

Conseil d'État b., 6^e chambre, 10 octobre 2001

MM. Andersen, Hanse et Lewalle (R.)

Aud. : Mr. Nihoul

Pl. : MM^{es} Gouden et Weinstock

*(L'Association sans but lucratif « Union Professionnelle vétérinaire »
et de Gottal Alain c. l'Ordre des médecins vétérinaires)*

Désistement

Vu la requête introduite le 25 mai 1999 par l'ASBL Union professionnelle vétérinaire et Alain de Gottal qui demandent l'annulation du « Code de déontologie approuvé par le Conseil supérieur de l'Ordre des médecins vétérinaires en date du 19 décembre 1998 »;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. Nihoul, Auditeur au Conseil d'Etat;

(...)

Entendu, en son avis partiellement conforme, M. Nihoul, Auditeur;

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

Considérant qu'à l'audience, les requérants ont déclaré qu'ils entendaient se désister de leur recours; que la partie adverse a déclaré accepter ce désistement; que rien ne s'oppose à ce que le désistement soit décrété; qu'eu égard aux circonstances de la cause, il y a lieu de mettre les dépens à charge des requérants,

Décide :

Article 1^{er}. Le désistement est décrété.

Article 2. Les dépens, liquidés à la somme de 14 000 francs, sont mis à charge des requérants à concurrence de 7 000 francs chacun.

Rapport de l'auditeur (Extraits)

La déontologie professionnelle à l'épreuve des droits de l'homme : le cas des médecins vétérinaires ⁽¹⁾

(...)

(1) Le titre est établi par la rédaction de la *Revue*.

III. Exposé des faits

1. La loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des médecins vétérinaires a confié aux deux conseils de l'Ordre, par son article 5, la mission notamment d'assurer « *le respect de la déontologie vétérinaire, l'honneur, la discrétion, la probité et la dignité des membres de l'Ordre, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de la profession et même en dehors de leur activité professionnelle dans les cas de faute grave rejettant sur l'honneur de la profession* ».

Par son article 11, alinéa 6, ladite loi du 19 décembre 1950 a assigné pour tâche au Conseil supérieur de l'Ordre « *1° d'établir les règles de la déontologie vétérinaire conformément aux buts indiqués par l'article 5 de la présente loi* ».

2. Conformément à ces dispositions, le Conseil supérieur de l'Ordre des médecins vétérinaires a établi un Code de déontologie qui a été modifié à de multiples reprises.

3. Par un arrêt n° 74.861 du 30 juin 1998 (en cause *Fontaine et consorts*), le Conseil d'Etat a « *annulé, tant dans sa version en langue française que dans sa version en langue néerlandaise, le Code de déontologie approuvé par le Conseil supérieur de l'Ordre des médecins vétérinaires en date du 10 décembre 1994* » en précisant que « *la présente annulation ne produira d'effet qu'à compter de sa notification aux parties* ».

L'arrêt précité repose sur le motif suivant :

« *Considérant que la partie adverse, en énonçant dans son dernier mémoire, que 'les vétérinaires d'expression française et les vétérinaires d'expression néerlandaise connaissent exactement le texte qui leur est respectivement applicable', en estimant opportun de 'rappeler qu'une différence de traitement n'est pas en soi discriminatoire' et en laissant entendre que les vétérinaires francophones se trouveraient dans une situation plus favorable que leurs homologues néerlandophones, la partie adverse reconnaît l'existence de divergences entre les versions en langue française et en langue néerlandaise; que de telles divergences sont incompatibles avec l'unicité des règles de déontologie voulues par le législateur de 1950; que le moyen est fondé* ».

4. A la suite de cet arrêt d'annulation, le conseil supérieur de l'Ordre a décidé, en sa séance du 7 novembre 1998, d'élaborer un nouveau Code de déontologie en ces termes : « *Comme convenu à la réunion de Namur, on corrigera uniquement les fautes de traduction et*

on fera quelques petites modifications. Le conseil supérieur compare la version néerlandaise (les textes qui ont été établis lors de la réunion à Namur du Code de déontologie)... ».

5. En sa séance du 19 décembre 1998, le Conseil supérieur de l'Ordre a adopté un nouveau Code de déontologie, qui **constitue le règlement attaqué**,... :

(...)

IV. Recevabilité

(...)

V. Examen des moyens

A. Premier moyen

(...)

5° Continuité du service public

(...) les parties requérantes contestent l'application du principe général de la continuité du service public au motif que l'Ordre des médecins vétérinaires n'assumerait aucune mission de service public.

