

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 51.549 du 6 février 1995

A.62.025/III-20.196

En cause : **MICHAUX** Jean,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc PICARD, avocat,
rue Capouillet 34
1060 Bruxelles

contre :

l'Ordre des Médecins Vétérinaires.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE,

Vu la demande introduite le 25 janvier 1995 par Jean MICHAUX, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution du «refus du conseil régional d'expression française de l'Ordre des médecins vétérinaires de lui permettre de consulter et de recevoir copie de son dossier administratif tel qu'il repose dans les dossiers ou les archives de l'Ordre des médecins vétérinaires, conseil régional d'expression française»;

Vu la demande introduite simultanément par lequel le même requérant demande que le Conseil d'Etat ordonne, à titre de mesures provisoires qu'il lui soit permis de consulter et de recevoir copie de son dossier administratif tel qu'il repose dans les dossiers ou les archives de l'Ordre des médecins vétérinaires, conseil régional

d'expression française, et postule la condamnation de la partie adverse au paiement d'une astreinte;

Vu l'ordonnance du 26 janvier 1995, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 31 janvier 1995 à 9.30 heures;

Vu la note d'observations;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me PICARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me KERKHOF, bâtonnier, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JAUMOTTE, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen des demandes de suspension et de mesures provisoires se présentent comme suit:

Le requérant est médecin vétérinaire.

Le 2 mars 1988, il est condamné par la cour d'appel de Liège pour n'avoir pas signalé des cas de brucellose à l'inspection vétérinaire. Le 17 décembre 1988, la sanction disciplinaire de deux ans de suspension lui est infligée par défaut et est confirmée, sur opposition, le 1^{er} juin 1990. La sentence disciplinaire n'est pas versée au dossier. Selon le requérant, la sanction est infligée pour les faits qui ont entraîné sa condamnation par la cour d'appel le 2 mars 1988. La convocation adressée au requérant le 10 novembre 1988 mentionne trois infractions disciplinaires: la première se réfère expres-

sément à l'arrêt du 2 mars 1988, les deux autres sont la vente de catgut et de médicaments à des fermiers et la création d'une société sans approbation de l'Ordre.

Le 8 décembre 1993, le requérant est à nouveau condamné par la cour d'appel de Liège, cette fois pour avoir vendu des médicaments à des agriculteurs qui pratiquent eux-mêmes des césariennes. Le parquet général communique l'arrêt au président du conseil régional d'expression française de l'Ordre des médecins vétérinaires le 27 juin 1993.

A une date que le dossier ne permet pas de préciser, de nouvelles poursuites disciplinaires sont engagées contre le requérant, qui est invité à se présenter devant le conseil régional d'expression française de l'Ordre des médecins vétérinaires le 24 septembre 1994. L'affaire est toutefois remise une première fois au 26 novembre 1994, et une seconde fois au 25 février 1995.

Le 28 octobre 1994, l'avocat du requérant s'adresse au président du conseil de l'Ordre dans les termes suivants :

« Examinant le dossier avec mon client le docteur MICHAUX, je constate que par décision du 17 décembre 1988, le docteur MICHAUX a déjà fait l'objet d'une condamnation, sauf erreur de ma part, pour les faits repris dans l'arrêt du mercredi 8 décembre 1993.

Ce n'est à vous (lire : pas à vous) que je dois dire que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit en son article 6.3.A que "tout accusé a droit notamment à être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui».

Je ne cache pas que la convocation faite à mon client ne me semble pas rencontrer le prescrit de ces dispositions de droit national.

De façon à ce que mon client sache de façon précise les faits pour lesquels il est invité à se défendre devant votre Conseil, je vous serais obligé de bien vouloir me faire savoir si les faits dont question en page 4, 1er alinéa de l'arrêt cité ci-dessus sont différents de ceux

pour lesquels votre Conseil a prononcé sa décision du 17 décembre 1988».

