SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 11504/85
présentée par Jean-Claude NYSTRÖM
contre la Belgique

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 7 novembre 1988 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
G. BATLINER
H. VANDENBERGHE
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission,

Vu l'article 25 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 5 mars 1985 par Jean-Claude NYSTRÖM contre la Belgique et enregistrée le 22 avril 1985 sous le No de dossier 11504/85 ;

Vu la décision de la Commission, en date du 5 octobre 1987, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et d'inviter ce dernier à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur en date du 8 janvier 1988 ;

Vu les observations produites en réponse par le requérant le 13 mars 1988 ;

Vu les conclusions des parties développées à l'audience le 7 novembre 1988 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant belge, né en 1939 à Liège et résidant à Bruxelles. Il est docteur en médecine.

Dans la procédure devant la Commission, il est représenté par Maîtres Pierre Lambert et Georges-Henri Beauthier, avocats au barreau de Bruxelles.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit :

L'Ordre des médecins du Brabant reprocha au requérant d'avoir manqué au respect des règles de déontologie et au maintien de l'honneur, de la discrétion et de la probité des membres de l'Ordre des médecins pour avoir :

- entretenu la toxicomanie des patients à qui il remettait des prescriptions de "Burgodin", sans avoir eu de contact réel avec eux,

- omis de procéder à un contrôle systématique du traitement préconisé,

- omis d'établir un dossier médical des patients,

- pratiqué l'art de guérir comme une affaire commerciale.

Parallèlement à la déontologie médicale, le conseil de l'Ordre des médecins du Brabant, dans une série de publications successives (bulletins de l'Ordre des médecins du Brabant) en 1976, 1980, et 1982, a indiqué les directives auxquelles les praticiens traitant la toxicomanie devaient se conformer.

L'action disciplinaire a été entamée à l'encontre du requérant en 1982, compte tenu de l'inquiétude manifestée dans plusieurs milieux à la suite de l'émission d'un nombre important de prescriptions de Burgodin (produit qui est une spécialité à base de bézitramide, stupéfiant classé sous le no 14c dans l'article 1er de l'arrêté royal du 31 décembre 1930).

La préoccupation des autorités responsables (Inspection de la pharmacie, commission médicale du Brabant d'expression française) fut d'autant plus grande que ces prescriptions étaient destinées, en grande partie, à des toxicomanes originaires de Paris et des environs qui, s'étant procuré ce stupéfiant dans une pharmacie bruxelloise, regagnaient leur pays pour y consommer ou monnayer ce médicament, contournant ainsi la législation française qui interdit la bézitramide.

Cette situation de fait a donné lieu à des articles de presse dans plusieurs journaux belges ou étrangers qui ont fait allusion à un "trafic légal" : "une enquête médicale sur les pratiques du Dr. X" mis en cause par la presse à Paris, et à un médecin bruxellois répondant aux accusations lui imputant "la base d'un trafic de drogue".

Le médecin mis en cause se trouve être le requérant qui fut poursuivi par l'Ordre des médecins.

Le conseil provincial de l'Ordre du Brabant a rendu le 19 octobre 1982 une sentence infligeant au requérant la peine disciplinaire de la suspension du droit d'exercer l'art médical pendant une durée de six mois. Cette décision fut notifiée au requérant le 26 octobre 1982. Ce dernier interjeta appel.

Le 3 mai 1983, le conseil d'appel d'expression française de l'Ordre des médecins a rendu par défaut une sentence par laquelle elle réforma la sentence et prononça à charge du requérant la peine de la radiation du tableau de l'Ordre des médecins, peine plus grave que celle dont appel, alors que, par suite de diverses circonstances, le requérant n'a pu être informé que le matin même de l'audience du 3 mai 1983 et que le conseil d'appel refusait la demande de remise régulièrement formulée dès le 18 avril par l'un de ses conseils au motif qu'il se trouvait à l'étranger le jour de l'audience.

La sentence, rendue par défaut, fut notifiée au requérant par lettre recommandée du 4 mai 1983. Sur opposition du requérant, le conseil d'appel a déclaré l'opposition recevable mais non fondée. Il en a débouté le requérant et a prononcé à sa charge la radiation du

tableau de l'Ordre des médecins par décision du 22 novembre 1983.