Pourtant, dans leur requête en annulation, ces dernières soutiennent paradoxalement que « *l'acte attaqué par le présent recours est un acte relevant de la compétence du Conseil d'Etat* » au motif qu'« *en créant l'Ordre des médecins vétérinaires, le législateur a confié aux organes de celui-ci l'exercice d'une autorité administrative* ».

En réalité, comme les parties requérantes le relèvent d'ailleurs fort pertinemment dans leur requête, le Conseil d'Etat considère l'Ordre des médecins vétérinaires et son conseil supérieur, à l'instar d'autres ordres professionnels, comme une autorité administrative au sens des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ⁽²⁾. Or, l'un des critères essentiels et indispensables pour reconnaître à une personne morale la qualité d'autorité administrative est précisément le fait d'être investie d'une mission d'intérêt général.

Pour reprendre la formule du professeur Van Compernelle, les ordres professionnels sont « *des institutions de droit public créées par*

(2) Outre la jurisprudence citée par les parties requérantes, voy. C.E., *Detry*, n° 21.652 et *Ravis*, n° 21.653, du 11 décembre 1981; C.E., *Fontaine et crts*, n° 74.861, du 30 juin 1998 (à propos de l'Ordre des médecins vétérinaires).

la loi en vue d'assumer et d'assurer, dans le ressort de certaines professions libérales, une mission d'intérêt général exercée, avec des attributs de puissance publique, sous un régime d'autonomie » ⁽³⁾. Par ces traits essentiels, ces groupements se différencient profondément des autres groupements ou associations qui procèdent de l'initiative privée.

C'est précisément en raison de ces caractéristiques spécifiques que tant la Cour européenne des droits de l'homme ⁽⁴⁾ que la Cour d'arbitrage ⁽⁵⁾ et la Cour de cassation ⁽⁶⁾ ont considéré que de tels ordres ne pouvaient être regardés comme une association à laquelle s'appliquerait la liberté d'association au motif qu'il s'agit d'institutions de droit public créées par la loi et dotées par elle d'attributions qu'ils exercent sous les contrôles prévus par cette loi.

Il s'ensuit logiquement que le principe de la continuité des fonctions publiques est applicable au fonctionnement des organes des ordres professionnels.

La Cour de cassation s'est explicitement prononcé en ce sens à propos de l'Ordre des médecins : « *Le principe général de la continuité du service public est applicable à l'Ordre des médecins, qui est une institution de droit public. Le principe général du droit de la continuité du service public, applicable à l'Ordre des médecins, implique que des personnes qui remplissent un mandat aux conseils d'appel de l'Ordre des médecins, sont en droit, lorsque leur mandat est arrivé à échéance, de poursuivre l'exercice de leurs fonctions jusqu'au moment de leur remplacement ou de leur nouvelle désignation* » ⁽⁷⁾.

Tel est également le cas de l'Ordre des médecins vétérinaires dont le conseil supérieur a pour tâche notamment « *d'établir les règles de la déontologie vétérinaire conformément aux buts indiqués par l'article 5* » de la loi du 19 décembre 1950 (art. 11, al. 6).

(3) In *L'évolution de la fonction de juger dans les ordres professionnels*, Publications des F.U.S.L., 1983, p. 393.

(4) Cour eur. dr. h., 23 juin 1981, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere*, §§ 64-65, et *J.T.*, 1981, p. 622, obs. P. LAMBERT; 10 février 1983, *Albert et Le Compte, o.c.*, § 44. *A contrario* : Cour eur. dr. h., 30 juin 1993, *Sigurdur A. Sigurjonsson*; 29 avril 1999, *Chassagnou et autres*.

(5) C. Arb., arrêt du 29 septembre 1993, *Arr. C.A.*, 1993, p. 747; arrêt du 10 mai 1994, *Arr. C.A.*, 1994, p. 477.

(6) Cass., 15 juin 1979, *J.T.*, 1980, p. 387; *Pas.*, I, 1193; *T.B.P.*, 1980, p. 60; *R.W.*, 1979-1980, col. 1702, obs.

(7) Cass., 9 décembre 1977, *Pas.*, 1978, I, 409, obs.; *J.T.*, 1978, p. 545; *R.W.*, 1977-1978, col. 1813.

Le principe de la continuité des fonctions publiques est donc bien applicable à la partie adverse.