Le 4 novembre, le président répond comme suit :

« En réponse à votre lettre du 1er novembre 1994, je vous précise que suivant la nouvelle convocation adressée à votre client le Docteur MICHAUX pour le 17 décembre 1994, celui-ci est poursuivi devant le Conseil Régional de l'Ordre pour les faits visés à l'Arrêt de la Cour d'Appel de Liège du 8 décembre 1993 alors que la sentence rendue par défaut et sur opposition (de la sentence du 17.12.88) à l'encontre du Docteur MICHAUX le 1/6/90, visait les faits jugés par l'Arrêt de la Cour d'Appel de Liège du 2/3/88».

Le 15 novembre, l'avocat du requérant écrit à nouveau au président, cette fois par envoi recommandé, et s'exprime comme suit :

« Je fais suite à votre courrier du 4 novembre 1994.

Je ne dispose ni de l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 2 mars 1988, ni du dossier relatif à la sentence rendue par défaut à l'encontre du Dr MICHAUX le 01/06/1990.

En application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, je vous prie de bien vouloir m'autoriser ainsi que d'autoriser le Dr MICHAUX à consulter, et, le cas échéant, à prendre copie du dossier relatif aux sentences du 17 décembre 1988 et du 1er juin 1990».

Il reçoit le 17, la réponse suivante du président :

« En réponse à votre lettre recommandée du 15 novembre 1994, j'ai l'honneur de vous faire savoir, comme je l'ai déjà rappelé maintes fois au Dr MICHAUX, que le dossier relatif aux sentences du 17 décembre 1988 et du 1^{er} juin 1990 est coulé en force de chose jugée. Le Dr MICHAUX a eu la possibilité de consulter ce dossier en temps opportun et a reçu signification des sentences».

Le 25 novembre, l'avocat du requérant envoie au président une lettre recommandée comportant le passage suivant:

« J'ai l'honneur par la présente, en application de l'article 8, § 2, de la loi du 1 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, de vous demander de bien vouloir reconsidérer votre décision qui m'a été notifiée par courrier du 17/11/1994.

Je ne doute pas que le Docteur MICHAUX a eu la possibilité de consulter préalablement aux décisions des 17 décembre 1988 et 1er juin 1990 son dossier relatif aux sentences.

Ces possibilités n'énervent en rien le droit que mon client tire, tant de la loi du 11 avril 1994 que du principe général des droits de la défense applicables devant votre conseil, de consulter son dossier.

J'ajoute qu'il m'est impossible de préparer adéquatement la défense du Docteur MICHAUX sans avoir accès à l'intégralité de son dossier».

Le même jour, il adresse copie de cette lettre au président de la commission d'accès aux documents administratifs (Ministère de l'Intérieur).

Le 16 janvier 1991, le président de cette commission adresse à l'avocat du requérant la lettre suivante :

« Après en avoir délibéré en sa réunion du 19 décembre 1994, la Commission est d'avis que si le demandeur qui justifie de son intérêt a, sous réserve de l'article 6, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, le droit de consulter les documents administratifs à caractère personnel des autorités administratives fédérales parmi lesquelles figurent les autorités de l'Ordre de médecins vétérinaires (doc. parl. Ch. projet n° 1112/1-92/93, p. 11), ce droit ne s'étend toutefois pas aux documents soumis à ces autorités lorsque, comme en l'espèce, elles exercent des fonctions juridictionnelles. Le principe de la séparation des fonctions exécutive et juridictionnelle s'y oppose.

Si le médecin vétérinaire faisant l'objet de poursuites disciplinaires estime que le Conseil régional de l'Ordre statuant au disciplinaire méconnaît les droits de la défense en lui refusant l'accès à certaines pièces du dossier disciplinaire, il lui est loisible d'interjeter appel de la sentence qui serait, à son estime, prononcée au mépris de ses droits auprès du Conseil mixte d'appel et s'il estime que cette juridiction ne respecte pas davantage les droits de la défense, de déférer la décision dudit Conseil à la Cour de cassation.

Il n'appartient pas à la Commission d'accès aux documents administratifs d'interférer de quelque manière que ce soit dans le fonctionnement des juridictions, peu importe qu'il s'agisse de juridictions judiciaires ou de juridictions administratives».