Le requérant se pourvut en cassation contre cette décision. Dans son pourvoi, il a invoqué l'article 6 par. 1 de la Convention et l'article 107 de la Constitution ainsi que le principe général du droit déduit du respect des droits de la défense et du principe général du droit, consacré par l'article 202 du Code d'instruction criminelle selon lequel, sur le seul appel de celui qui est l'objet d'une accusation en matière pénale, sa situation ne peut être aggravée.

La Cour de cassation rejeta le pourvoi par arrêt du 13 septembre 1984.

Répondant au moyen soulevé par le requérant au titre de l'article 6 par. 1 de la Convention, la Cour de cassation estime que "de la seule circonstance qu'une juridiction disciplinaire est composée entièrement ou partiellement de membres élus qui exercent la même profession ou une profession similaire ou qui possèdent la même qualification professionnelle que ceux qui sont jugés par cette juridiction, il ne peut se déduire que celle-ci n'est ni indépendante ni impartiale, notamment au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales".

La Cour de cassation considère qu'en définitive l'article 25 par. 4 de l'arrêté royal No 79 du 10 novembre 1967, qui dispose que le conseil d'appel peut à la majorité des deux tiers aggraver la sanction prononcée par le conseil provincial,

> "n'est pas incompatible avec les exigences d'un procès
> "équitable, formulé par l'article 6 par. 1 de la Convention ;
> "Attendu que la règle suivant laquelle, sur le seul appel de
> "celui qui est l'objet d'une accusation en matière pénale,
> "sa situation ne peut être aggravée, est fondée sur l'article
> "202 du Code d'instruction criminelle et n'est pas applicable
> "à la matière régie par l'arrêté royal No 79 du 10 novembre
> "1967 ;
>
> "Attendu que la décision attaquée, qui a été rendue
> "conformément à l'article 25 par. 4 de cet arrêté, ne viole
> "dès lors ni ladite Convention ni les principes allégués par
> "le demandeur".

Le requérant fit également l'objet de poursuites pénales. Le tribunal correctionnel de Bruxelles, par jugement du 28 mars 1985, condamna le requérant à une peine de prison de quatre ans et à une amende. Sur appel interjeté par le requérant et le ministère public, la cour d'appel de Bruxelles, par arrêt du 7 novembre 1985, condamna le requérant à une peine unique de trois ans de prison avec sursis pendant cinq ans quant aux deux tiers de cette peine, assortie de l'interdiction de l'exercice des droits énumérés sub 1, 3, 4 et 5 de l'article 31 du Code pénal et de l'interdiction à vie du droit d'exercer l'art médical. Contre cet arrêt, le requérant ne s'est pas pourvu en cassation.

GRIEFS

Le requérant allègue la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention en ce qui concerne la procédure disciplinaire devant les organes de l'Ordre des médecins.

Il prétend que sa cause n'a pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial en ce que, sur son seul appel, le conseil d'appel, se fondant sur les considérations émises par le conseil provincial, a aggravé la sanction en prononçant la radiation du tableau de l'Ordre.

Le conseil d'appel ne répond pas aux exigences d'un tribunal indépendant et impartial de l'article 6 dans la mesure où il était composé majoritairement de médecins (4 magistrats, l'un faisant fonction de président et 5 médecins) élus par les conseils provinciaux et rééligibles et qu'il a décidé, sur la base d'une instruction menée par le bureau du conseil provincial - constitué, outre l'assesseur, de seuls médecins - d'une prévention décidée par le conseil provincial composé uniquement de médecins, et de normes déontologiques adaptées par ce même conseil, celui-ci intervenant ainsi successivement comme pouvoir réglementaire, partie poursuivante et enfin comme juge.

En outre, aux termes de l'article 6 par. 1, la procédure doit respecter les droits de la défense et le principe général de droit, selon lequel sur le seul appel de celui qui est l'objet d'une accusation en matière pénale, sa situation ne peut être aggravée. Ce principe est applicable en matière disciplinaire, en tout cas, lorsque le manquement disciplinaire reproché constitue également une infraction à la loi pénale, tel que l'entretien de la toxicomanie.