A cet égard, le fait qu'un ordre professionnel tomberait dans le champ d'application d'une autre législation, en l'occurrence celle relative à protection de la concurrence économique, n'a pas pour effet de modifier cette conclusion dans la mesure où chaque législation a son champ d'application respectif et n'interfère donc pas dans l'applicabilité d'une autre législation ou d'un autre principe général de droit.

6° Conclusion

En continuant à siéger au sein du conseil supérieur de l'Ordre des médecins vétérinaires au-delà du terme fixé à leur mandat, les délégués des institutions universitaires vétérinaires, en tant que membres d'un organe collégial chargé d'un service public, ont continué à remplir la mission dont ils étaient investis dans l'attente de la désignation de nouveaux délégués par le Roi et ce, en vue de permettre la continuité du fonctionnement de ce service public. La deuxième branche manque donc en droit.

(...)

F. Sixième moyen

Le moyen est « pris de l'excès de pouvoir et de la violation notamment de l'article 19 de la Constitution et de l'article 5 de la loi du 19 décembre 1950 créant l'Ordre des médecins vétérinaires ».

1. Rappel du moyen

Les parties requérantes reprochent aux deux premières phrases de l'article 3 du Code attaqué d'interdire « les actes et comportements visés en ce compris le droit d'émettre des opinions à l'égard de sa propre profession en toutes circonstances et même en dehors de l'activité professionnelle sans limiter ces cas à ceux de faute grave rejaillissant sur l'honneur de la profession » alors que « l'article 19 de la Constitution garantit la liberté de manifester ses opinions en toute matière » et que « l'article 5 de la loi précitée du 19 décembre 1950 prescrit que les règles de déontologie ne sont applicables en dehors de l'activité professionnelle que dans les cas de faute grave rejaillissant sur l'honneur de la profession ».

2. Thèse de la partie adverse

Pour la partie adverse, *« cette disposition n'est manifestement pas en contradiction avec la liberté d'expression qui n'est d'ailleurs pas absolue. Celui qui nuit intentionnellement à l'honneur d'une personne commet un abus du droit à la liberté d'expression »*.

Elle estime ensuite que l'acte attaqué considère comme faute grave rejaillissant sur l'honneur de la profession, le fait de *« divulguer des renseignements qui sont de nature à nuire à un confrère. Pour le reste, les médecins vétérinaires sont libres d'exposer leur point de vue »*.

3. Réplique des parties requérantes

En ce qui concerne la première phrase de l'article 3, les parties requérantes estiment que *« de deux choses l'une : SOIT la disposition attaquée ne fait que rappeler le principe contenu dans l'article 5 de la loi, auquel cas l'on peut se demander pourquoi la formulation est tellement différente, SOIT la disposition, conformément aux termes utilisés, étend de manière considérable le principe contenu dans l'article 5 de la loi, auquel cas la disposition attaquée est illégale »*.

En ce qui concerne le principe de la liberté d'expression, la présence d'autres moyens d'action en cas d'abus de la liberté d'expression, tels que les règles de droit civil (notamment l'article 1382 du Code civil) et de droit pénal (notamment l'article 443 du Code pénal), *« confirme, pour les parties requérantes, dès lors la volonté du législateur, exprimée dans l'article 5 de la loi du 19 décembre 1950, de limiter l'intervention à des sanctions déontologiques. En effet, il n'y a lieu d'adjoindre des sanctions disciplinaires aux sanctions civiles et pénales que dans l'hypothèse où les actes incriminés constituent en plus une faute grave rejaillissant sur l'honneur de la profession »*.

4. Examen

4.1. Rappel du texte attaqué :

L'article 3 du Code attaqué prescrit que :

« Tout médecin vétérinaire doit s'abstenir, même en dehors de l'exercice de sa profession, de tout acte ou parole qui serait de nature à nuire à la dignité de celle-ci. Il est interdit de critiquer la profession dans un milieu étranger à celle-ci ou de divulguer des renseignements qui seraient de nature à nuire à un confrère. Des différends professionnels ne peuvent donner lieu à des polémiques pouvant rejaillir sur l'honneur de la profession ou d'un confrère ».

La troisième phrase précitée n'est pas mise en cause par le moyen.

4.2. En ce qui concerne l'article 19 de la Constitution :

Comme le souligne F. Delpérée⁽⁸⁾, « *l'exercice d'une profession, comme l'appartenance à une institution, peuvent, dans le secteur public comme dans le secteur privé, engendrer des obligations — réserve, discrétion, respect de la hiérarchie, obéissance aux ordres et aux instructions... — qui vont notamment à l'encontre des principes de liberté. Ces contraintes qui découlent des lois écrites ou non écrites de la profession ou de l'institution sont acceptées au nom du souci de défendre l'intérêt collectif qui paraît plus important que l'intérêt de chacun des individus* ».