Les demandes de suspension et de mesures provisoires sont adressées au Conseil d'Etat le 25 janvier 1995;

Considérant que le requérant désigne comme partie adverse "le conseil régional d'expression française de l'ordre des médecins vétérinaires"; que ce conseil est un organe de l'ordre des médecins vétérinaires, lequel doit être seul maintenu à la cause comme partie adverse;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité ratione temporis de la requête; qu'elle soutient que la décision dont la suspension est demandée a été notifiée au requérant par courrier du 17 novembre 1994, et que la requête du 25 janvier a été introduite en dehors du délai de 60 jours dans lequel le Conseil d'Etat peut être saisi;

Considérant que le requérant a introduit contre la décision contenue dans la lettre du 17 novembre 1994 la demande de reconsidération prévue par l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; que la demande de reconsidération est un recours organisé dont l'exercice suspend le délai dans lequel le Conseil d'Etat doit être saisi, à la condition toutefois qu'elle soit valablement introduite, et notamment à la condition que la décision contre laquelle elle est introduite soit de nature à en faire l'objet; que ce point est contesté; que l'exception est liée au fond;

Considérant que la partie adverse décline la compétence du Conseil d'Etat au motif que la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des médecins vétérinaires donne au conseil de cet Ordre une compétence juridictionnelle, crée un conseil mixte d'appel et prévoit le recours à la Cour de cassation, de sorte que la matière échappe à la compétence du Conseil d'Etat;

Considérant que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration dispose comme suit en son article 1^{er}:

« **Art. 1^{er}.** La présente loi s'applique :

a) aux autorités administratives fédérales;

b) aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs.

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1^o autorité administrative : une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

2^o document administratif : toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose;

3^o document à caractère personnel : document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne»;

que l'article 8 de la même loi porte ce qui suit en ses deux premiers paragraphes:

« **Art. 8. § 1^{er}.** Une Commission d'accès aux documents administratifs est créée.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la composition et le fonctionnement de la Commission.

§ 2. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, il peut adresser à l'autorité administrative fédérale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis.

La Commission communique son avis au demandeur et à l'autorité administrative fédérale concernée dans les trente jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.

L'autorité administrative fédérale communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de

reconsidération au demandeur dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.

Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'Etat est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission»;

Considérant que les sanctions disciplinaires qui peuvent frapper les médecins vétérinaires sont prononcées en première instance par les conseils régionaux de l'Ordre des médecins vétérinaires, créés par la loi du 19 décembre 1950; que les conseils de l'ordre sont composés de médecins vétérinaires élus par tous les membres de la profession, et sont assistés par un magistrat de première instance ayant voix consultative; que la procédure, réglée par les articles 13 et suivants de la loi du 19 décembre 1950, fixe le mode d'exercice des droits de la défense; que les décisions des conseils régionaux de l'Ordre peuvent faire l'objet d'un appel, qui est porté devant un conseil mixte d'appel composé de trois conseillers à la cour d'appel et de trois médecins vétérinaires membres du conseil de l'ordre; qu'un pourvoi en cassation est ouvert contre les décisions du conseil mixte d'appel;

Considérant que tant les décisions du conseil de l'ordre que celles du conseil mixte d'appel sont de nature juridictionnelle; que lorsqu'une juridiction est saisie d'une affaire - en l'espèce, de poursuites disciplinaires -, il lui appartient de juger si la procédure menée devant elle est régulière, et, le cas échéant, de prescrire les devoirs nécessaires pour remédier aux irrégularités qu'elle constate; que devant les juridictions de tous niveaux et de toutes natures, le respect des droits de la défense est une des composantes majeures de la légalité; qu'au cas où le dossier qui a abouti au prononcé de la sentence disciplinaire du 17 décembre 1988 serait nécessaire pour apprécier le fondement ou la recevabilité

des nouvelles poursuites, il appartiendrait au conseil de l'ordre et au conseil mixte d'appel d'ordonner qu'il soit joint au nouveau dossier, et qu'à défaut pour eux de le faire, la décision du conseil mixte d'appel pourrait être cassée par la Cour de cassation;

