Numéro du rôle : 3640
Arrêt n° 195/2005 du 21 décembre 2005

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 12, alinéa 1er, de la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des médecins vétérinaires, posée par le Conseil mixte d'appel d'expression néerlandaise de l'Ordre des médecins vétérinaires.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par décision du 18 février 2005 en cause de A. De Baene, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 mars 2005, le Conseil mixte d'appel d'expression néerlandaise de l'Ordre des médecins vétérinaires a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 12 de la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des médecins vétérinaires viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit selon lequel chacun a droit à ce que sa cause soit entendue par une juridiction impartiale, en ce qu'il prescrit et a pour effet que la cause en degré d'appel est instruite par un collège de six membres, dont trois appartiennent au et font partie du Conseil régional d'expression néerlandaise de l'Ordre des médecins vétérinaires qui a pris la décision attaquée ? ».

A. De Baene, demeurant à 8000 Bruges, Oostendsesteenweg 232, et le Conseil des ministres ont introduit un mémoire.

A l'audience publique du 16 novembre 2005 :

- ont comparu :

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me A. Lust, avocat au barreau de Bruges, pour A. De Baene;

. Me E. Jacubowitz, qui comparaissait également *loco* Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

En mai 2004, l'appelant devant la juridiction *a quo* a été invité à comparaître devant le Conseil régional d'expression néerlandaise de l'Ordre des médecins vétérinaires (ci-après : le N.G.R.O.D. (Nederlandstalige Gewestelijke Raad der Orde van Dierenartsen)) afin de se justifier pour plusieurs manquements déontologiques.

Le 22 juillet 2004, le N.G.R.O.D. a décidé que le lieu d'établissement du cabinet vétérinaire de cette partie était contraire au code de déontologie. Le N.G.R.O.D. lui a accordé un délai prenant fin le 28 février 2005 pour régulariser sa situation.

L'appelant devant la juridiction *a quo* a interjeté appel de cette décision auprès du Conseil mixte d'appel d'expression néerlandaise de l'Ordre des médecins vétérinaires. Le 18 février 2005, ce Conseil a posé la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- *A* -

Mémoire de l'appelant devant la juridiction a quo

A.1. L'appelant devant la juridiction *a quo* objecte que la composition du Conseil mixte d'appel d'expression néerlandaise de l'Ordre des médecins vétérinaires, fixée par l'article 12 de la loi du 19 décembre 1950 « créant l'Ordre des médecins vétérinaires » (ci-après : la loi du 19 décembre 1950), viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit en vertu duquel chacun a droit au traitement de sa cause par une juridiction impartiale. La disposition litigieuse le priverait de la garantie d'un traitement de sa cause par une juridiction impartiale.

A.2. En tant que le Conseil mixte d'appel est composé notamment de trois médecins vétérinaires désignés par le sort parmi les membres du Conseil régional de l'Ordre dont la décision est attaquée, à l'exclusion de ceux qui l'ont rendue, la moitié des membres du Conseil mixte d'appel statuent sur une décision qui a été rendue en première instance par un collège dont ils font eux-mêmes partie. L'appelant devant la juridiction *a quo* en déduit que le Conseil mixte d'appel présente une apparence objective de partialité. Le fait que les membres du Conseil mixte d'appel qui font également partie du Conseil régional n'aient pas participé au traitement de l'affaire en première instance ne suffit pas pour remédier à cette apparence de partialité.

A.3. L'appelant devant la juridiction *a quo* soutient que les principes généraux de droit « *nemo judex in causa sua* » et « *justice should not only be done, but should also be seen to be done* » excluent un cumul d'interventions juridictionnelles dans une même affaire.

Dans la présente affaire, le cumul n'est pas total, étant donné que les membres du Conseil mixte d'appel qui font partie du Conseil régional n'ont pas participé à la décision en première instance. L'on peut néanmoins craindre que le sentiment de collégialité entre les membres d'un même organe juridictionnel l'emporte sur le respect des exigences d'une totale indépendance et impartialité.

A.4. Se référant à une jurisprudence analogue du Conseil d'Etat, cette même partie fait valoir que les membres du Conseil régional qui siègent au Conseil mixte d'appel ont une « sorte d'intérêt moral » à ce que la décision attaquée du Conseil régional soit confirmée en appel, étant donné qu'ils font eux-mêmes partie de cet organe.