Il n'en demeure pas moins que, comme le rappellent régulièrement le Conseil d'Etat⁽⁹⁾ et la Cour d'arbitrage⁽¹⁰⁾, le régime des libertés publiques est l'œuvre essentiellement du législateur. Il s'ensuit, d'une part, que les limitations aux droits et libertés doivent être prévues par le législateur et, d'autre part, que les normes législatives qui affectent directement ou indirectement les libertés publiques et les droits fondamentaux doivent être interprétées restrictivement.

Il convient donc d'examiner d'abord dans quelle mesure le législateur a permis que les règles déontologiques portent atteinte notamment à la liberté d'expression garantie par l'article 19 de la Constitution (4.3.) et ensuite si l'autorité ordinaire a respecté cette habilitation en adoptant la disposition attaquée (4.4.).

4.3. Quelle habilitation législative ?

L'article 5 de la loi du 19 décembre 1950 précitée dispose que « *les conseils de l'Ordre (...) assurent le respect de la déontologie vétérinaire, l'honneur, la discrétion, la probité et la dignité des membres de l'Ordre, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de la profession et même en dehors de leur activité professionnelle dans les cas de faute grave rejaillissant sur l'honneur de la profession* ». Pour sa part, l'article 11, alinéa 6, 1^o, de la même loi prescrit que « *le Conseil supérieur a pour tâche : 1^o d'établir les règles de la déontologie*

(8) *Droit constitutionnel*, tome I, Larcier, 1980, n^o 166.

(9) Voy. nos chroniques de jurisprudence avec R. ANDERSEN, *Revue belge de droit constitutionnel*, 1995/1, pp. 72 à 86, 1996/2, pp. 204 à 212, 1997/2, pp. 156 à 168; 1998/3, pp. 267 à 279; 2000/1, pp. 55 à 78, 2000/3, pp. 349 à 375.

(10) Voy. les chroniques de jurisprudence de F. DELPÉRÉE, A. RASSON et B. RE-NAULD, publiées dans la *Revue belge de droit constitutionnel*.

vétérinaire conformément aux buts indiqués par l'article 5 de la présente loi ».

Il résulte de ce qui précède que, pour tout ce qui est en dehors de l'exercice de la profession, le législateur n'a permis aux autorités de l'Ordre des médecins vétérinaires d'arrêter des règles déontologiques et d'en assurer le respect que « *dans les cas de faute grave rejaillissant sur l'honneur de la profession* ».

4.4. Qu'en est-il des dispositions attaquées ?

1° En ce qui concerne la première phrase de l'article 3 :

En tant que cette disposition oblige tout médecin vétérinaire à « *s'abstenir, même en dehors de l'exercice de sa profession, de tout acte ou parole qui serait de nature à nuire à la dignité de celle-ci* », elle va au-delà du prescrit légal précité.

Certes, l'on pourrait adopter une interprétation de cette disposition conforme aux articles 5 et 11 de la loi du 19 décembre 1950 et dès lors admettre qu'en tant qu'elle vise des actes accomplis ou des paroles prononcées en dehors de l'activité professionnelle, elle ne peut concerner « *que les cas de fautes graves rejaillissant sur l'honneur de la profession* ».

Ce procédé dit de « *l'interprétation conforme* » n'est pas inhabituel devant le juge de la légalité objective, que ce soit le Conseil d'Etat ou la Cour d'arbitrage ; il permet au juge de replacer la norme attaquée de manière rationnelle dans son contexte normatif, y compris les principes généraux du droit et les engagements jurisprudentiels, tout en évitant une annulation de nature à perturber l'ordre juridique.

Toutefois, dans le domaine des libertés publiques, comme c'est le cas en l'espèce, il ne nous semble pas requis de recourir à un tel procédé, particulièrement lorsque les textes incriminés s'écartent par trop de l'habilitation législative.

Tel est le cas en l'espèce de sorte que la première phrase de l'article 3 attaqué doit être annulé ou, à tout le moins, dans cette phrase les termes « *, même en dehors de l'exercice de sa profession,* ».

2° En ce qui concerne la deuxième phrase de l'article 3 :

Cette disposition prohibe deux comportements qui sont considérés par la partie adverse comme constituant des « *cas de faute grave rejaillissant sur l'honneur de la profession* ».