Il s'ensuit que le conseil d'appel, saisi sur seul appel du requérant, ne pouvait aggraver la sanction prononcée par le conseil provincial sans méconnaître l'article 6 par. 1 et les principes généraux de droit et ne pouvait, par conséquent, appliquer l'article 25, par. 4 de l'arrêté royal no 79 du 10 novembre 1967 sans violer l'article 6 de la Convention.

PROCEDURE

La requête a été introduite le 5 mars 1985 et enregistrée le 22 avril 1985.

Le 5 octobre 1987, la Commission a décidé de donner connaissance de la requête au Gouvernement belge, en application de l'article 42 par. 2 b) de son Règlement intérieur, et d'inviter celui-ci à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de celle-ci.

Le Gouvernement a présenté ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête le 8 janvier 1988 et les observations en réponse du requérant sont parvenues le 13 mars 1988.

Le 6 juillet 1988, la Commission a décidé d'inviter les parties à lui présenter oralement, au cours d'une audience contradictoire, des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

L'audience a eu lieu le 7 novembre 1988.

Les parties ont comparu comme suit :

Pour le Gouvernement :

Madame Michèle AKIP, en qualité de Délégué de l'Agent du Gouvernement

Maître Jean-Marie NELISSEN GRADE, Avocat à la Cour de cassation de Bruxelles, en qualité de conseil

Pour le requérant :

Maîtres Pierre LAMBERT
et Georges-Henri BEAUTHIER, Avocats au barreau de Bruxelles

ARGUMENTATION DES PARTIES

Le Gouvernement

La première question qui aurait pu se poser est celle de savoir si le requérant est susceptible d'être considéré comme "victime" au sens de l'article 25 de la Convention dans la mesure où il a fait l'objet, par ailleurs, d'une procédure pénale qui a aussi abouti à la radiation à vie du tableau de l'Ordre des médecins.

Cette exception d'irrecevabilité tirée de l'article 25 de la Convention n'a pas été davantage approfondie. La requête est en tout état de cause manifestement mal fondée, les conditions énoncées à l'article 26 de la Convention étant respectées quant à la procédure disciplinaire, la seule mise en cause en l'espèce.

Le Gouvernement, après avoir rappelé la législation pertinente en la matière et les modifications intervenues (loi du 13 mars 1985) à la suite des arrêts de la Cour européenne dans les affaires Le Compte, Van Leuven et De Meyere ainsi qu'Albert et Le Compte (Cour Eur. D.H., arrêt du 23.6.1981, série A no 43, et arrêt du 10 février 1983, série A no 58), en arrive aux deux griefs précis du requérant.

Le premier de ces griefs repose sur la constatation de fait que dans la procédure ou tout au moins dans la procédure sur opposition, le conseil d'appel était composé d'une majorité de cinq médecins.

Il y a lieu de rappeler à cet égard que les conseils d'appel sont en principe composés paritairement de cinq magistrats et de cinq médecins effectifs et d'autant de magistrats et de médecins suppléants. Mais il est exact que l'arrêté royal du 6 février 1970, qui règle la procédure devant le conseil d'appel, dispose que les conseils d'appel ne délibèrent valablement que si, outre le greffier, trois membres élus et trois membres nommés au moins sont présents, les membres élus étant bien entendu les médecins, les membres nommés étant les magistrats. Il faut donc, dans cette juridiction d'appel composée de cinq magistrats et de cinq médecins, que pour statuer celle-ci soit composée effectivement d'au moins trois magistrats et d'au moins trois médecins. Il peut arriver qu'à la suite de l'absence d'un ou de deux médecins tout comme d'ailleurs d'un ou de deux magistrats, il y ait dans l'une ou l'autre affaire une légère disparité entre magistrats et médecins, et c'est ce qui est arrivé dans la présente affaire.

C'est sur la base de cette circonstance, en quelque sorte fortuite, que le requérant croit pouvoir déduire que le conseil d'appel ne remplit plus les conditions d'indépendance et d'impartialité requises par l'article 6 de la Convention.