Mémoire du Conseil des ministres

A.5. Le Conseil des ministres se réfère en premier lieu à la jurisprudence de la Cour (arrêts n° 133/2001 du 30 octobre 2004 et n° 23/2003 du 12 février 2003) et du Conseil d'Etat (arrêt n° 32.994, Monseur, 13 septembre 1989), selon laquelle le simple fait que des non-magistrats siègent dans un organe juridictionnel en raison de leur expertise ne porte pas, en soi, atteinte à l'indépendance et à l'impartialité de cet organe.

En l'occurrence, rien ne permet de présumer que les trois membres concernés du Conseil mixte d'appel seraient partiaux, simplement parce qu'ils auraient à juger d'autres médecins vétérinaires et pourraient ainsi exercer une influence décisive sur les autres membres du Conseil mixte d'appel, à savoir les conseillers de la cour d'appel.

A.6. Selon le Conseil des ministres, il faut avoir égard à l'ensemble de la procédure pour déterminer si le principe d'impartialité a été suffisamment pris en compte.

La loi du 19 décembre 1950 contient plusieurs garanties en vue de sauvegarder l'impartialité du Conseil mixte d'appel. Premièrement, les membres vétérinaires du Conseil mixte ne peuvent avoir siégé en première instance (article 12, alinéa 1er). Deuxièmement, les membres du Conseil régional sont élus pour six ans et ce Conseil est renouvelé pour moitié tous les trois ans, de sorte qu'il ne saurait être question d'une vision déterminée du Conseil, d'autant que les membres effectifs ne sont pas immédiatement rééligibles (article 8).

Troisièmement, le Conseil mixte d'appel est composé paritairement de médecins vétérinaires et de juges professionnels; le président, qui est conseiller à la cour d'appel, a voix prépondérante en cas de partage des voix (article 16). Quatrièmement, les délibérations qui prononcent une peine disciplinaire doivent être motivées (article 20, alinéa 2). Enfin, les décisions définitives du Conseil mixte d'appel sont susceptibles d'un pourvoi en cassation, avec effet suspensif (article 12, alinéas 3 et 8).

A.7. A la lumière de ces garanties, il ne saurait être question, selon le Conseil des ministres, d'une violation de l'impartialité de la juridiction, d'autant qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour (arrêts n° 17/1999, 10 février 1999, B.7; n° 48/1999, 20 avril 1999, B.6; n° 132/2003, 8 octobre 2003, B.6) que, dans des affaires où certaines personnes avaient déjà émis un jugement, celles-ci pouvaient néanmoins émettre un nouveau jugement sans violer l'impartialité objective. Il en est d'autant plus ainsi en l'espèce, étant donné que les médecins vétérinaires concernés n'ont pas siégé en première instance.

A.8. Enfin, le Conseil des ministres compare le Conseil mixte d'appel au Conseil d'appel de l'Ordre national des médecins, dont la composition est réputée ne pas violer l'exigence d'impartialité objective.

- B -

B.1. Aux termes de la loi du 19 décembre 1950 « créant l'Ordre des médecins vétérinaires », les autorités de l'Ordre des vétérinaires sont le Conseil supérieur de l'Ordre, les deux Conseils mixtes d'appel et les deux Conseils régionaux (article 3). La tâche des Conseils régionaux consiste notamment à assurer le respect de la déontologie vétérinaire, l'honneur, la discrétion, la probité et la dignité des membres de l'Ordre (article 5, alinéa 2).

Les décisions des Conseils régionaux sont susceptibles d'appel auprès du Conseil mixte d'appel d'expression française ou du Conseil mixte d'appel d'expression néerlandaise (article 17). La composition des Conseils mixtes d'appel est réglée à l'article 12, alinéa 1er, de la loi du 19 décembre 1950, qui énonce :

« Le conseil mixte d'appel d'expression néerlandaise et le conseil mixte d'appel d'expression française sont composés chacun de trois conseillers à la Cour d'appel désignés par le Roi et ayant voix délibérative, l'un d'eux faisant fonction de président, et de trois vétérinaires désignés par le sort parmi les membres du conseil de l'Ordre régional dont la décision est en cause et à l'exclusion de ceux qui l'ont rendue ».

B.2. La question préjudicielle invite la Cour à dire si le fait que les membres vétérinaires du Conseil mixte d'appel fassent partie du Conseil régional qui a traité l'affaire en première instance constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général

de droit en vertu duquel chacun a droit au traitement de sa cause par une juridiction impartiale.