— *Pour ce qui est des articles 5 et 11 de la loi du 19 décembre 1950 :*

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes ne mettent pas en doute une telle qualification. Le moyen tel qu'il est libellé ne met d'ailleurs pas en cause la qualification, au regard des articles 5 et 11 de la loi du 19 décembre 1950, par la règle déontologique attaquée de certains comportements considérés en soi comme abusifs, mais uniquement le fait que l'article 3 attaqué ne reproduit pas la limitation légale relative aux comportements se situant en dehors de l'activité professionnelle.

Pour le surplus, la partie adverse dispose, en vertu des articles 5 et 11 de la loi du 19 décembre 1950, de la prérogative de qualifier « *de faute grave rejaillissant sur l'honneur de la profession* » certains de ces comportements, même si par ailleurs ceux-ci sont, en vertu d'autres législations, comme le Code civil ou le Code pénal, passibles d'autres sanctions.

— *Pour ce qui est de l'article 19 de la Constitution :*

Les parties requérantes mettent en cause l'interdiction comminée par la disposition attaquée « *de critiquer la profession dans un milieu étranger à celle-ci* ».

Cette interdiction constitue assurément une ingérence dans la liberté d'expression des médecins vétérinaires à propos de leur profession.

Tout comme les normes législatives qui affectent directement ou indirectement une liberté publique ou un droit fondamental, et même si elles peuvent s'autoriser d'une habilitation législative en ce sens, ce qui est le cas en l'espèce (voy. *supra*, 4.3.), les règles déontologiques limitant l'exercice d'une liberté publique ne peuvent être élisives de la liberté concernée et doivent, à tout le moins, être justifiées par un but légitime, être raisonnablement appropriées à la poursuite d'un tel but et être assorties de garanties sérieuses.

En l'espèce, l'interdiction querellée ne nous paraît pas remplir ces exigences :

- Tout d'abord, il convient de rappeler que la liberté mise en cause par la disposition incriminée est la liberté d'expression. Or, ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme l'a déjà souligné, « *la liberté d'expression occupe une place éminente dans une société démocratique. Elle en constitue l'un des fondements essentiels et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement*

de chacun »⁽¹¹⁾. Il s'ensuit que la nécessité de la restreindre doit se trouver établie de manière convaincante.

- Ensuite, la partie adverse ne justifie pas la restriction ainsi apportée à la liberté d'expression. Elle se contente d'indiquer que « *Celui qui nuit intentionnellement à l'honneur d'une personne commet un abus du droit à la liberté d'expression* ». Or, l'article 3, deuxième phrase, a une portée bien plus large puisqu'il vise toute « *critique de la profession* ».

- Enfin, à supposer que le but poursuivi soit d'assurer, à l'instar des autres règles déontologiques, « *l'honneur, la discrétion, la probité et la dignité des membres de l'ordre* » (art. 5 de la loi du 19 décembre 1950), une telle interdiction, en raison de sa formulation extrêmement large, n'apparaît pas nécessaire à la sauvegarde des intérêts collectifs dont les autorités ordinales ont la charge et revêt dans cette mesure un caractère disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi. En effet, la seule restriction contenue dans cette disposition concerne le fait que la critique doit être émise « *dans un milieu étranger à la profession* ».

Pour apprécier la portée d'une telle atteinte à la liberté d'expression, il est permis de se référer à l'affaire *Barthold* tranchée par la Cour européenne des droits de l'homme. En l'occurrence, poursuivi en raison des critiques qu'il avait formulées publiquement à plusieurs reprises à propos de l'inexistence d'un service de nuit des vétérinaires, un médecin vétérinaire, aux termes de l'arrêt de la cour d'appel allemande, avait pu conserver le droit d'exprimer son avis sur ce problème même en divulguant son nom, en publiant sa photographie et en signalant sa qualité de directeur de la clinique vétérinaire de Fuhlsbüttel, mais, en revanche, s'était vu interdire de compléter son opinion, accompagnée de ces indications, par certaines informations tirées de son expérience et illustrant la difficulté, pour les propriétaires d'animaux, de se procurer pendant la nuit l'assistance d'un vétérinaire.