Le Gouvernement estime que la thèse du requérant repose en réalité sur une interprétation erronée de la jurisprudence de la Cour européenne. La position du requérant se fonde sur un seul considérant de l'arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere. Au paragraphe 58 de cet arrêt, en effet, la Cour a considéré notamment que la présence de magistrats occupant la moitié des sièges donne un gage certain d'impartialité du conseil d'appel. Le requérant croit pouvoir en déduire, sur la base d'un raisonnement a contrario, que lorsque cette condition de parité n'est pas strictement respectée, l'article 6 serait violé.

En réponse à cette thèse, le Gouvernement souligne que ce considérant de l'arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere est cité sans qu'il soit tenu compte du contexte très particulier de cette première affaire médicale dont les organes de la Convention avaient eu à connaître.

Les préventions et les faits mis à charge du Dr Le Compte procédaient tous d'une attitude foncièrement hostile à l'Ordre des

médecins. Le Dr Le Compte contestait la légalité et en tout cas la légitimité même de l'Ordre des médecins. C'est en raison de ces circonstances particulières, propres à l'affaire Le Compte, que la Commission avait, dans un premier temps, considéré que la présence de médecins dans les organes disciplinaires pouvait poser problème. C'est dans le contexte de ces circonstances qu'il faut relire le paragraphe 58 de l'arrêt précité. Il est clair que celles-ci font totalement défaut dans la présente affaire.

L'analyse de cet arrêt ne permet pas de conclure que l'absence d'une stricte parité, dans chaque cas particulier, entre les médecins et les magistrats aurait pour effet de rendre la juridiction disciplinaire partiale, contrairement aux prescriptions de l'article 6 de la Convention.

D'autre part, il faut relever que la jurisprudence des organes de la Convention a évolué dans ce domaine. Il est intéressant de noter que dans la seconde affaire portée devant la Cour, l'affaire Albert et Le Compte, la Commission n'a plus soutenu qu'il fallait considérer que les membres médecins du conseil d'appel étaient défavorables au requérant et qu'elle a conclu à l'absence de violation de l'article 6 sur ce point.

La Cour européenne suit la même voie en rappelant que l'impartialité personnelle des membres du conseil d'appel se présume jusqu'à preuve du contraire et elle ajoute qu'aucun élément du dossier ne permet de douter de l'impartialité considérée sous un angle objectif et organique. En ce qui concerne cette impartialité objective et organique, la Cour relève "que le mode de désignation des médecins siégeant dans les conseils d'appel n'autorisait pas à les taxer de partialité. Quoique élus par les conseils provinciaux, ils n'agissent pas en qualité de représentants de l'Ordre des médecins, mais à titre personnel, tout comme les magistrats nommés eux par le Roi". Donc, la Cour ne requiert pas, contrairement à ce que semble penser le requérant, que la parité entre magistrats et médecins soit assurée à tout moment dans le conseil d'appel. La Cour semble même admettre dans ce second arrêt que l'impartialité des membres médecins ne peut être mise en doute pour le seul motif qu'ils sont élus par les conseils provinciaux, puisque ils ne siègent pas en qualité de représentants de l'Ordre, mais à titre personnel, comme les magistrats.

Cela rejoint la position adoptée, depuis des années, par la Cour de cassation de Belgique, qui répète que la circonstance qu'une juridiction disciplinaire soit composée entièrement ou partiellement de membres de la même profession ne suffit pas à conclure au manque d'indépendance ou d'impartialité au sens de l'article 6. Donc, dans cette optique, la présence de magistrats serait une garantie supplémentaire qui n'est pas strictement indispensable au respect de la notion d'impartialité et d'indépendance prévue à l'article 6.

Quant à l'indépendance des conseils d'appel, le Gouvernement croit pouvoir dire qu'elle est totale à l'égard du pouvoir exécutif et qu'il en va de même en ce qui concerne l'indépendance des membres du conseil à l'égard des parties, puisque comme l'a relevé la Cour européenne, les médecins tout comme les magistrats siégent à titre personnel, les garanties supplémentaires étant la durée du mandat qui est de six ans et enfin le fait que la procédure elle-même prévoit des garanties nécessaires au bon déroulement d'un procès équitable et notamment le droit de récusation.