Considérant qu'en ordonnant la communication de ce dossier en application de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994, le Conseil d'Etat s'immiscerait dans le déroulement d'une procédure juridictionnelle dont la légalité est appréciée par les juridictions de l'Ordre des médecins vétérinaires, et contrôlée en dernier ressort par la Cour de cassation; qu'il ne ressort ni de la loi du 11 avril 1994 ni de ses travaux préparatoires que les procédures organisées par cette loi, à savoir la demande de reconsidération et, en cas de rejet de celle-ci, le recours au Conseil d'Etat, se superposeraient à celles qui sont applicables devant les juridictions administratives, en application des textes propres à chacune d'elles;

Considérant par ailleurs que les documents dont la production est demandée sont relatifs à une procédure disciplinaire menée devant le conseil de l'ordre des médecins vétérinaires agissant en tant que juridiction administrative; que les documents dont la loi du 11 avril 1994 permet d'exiger la consultation sont déterminés, à l'article 1^{er} de cette loi, par référence à la notion d'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que ledit article 14 ouvre le recours en annulation «contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives»; qu'aux termes de cette disposition, les «autorités administratives» sont les auteurs des «actes et règlements» qui peuvent être déférés au Conseil d'Etat, mais non ceux des «décisions contentieuses administratives»; que dans l'exposé des motifs du projet de loi est affichée l'intention d'exclure du champ d'application des dispositions alors en projet

«les actes des organes du pouvoir exécutif qui sont très étroitement liés à la fonction législative ou judiciaire» (Doc. parl. Chambre 1112/1-92/93, p. 11); qu'interrogé sur le point de savoir «si les actes de l'état civil, de nationalité, etc., et les décisions juridictionnelles de certaines autorités, telle la députation permanente, sont des documents administratifs au sens de la loi en projet», le ministre a répondu «que tout document administratif de quelque nature que ce soit, est également public, à moins qu'il ne relève des exceptions prévues par la loi en projet, ce qui est d'ailleurs le cas de tous les documents cités par l'intervenant» (Doc. parl. Sénat 999-2 (1993-1994), pp. 8 et 9); que même s'il n'apparaît pas clairement à laquelle des exceptions prévues par la loi le ministre faisait allusion en répondant à la question en tant qu'elle portait sur les décisions juridictionnelles, il n'en a pas moins confirmé l'exclusion de celles-ci du champ de la publicité; que la loi du 11 avril 1994 constitue par ailleurs une application de l'article 32 (anciennement 24ter) de la Constitution, qui ne vise que les «documents administratifs»; qu'au cours de l'élaboration de cet article, un député a soutenu, sans être contredit, la position suivante:

« L'orateur estime qu'il faudrait préciser que tout ce qui touche au service public de la justice est exclu de la présente disposition. Le département de la justice a en effet accès à un certain nombre de dossiers (répressifs) qui lui sont transmis par le pouvoir judiciaire. Il ne faudrait pas que le citoyen puisse avoir accès indirectement à ces dossiers en vertu de l'application du principe de la publicité de l'administration» (Doc. parl. Chambre 839/4-92/93, p. 8);

Considérant que les formes de publicité organisées par la loi du 11 avril 1994 ne sont applicables ni lorsqu'elles tendent à faire déposer devant une juridiction des documents dont cette juridiction peut ordonner la production, ni lorsque les documents auxquels l'accès est en cause sont afférents à une procédure juridictionnelle; qu'à ces deux titres, elles ne sont pas applicables en l'espèce; qu'il s'ensuit, d'une part, que le Conseil

d'Etat n'est pas compétent pour connaître de la demande de suspension et de la demande de mesures provisoires, et, d'autre part, que la demande de reconsidération formée par le requérant le 25 novembre 1994 échappait à la compétence de la commission d'accès aux documents administratifs; que la saisine d'une autorité incompétente n'interrompt pas le délai de recours en annulation; que le recours est tardif et, partant, irrecevable;

D E C I D E :

Article unique.

Les demandes de suspension et de mesures provisoires avec astreinte d'extrême urgence sont rejetées.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le six février 1900 nonante-cinq par :

M. LEROY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Chr. NOTEBAERT.

M. LEROY.