Pour la Cour, « *il se peut que ces informations aient eu un effet publicitaire pour la clinique du Dr Barthold et aient embarrassé des collègues, mais en l'occurrence un tel effet se révèle fort accessoire au regard du contenu principal de l'article comme de la nature de la question à soumettre au grand public. L'injonction du 24 janvier 1980 ne*

(11) Voy. notamment Cour eur. dr. h., arrêt *Handyside* du 7 décembre 1976, § 49; arrêt *Barthold* du 25 mars 1985, § 58; arrêt *Ahmed et autres* du 2 septembre 1998, § 52; arrêt *Bergens Tidende et autres* du 2 mai 2000, § 48.

ménage pas un juste équilibre entre les deux intérêts en jeu : pour la cour d'appel hanséatique, il y a intention d'agir à des fins de concurrence, au sens de l'article 1 de la loi de 1909, dès lors qu'elle ne s'efface pas entièrement derrière d'autres mobiles ('nicht völlig hinter sonstigen Beweggründen verschwindet'). Un critère aussi rigide dans la manière d'aborder le problème de la publicité des professions libérales ne cadre pas avec la liberté d'expression. Son application risque de décourager les membres de ces professions de contribuer à la discussion publique des questions concernant la vie de la collectivité, pour peu que pareille contribution ait des chances de passer pour produire quelque effet publicitaire. Par là même, elle est de nature à entraver la presse dans l'accomplissement de sa tâche d'information et de contrôle. En conclusion, les interdictions incriminées n'apparaissent pas proportionnées au but légitime poursuivi ni, partant, 'nécessaires, dans une société démocratique', 'à la protection des droits d'autrui', de sorte qu'elles enfreignent l'article 10 de la Convention »⁽¹²⁾.

Dans ces conditions, l'interdiction de critiquer la profession sans aucune autre restriction que celle d'être émise dans un milieu étranger à celle-ci apparaît formulée de manière trop absolue par rapport à la liberté d'expression.

Il s'ensuit que dans la deuxième phrase de l'article 3, les mots « *de critiquer la profession dans un milieu étranger à celle-ci ou* » doivent être annulés.

4.5. Conclusion :

Le sixième moyen est fondé en tant qu'il vise l'article 3, première phrase, et, dans l'article 3, deuxième phrase, les mots « *de critiquer la profession dans un milieu étranger à celle-ci ou* » ; il ne l'est pas pour le surplus.

G. Septième moyen

Le moyen est « pris de l'excès de pouvoir et de la violation notamment des principes généraux de l'administration raisonnable, du respect des droits de la défense et de la proportionnalité ».

1. Rappel du moyen

Les parties requérantes reprochent à l'article 4, alinéa 1^{er}, du Code attaqué de ne pas permettre l'exercice par le médecin vétérinaire

(12) Arrêt *Barthold* précité, §§ 58 et 59.

naire « du droit de disposer d'un délai raisonnable (...) pour prendre position, d'avoir connaissance des motifs de sa convocation et des conséquences que ces motifs sont susceptibles d'entraîner pour l'exercice de sa profession, et de se voir notifier les moyens précis de défense qui lui sont reconnus : droit de consulter un dossier, droit de se faire assister par le conseil de son choix ... ». Elles estiment également que « l'exigence d'une suite positive et immédiate 'sans délai' est encore contraire au droit de choisir de ne pas comparaître et n'est pas proportionnée à toutes les circonstances de l'espèce ».

2. Thèse de la partie adverse

D'après la partie adverse, les droits cités par les parties requérantes « peuvent être invoqués comme motifs graves justifiant le report de l'audition. Seul le motif justifiant l'impossibilité de donner suite à la demande d'audition doit être indiqué sans délai. Cela ne signifie pas pour autant que la convocation n'indiquera pas les motifs de l'audition et ni que l'audition elle-même aura lieu sans délai. L'obligation de réagir à une convocation et de faire connaître les raisons d'un éventuel empêchement ne viole pas le droit du vétérinaire de ne pas comparaître ».

3. Réplique des parties requérantes

« Dans la mesure où ces droits ne sont garantis par aucune disposition de l'acte attaqué, il faut considérer que l'article 4 du Code met, dans sa rédaction actuelle, à charge des médecins vétérinaires l'obligation de se présenter devant les instances ordinales, sur simple convocation — dont la forme n'est pas définie et qui pourrait donc être simplement orale (et ce d'autant plus que la deuxième phrase oppose le cas d'une convocation écrite aux autres cas) — et dans le délai fixé par ces instances (qui, à défaut de précision, pourrait être de quelques heures seulement) ».