Le Gouvernement répond encore à un autre argument du requérant qui fait valoir que le conseil d'appel manque d'impartialité et d'indépendance parce qu'il aurait statué sur la base d'une instruction menée par le bureau du conseil provincial, ce dernier étant intervenu à la fois comme pouvoir réglementaire, comme partie poursuivante et enfin comme juge. Pour le Gouvernement le

respect de l'article 6 de la Convention doit être examiné au niveau du conseil d'appel. Or, celui-ci a procédé lui-même à un examen des faits et des griefs. Il a, il est vrai, fait d'abord siennes les considérations du conseil provincial mais il a ensuite retenu des motifs qui lui sont propres.

De la même manière que l'on ne peut reprocher à un tribunal de fonder sa décision sur des éléments qui lui sont soumis par le parquet, le juge d'instruction ou les parties elles-mêmes, on ne peut faire grief au conseil d'appel d'avoir fondé la sienne sur l'oeuvre du conseil provincial, pour autant que le conseil d'appel lui-même présente les garanties d'indépendance et d'impartialité nécessaires et que la cause soit entendue équitablement.

De plus, comme le constate la Cour de cassation, dans l'arrêt du 13 septembre 1984, prononcé en la cause, le conseil d'appel a statué sur le fond du litige par une procédure qui, comme telle, n'est l'objet d'aucun grief spécifique du requérant.

Le requérant a encore formulé des critiques à l'égard de l'arrêt rendu, en l'espèce, par la Cour de cassation, suivant lequel l'article 25 par. 4 de l'arrêté royal du 10 novembre 1967 relatif à l'Ordre des médecins n'est pas incompatible avec les exigences d'un procès équitable au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention.

A cet égard, il faut relever que l'article 202 du Code d'instruction criminelle n'est applicable qu'en matière pénale. Il ne l'est donc pas en matière disciplinaire.

Cette disposition stipule que "la faculté d'appeler des jugements rendus par les tribunaux de police et les tribunaux correctionnels appartiendra :
1e aux parties prévenues ou responsables ;
2e à la partie civile, quant à ses intérêts civils seulement ;
3e à l'administration forestière ;
4e au ministère public près la Cour ou le tribunal qui doit prononcer sur appel ;
5e en matière correctionnelle, au procureur du Roi."

La jurisprudence belge a déduit de cette disposition que la situation d'un prévenu ne peut être aggravée sur son seul appel (Cass. 10 octobre 1955, Pas. 1956, 1, 104).

En matière disciplinaire médicale, l'article 25 par. 4 de l'arrêté royal précité dispose que le conseil d'appel peut à la majorité des deux tiers aggraver la sanction prononcée par le conseil provincial. La question de savoir si le disciplinaire ressortit au civil ou au pénal a déjà fait l'objet d'examen des organes de la Convention (arrêt Albert et Le Compte précité et arrêt Engel et autres du 8 juin 1976, série A no 22).

Enfin, on ne saurait suivre le requérant lorsqu'il considère que, dans la mesure où les poursuites disciplinaires dont il a fait l'objet reposent sur des griefs qui constituent également des infractions pénales, il peut se fonder sur le principe général selon lequel, sur le seul appel de celui qui est l'objet d'une accusation en matière pénale, sa situation ne peut être aggravée.

Quant au principe général déduit du respect des droits de la défense, il n'empêche pas le législateur de s'écarter de la jurisprudence relative à l'article 202 du Code d'instruction criminelle pour décider dans une matière déterminée qu'il en sera autrement. C'est ce que le législateur a expressément fait en matière disciplinaire dans l'arrêté royal précité.

Même s'il s'agissait d'un principe général de droit, ce principe ne pourrait prévaloir sur une volonté contraire expressément

manifestée par le législateur dans une matière déterminée. Au demeurant le requérant ne cite ni texte légal, ni jurisprudence, ni doctrine en faveur de la thèse qu'il défend.

Le requérant

Le requérant conteste l'argumentation développée par le Gouvernement.

La procédure disciplinaire est totalement indépendante de la procédure pénale dont le requérant a fait l'objet par la suite. Il ne saurait dès lors se poser un problème au regard de l'article 25 de la Convention.