B.3.1. Une bonne administration de la justice garantit au justiciable que sa cause soit entendue par un juge indépendant et impartial. Ceci implique non seulement que le juge doit être impartial, mais aussi qu'il y ait suffisamment de garanties pour exclure tout doute légitime quant à l'impartialité de ce dernier. Une violation du principe d'impartialité ne requiert pas que la preuve de la partialité soit rapportée; une apparence de partialité peut suffire.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « l'optique de l'accusé entre en ligne de compte mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées » (arrêt Hauschildt c. Danemark, 24 mai 1989, § 48, série A, n° 154, et arrêt Padovani c. Italie, 26 février 1993, §§ 24 à 27, série A, n° 257-B).

Pour apprécier si le principe d'impartialité a été suffisamment pris en compte dans le cadre d'une procédure disciplinaire, il y a lieu d'avoir égard à la nature et aux effets de la sanction disciplinaire à infliger et à l'ensemble de la procédure. Il convient de considérer notamment la composition et l'organisation de la juridiction et le cumul de la fonction juridictionnelle avec d'autres fonctions ou activités. Les liens du juge avec les parties au procès et son rapport à l'objet de l'affaire doivent également être appréciés.

B.3.2. Le principe d'impartialité est violé lorsqu'un juge doit statuer dans une affaire dont il a déjà connu auparavant dans une autre qualité. Cependant, toute intervention préalable du juge n'est pas de nature à éveiller, chez le justiciable, une présomption justifiée de partialité. Pour que le principe d'impartialité soit méconnu, cette intervention du juge doit être de nature à créer l'impression qu'il s'est déjà formé un jugement quant au fond de l'affaire.

B.4.1. La disposition litigieuse exclut expressément que les membres vétérinaires du Conseil mixte d'appel qui ont siégé au Conseil régional qui a rendu la décision attaquée, aient connu de l'affaire en première instance. En effet, ils sont « désignés par le sort parmi les membres du Conseil de l'Ordre régional dont la décision est en cause et à l'exclusion de ceux qui l'ont rendue ».

En outre, les intéressés ne peuvent avoir participé à l'instruction de l'affaire en première instance. En effet, l'article 13, alinéa 5, de la loi du 19 décembre 1950 dispose ce qui suit à ce sujet :

« Le membre ou les membres du bureau ou du conseil qui ont accompli la mission d'instruction ne peuvent prendre part aux délibérations ni à la décision rendue en matière disciplinaire ».

B.4.2. Etant donné que le législateur exclut expressément que les membres vétérinaires du Conseil mixte d'appel aient connu de l'affaire en première instance, ceux-ci n'ont pu se former la moindre opinion au sujet de l'affaire.

B.5.1. La simple circonstance que les membres vétérinaires du Conseil mixte d'appel sont désignés parmi les membres du Conseil régional dont la décision est attaquée ne suffit pas pour qu'il soit question d'apparence de partialité dans leur chef.

En effet, les membres vétérinaires du Conseil mixte ne représentent pas le Conseil régional, mais siègent et statuent en leur nom propre. Ils sont désignés par le sort parmi les membres du Conseil régional dont la décision est attaquée. Ils ne peuvent recevoir de consignes quant à la manière dont le litige doit être tranché et ils conservent dès lors toute leur liberté pour examiner les infractions dénoncées en première instance.

B.5.2. L'impartialité du Conseil mixte d'appel est d'autant mieux assurée que le législateur a entouré sa composition de garanties supplémentaires. En effet, il découle des articles 12 et 16 de la loi du 19 décembre 1950 que le Conseil mixte d'appel est composé paritairement de vétérinaires et de juges professionnels, et que le président, qui est conseiller à la cour d'appel, a voix prépondérante en cas de parité des voix.

B.6. Il ressort de ce qui précède que la composition et le fonctionnement du Conseil mixte d’appel sont entourés de garanties suffisantes pour assurer l’impartialité de cet organe. La question préjudicielle appelle par conséquent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L’article 12, alinéa 1er, de la loi du 19 décembre 1950 créant l’Ordre des médecins vétérinaires ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l’article 6.1 de la Convention européenne des droits de l’homme et avec le principe général d’impartialité du juge.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l’article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d’arbitrage, à l’audience publique du 21 décembre 2005.

Le greffier, Le président,

P.-Y. Dutilleux A. Arts