Elles estiment que « par ailleurs, en vertu de la disposition attaquée, un médecin vétérinaire qui ne souhaite pas comparaître devant les instances ordinales ou dont les motifs de non comparution sont jugés insuffisants par les instances ordinales, s'expose, en outre des sanctions qui pourraient être prononcées contre lui en raison des griefs qui lui sont reprochés, à une sanction disciplinaire supplémentaire pour la simple raison de sa non comparution. Ceci est évidemment en contradiction avec le droit accordé à tout justiciable de ne pas comparaître ».

Enfin, les parties requérantes relèvent que « l'obligation faite par la disposition attaquée aux médecins vétérinaires de répondre honnête-

ment et avec loyauté aux questions posées est contraire au droit de garder le silence ».

4. Examen

4.1. Rappel du texte entrepris :

L'article 4 du Code attaqué prescrit :

« Le médecin vétérinaire régulièrement invité à se présenter devant l'une des instances ordinales se doit, sauf motif grave signifié sans délai, de donner suite positive à cette invitation. Il en va de même pour toute sollicitation écrite émanant des instances ordinales. Aux questions posées, il doit répondre honnêtement et avec loyauté ».

4.2. Objet du moyen :

Dans leur requête, les parties requérantes ne mettent en cause qu'une partie de l'article 4 attaqué, à savoir l'alinéa 1^{er} dans la version néerlandaise et les deux premières phrases dans la version française, laquelle est reproduite telle quelle dans l'exposé du moyen. C'est donc tardivement que dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes mettent également en cause l'article 4, 3^e phrase, dans la version française et, alinéa 2, dans la version néerlandaise, de l'acte attaqué.

Le moyen est donc limité à l'article 4, 1^{re} et 2^e phrases, dans la version française et, alinéa 1^{er}, dans la version néerlandaise, du Code attaqué.

4.3. Appréciation :

La disposition incriminée énonce une règle de comportement qui paraît raisonnable dans son principe, à savoir, d'une part, que le médecin vétérinaire, en présence d'une convocation émanant d'une instance ordinale, doit y donner suite et, d'autre part, qu'il ne peut s'y soustraire que moyennant un motif grave qui doit en outre être signifié sans délai.

On n'aperçoit pas en quoi une telle disposition ferait obstacle à l'exercice des droits de la défense. En usant de son pouvoir réglementaire, la partie adverse n'a en tout cas pas réduit la portée ou les effets du principe des droits de la défense.

En effet, rien ne s'oppose, sur le vu du texte incriminé, à ce que le médecin vétérinaire, dûment convoqué, sollicite, après s'être vu exposer l'objet de cette convocation, un délai pour prendre connais-

sance du dossier, préparer sa défense et se faire assister d'un conseil. Au contraire, les autorités ordinales devront nécessairement procéder de la sorte en vertu du principe général des droits de la défense qui a valeur législative : celui-ci implique non seulement que l'intéressé soit informé de manière précise et claire de la nature des faits qui lui sont reprochés, dès lors qu'une sanction est envisagée à son égard (ce que permet une première invitation de l'intéressé devant les autorités ordinales, invitation à laquelle il est normal de répondre sans délai, comme le prévoit le texte querellé), mais aussi que l'intéressé soit invité à se défendre, en lui laissant un délai suffisant pour consulter son dossier et préparer sa défense, ce que n'exclut pas le texte attaqué. L'article 15 de la loi du 19 décembre 1950 précité précise d'ailleurs qu'*« aucune sanction ne peut être prise par défaut que trente jours après que le membre en cause aura été invité à se défendre »*. Pour le surplus, une telle obligation ne porte pas atteinte au droit de se taire.

Quant à l'obligation de faire connaître sans délai les raisons d'un éventuel empêchement, elle n'a pas non plus pour effet d'empêcher le médecin vétérinaire d'exercer ses droits de la défense et est justifiée par les exigences de fonctionnement des instances ordinales sans que cela n'apparaisse déraisonnable, de sorte que cette exigence n'est pas disproportionnée.

Il en va de même enfin de la possibilité de ne pouvoir se prévaloir que d'un motif grave comme justification d'une non comparution. En effet, ce motif grave peut consister en une violation des droits de la défense. Pour le surplus, un tel motif doit être de nature à justifier de façon assez sérieuse l'absence de comparution. On ne saurait en effet admettre que les membres d'un ordre professionnel se soustraient à une telle obligation pour n'importe quel motif.

4.4. En conclusion, le moyen n'est pas fondé.

(...)