Aux termes de l'arrêté royal no 79 du 10 novembre 1967, le conseil d'appel de l'Ordre des médecins, connaissant en degré d'appel de la décision prise par le conseil provincial, est composé paritairement de magistrats et de médecins, avec une voix prépondérante en cas de partage accordée au magistrat qui préside. Si l'impartialité du conseil d'appel est assurée par cette situation, selon les termes des arrêts de la Cour européenne précités, force est de constater qu'elle n'a pu être assurée en l'occurrence, la parité entre médecins et magistrats n'étant pas respectée et l'aggravation de la peine disciplinaire devant légalement ressortir d'un vote adopté à la majorité des deux tiers.

Le requérant relève que la Cour de cassation ne se préoccupe pas du point, soulevé par lui, que la décision attaquée se fonde sur l'oeuvre du conseil provincial, intervenu successivement comme pouvoir réglementaire, partie poursuivante et juge, alors que le cumul de fonctions n'est pas de nature à assurer l'impartialité et l'indépendance requises. Bien au contraire, ceci porte gravement atteinte aux droits de la défense.

La Cour de cassation reconnaît que "lorsque le conflit existe entre une norme de droit interne et une norme de droit international qui a des effets directs dans l'ordre juridique interne, la règle établie par le traité doit prévaloir ; que la prééminence de celle-ci résulte de la nature même du droit conventionnel international et non pas de la Constitution". Cependant elle estime que le législateur a le pouvoir de régler spécialement l'exercice du droit de défense dans une matière déterminée et que, selon l'article 25 par. 4 de l'arrêté royal précité, le conseil d'appel peut, à la majorité des deux tiers, aggraver comme en l'espèce la sanction prononcée par le conseil provincial.

Pour le requérant, cette loi interne va à l'encontre des principes énoncés à l'article 6 de la Convention.

En définitive, la Cour de cassation estime que l'article 25 par. 4 de l'arrêté royal "n'est pas incompatible avec les exigences d'un procès équitable, formulé par l'article 6 par. 1 de la Convention". Une telle interprétation est erronée en raison de ce que l'article 6 par. 1 de la Convention contredit l'arrêté royal en cause et qu'il doit être appliqué par préférence, compte tenu de la prééminence non contestée de la norme internationale sur la norme de droit interne.

EN DROIT

Le requérant a fait valoir deux griefs tirés de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention concernant exclusivement la procédure dont il a fait l'objet devant les organes de l'Ordre des médecins et qui a abouti à sa radiation du tableau de l'Ordre des médecins.

Le requérant s'est plaint en premier lieu de ce que sa cause

n'a pas été entendue par un tribunal "indépendant" et "impartial" dans la mesure où le conseil d'appel de l'Ordre qui a prononcé à son encontre l'interdiction du droit d'exercer l'art médical était composé majoritairement de médecins.

En outre, il a soutenu qu'aux termes de ladite disposition de la Convention, la procédure devait respecter les droits de la défense et le principe général de droit selon lequel, sur seul appel de celui qui est l'objet d'une accusation en matière pénale, sa situation ne saurait être aggravée.

Pour le requérant, ce principe est applicable en matière disciplinaire lorsque, comme en l'espèce, le manquement reproché constitue également une infraction à la loi pénale. Le conseil d'appel devait donc faire application de l'article 202 du Code d'instruction criminelle et non pas de la loi spéciale applicable en matière de discipline médicale, à savoir l'article 25 par. 4 de l'arrêté royal No 79 du 10 novembre 1987, moins favorable dans la mesure où le conseil d'appel peut à la majorité des deux tiers aggraver la sanction prononcée par le conseil provincial.

1. La Commission est appelée à se prononcer d'abord sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention.

Elle constate que l'allégation du requérant portant sur l'absence d'indépendance et d'impartialité des organes de l'Ordre des médecins, en particulier de son conseil d'appel, est similaire à celle formulée dans les affaires qui ont donné lieu à deux arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, à savoir l'arrêt du 23 juin 1981 dans l'affaire Le Compte, Van Leuven et De Meyere (série A no 43) et l'arrêt du 10 février 1983 dans l'affaire Albert et Le Compte (série A no 58).

Quant à la question de savoir si "la contestation" mise en cause devant les organes disciplinaires portait sur un droit de caractère civil, la Commission, confirmant sa jurisprudence constante, souscrit à l'opinion exprimée par la Cour dans ses deux arrêts précités, opinion selon laquelle "le droit de continuer à exercer la profession de médecin revêtait dans le cas des intéressés, un caractère privé, donc civil, au sens de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1), nonobstant la nature spécifique et d'intérêt général de la profession de médecin et les devoirs particuliers s'y rattachant".

Compte tenu du fait que "la contestation" des décisions prises contre le requérant portait sur un "droit de caractère civil", le requérant avait le droit à l'examen de sa cause par "un tribunal" réunissant les conditions de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1).

La thèse du requérant, il est vrai, consiste à soutenir que le conseil d'appel de l'Ordre des médecins en prononçant à son encontre la sanction de la radiation du tableau de l'Ordre des médecins, a eu à décider du bien-fondé d'une "accusation en matière pénale". En aggravant la sanction prononcée par le conseil provincial, il aurait méconnu l'article 6 par. 1 (Art. 6-1), en particulier les droits de la défense et le principe général de droit selon lequel, sur seul appel de celui qui est l'objet d'une accusation pénale, sa situation ne saurait être aggravée.

La Commission doit cependant rappeler à cet égard la jurisprudence de la Cour européenne, qui dans l'arrêt Albert et Le Compte précité (par. 30) a déclaré que les deux aspects, civil et pénal, de l'article 6 (Art. 6-1) ne s'excluent pas nécessairement, qu'elle ne croyait pas devoir trancher la question de savoir s'il y avait en l'espèce "accusation en matière pénale" car le paragraphe 1 de l'article 6 (Art. 6-1) vaut en matière civile aussi bien que dans le domaine pénal.

La Commission estime devoir suivre, en l'espèce, la même démarche.

2. La Commission est donc amenée à examiner le premier grief du requérant tiré de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention, soit la question de savoir si sa cause a été entendue par un tribunal "indépendant et impartial", au sens de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1).

Ce grief repose sur la constatation de fait que dans la procédure sur opposition le conseil d'appel était composé d'une majorité de cinq médecins et de quatre magistrats, l'un faisant fonction de président. Le requérant croit pouvoir déduire, au vu de la jurisprudence de la Cour européenne, en particulier l'arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere précité (par. 58), que le conseil d'appel ne remplit pas les conditions d'indépendance et d'impartialité requises par l'article 6 par. 1 (Art. 6-1).

Dans cet arrêt, la Cour a déclaré que "l'indépendance" du conseil d'appel ne saurait être mise en doute et elle a ajouté : "En effet, sa composition assure une parité complète entre praticiens de l'art médical et magistrats de l'ordre judiciaire, et sa présidence incombe à l'un de ces derniers, désigné par le Roi et détenteur d'une voix prépondérante en cas de partage. La durée du mandat des membres du conseil (six ans) offre d'ailleurs une garantie supplémentaire à cet égard .. "

Pour ce qui est de "l'impartialité" du conseil d'appel, la Commission, avait, il est vrai, exprimé l'avis qu'il ne constituait pas, en l'espèce, un tribunal impartial : si ses membres magistrats devaient être réputés neutres, il fallait en revanche considérer ces membres médecins comme défavorables aux requérants, puisqu'ils avaient des intérêts très proches de ceux d'une des parties à la procédure. Toutefois, la Cour n'avait pas partagé cette opinion relative à la composition de la juridiction ; elle a considéré que "la présence ... de magistrats occupant la moitié des sièges, dont celui de président avec voix prépondérante (...), donne un gage certain d'impartialité et le système de l'élection des membres médecins par le conseil provincial ne saurait suffire à étayer une accusation de partialité".

Dans le deuxième arrêt rendu dans l'affaire Albert et Le Compte (par. 32) la Cour a précisé : "Quant à l'impartialité considérée sous un angle objectif et organique (...), aucun élément du dossier ne permet à la Cour d'en douter. Spécialement, le mode de désignation des médecins siégeant dans les conseils d'appel n'autorise pas à les taxer de partialité : quoique élus par les conseils provinciaux (...), ils n'agissent pas en qualité de représentants de l'Ordre des médecins mais à titre personnel, tout comme les membres magistrats nommés, eux, par le Roi."

La Commission reconnaît avec le Gouvernement que c'est dans le contexte des circonstances propres à l'affaire Le Compte, Van Leuven et De Meyere, à savoir l'attitude des requérants qui contestaient la légitimité même de l'Ordre des médecins, que la Commission avait dans un premier temps considéré que la présence de médecins dans les organes disciplinaires de l'Ordre pouvait poser problème. Ainsi qu'il a été relevé, la Cour n'avait pas partagé ce point de vue.

Il échet de relever que dans la présente affaire, de telles circonstances n'existent pas. Le requérant a été poursuivi pour avoir manqué au respect des règles de la déontologie et au maintien de l'honneur, de la discrétion et de la probité des membres de l'Ordre des médecins du fait qu'il avait "entretenu la toxicomanie" de patients, infraction qui relève également de la loi pénale et pour laquelle le requérant a d'ailleurs fait l'objet, par la suite, de poursuites et condamnations par le tribunal correctionnel et la cour d'appel de Bruxelles.

La Commission souligne en outre que rien dans le dossier ne permet de conclure que l'absence dans le cas particulier d'une stricte parité entre médecins et magistrats aurait eu pour effet de rendre l'organe disciplinaire "partial", en violation des prescriptions de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1).

En effet, et le Gouvernement ne manque pas de le souligner, la Cour ne requiert pas que la parité entre magistrats et médecins soit assurée à tout moment dans le conseil d'appel dans la mesure où les médecins ne siégent pas en qualité de représentants de l'Ordre, mais à titre personnel, comme les magistrats dont la présence constitue une garantie supplémentaire. A cet égard, la Commission constate à la suite de la Cour de cassation dans l'arrêt du 13 septembre 1984, prononcé en la cause, que le conseil d'appel a statué à la majorité des deux tiers des membres présents, dans le cadre d'une procédure qui, comme telle, n'est l'objet d'aucun grief particulier du requérant.

Le requérant a encore avancé l'argument suivant lequel le conseil d'appel manquerait d'indépendance et d'impartialité en raison de ce qu'il aurait statué sur la base d'une instruction menée par le bureau du conseil provincial, ce dernier étant intervenu à la fois en tant que pouvoir réglementaire, partie poursuivante et juge.

La Commission estime que de la même manière que l'on ne saurait reprocher à un tribunal de fonder sa décision sur des éléments qui lui sont soumis par le ministère public, le juge d'instruction ou les parties elles-mêmes, on ne saurait faire grief au conseil d'appel de l'Ordre d'avoir fondé la sienne sur l'oeuvre du conseil provincial, pour autant, bien entendu, que le conseil d'appel lui-même présente les garanties d'indépendance et d'impartialité nécessaires et que la cause soit entendue équitablement, ce qui a été le cas en l'occurrence.

La Commission parvient ainsi à la conclusion que, dans les circonstances de l'espèce, la cause du requérant a été entendue équitablement par un tribunal "indépendant et impartial" au sens de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée, en application de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

3. La Commission est encore appelée à examiner le second grief tiré de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention, portant sur le fait que le conseil d'appel de l'Ordre, saisi sur seul appel du requérant, a infligé à ce dernier la sanction de l'interdiction d'exercer l'art médical, en violation du principe général de droit qui interdirait l'aggravation de la sanction.

La Commission considère qu'un tel grief peut s'analyser comme relevant d'une prétendue atteinte au principe de l'équité de la procédure sur le terrain de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention. Toutefois, elle est d'avis, au vu des éléments mis à sa disposition dans le contexte de la présente affaire, que le conseil d'appel en prononçant la sanction litigieuse de la radiation n'a pas porté atteinte à des droits dont le requérant pourrait se prévaloir au regard de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) et que, dès lors, aucune violation de la Convention ne saurait être décelée en l'occurrence.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit également être rejetée, en application de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

Le Président
de la Commission

(C.A. NØRGAARD)