I. Neuvième moyen

Le moyen est *« pris de l'excès de pouvoir et de la violation notamment du principe de la liberté du commerce, de l'industrie et des prestations de services, du droit au libre choix d'une activité professionnelle inscrit dans l'article 23 de la Constitution, du droit d'association reconnu par l'article 27 de la Constitution, du décret d'Allarde, et de l'article 22 du Pacte international de New York du 19 décembre 1966, et des principes d'égalité et de sécurité juridique »*.

1. Rappel du moyen

Les parties requérantes reprochent à l'article 7, alinéa 2 du Code attaqué d'interdire la mention des sociétés civiles de médecins vétérinaires dans les annuaires téléphoniques alors que le Code de déontologie permet par son article 52 aux vétérinaires de constituer des sociétés civiles pour l'exercice de leur profession.

2. Thèse de la partie adverse

« Cette disposition crée un équilibre entre le caractère individuel de l'inscription à l'Ordre des médecins vétérinaires et la possibilité d'exercer de façon collective la profession notamment par le biais de sociétés professionnelles. Dans l'intérêt du respect du devoir d'information, il est essentiel que le public puisse identifier le médecin vétérinaire avec lequel il a eu un contact. C'est la ratio legis de cette disposition ».

Pour le surplus, la partie adverse estime que *« les dispositions visées au moyen n'ont aucun rapport avec l'inscription dans un annuaire téléphonique ».*

3. Réplique des parties requérantes

Pour les parties requérantes, la disposition attaquée va à l'encontre du principe défendu par la partie adverse, à savoir l'identification du médecin vétérinaire, *« dans la mesure où, si les médecins vétérinaires ne sont pas autorisés à identifier leurs associés ou collaborateurs, le public est dans l'impossibilité d'identifier le groupement dont un médecin vétérinaire fait partie ».* Il s'ensuit que *« l'objectif d'une bonne information du public exige non seulement que chaque médecin vétérinaire soit identifié individuellement, mais exige également que les médecins vétérinaires fassent connaître les liens professionnels qu'ils ont établi avec d'autres médecins vétérinaires ».*

D'autre part, elles relèvent que *« l'interdiction posée est une règle qui vise à limiter la concurrence et n'est donc pas de la compétence de la partie adverse ».* Se basant sur un arrêt de la Cour de cassation du 7 mai 1999 rendu à propos de l'application de la loi du 5 août 1991 sur la protection de la concurrence économique à l'Ordre des pharmaciens et aux pharmaciens, les parties requérantes estiment que *« les médecins vétérinaires, tout comme la partie adverse, doivent être considérés comme des entreprises au sens de la loi du 5 août 1991 »* de sorte que *« la partie adverse n'a pas le pouvoir d'imposer une mesure restrictive de libre concurrence telle que l'interdiction pour une association de faire connaître l'identité de ses membres ».*

4. Examen

4.1. Rappel du texte attaqué :

L'article 7, alinéa 3, du Code attaqué dispose à propos des annuaires téléphoniques que :

« En cas d'association, chaque médecin vétérinaire doit être repris individuellement dans la liste, sans mention des noms de ses associés et/ou collaborateurs ».

4.2. Portée de la disposition attaquée :

L'article 7, alinéa 3 ⁽¹³⁾, attaqué revient à interdire que soient mentionnées, dans les annuaires téléphoniques, des données relatives aux sociétés civiles professionnelles créées par les médecins vétérinaires conformément à l'article 52 du même Code.

La portée générale de l'article 7 du Code de déontologie est manifestement d'éviter toute publicité intempestive à l'occasion de la publication de données dans les annuaires téléphoniques : les données qui peuvent être publiées sont limitées ; elles doivent y figurer *« sans encadrement, ni grossissement, ni coloration, ni dessin, ni graphisme »* ; en toute hypothèse, elles *« garderont un aspect sobre et discret »*. C'est dans ce contexte que la disposition attaquée impose que chaque médecin vétérinaire soit repris individuellement dans les annuaires téléphoniques, sans mention de ses associés ou collaborateurs.

(...)

4.4. En ce qui concerne les libertés visées au moyen :

Il convient tout d'abord d'observer que la disposition incriminée ne concerne que l'insertion de certaines mentions dans les seuls annuaires téléphoniques. Il est dès lors permis de se demander, à l'instar de la partie adverse, en quoi la liberté de commerce, d'industrie et de prestations de services et surtout le droit d'association consacrés par les dispositions normatives visées au moyen, sont concernés par la disposition attaquée.

A supposer que l'interdiction comminée par la disposition querelée puisse être considérée comme affectant l'exercice de la liberté d'association, exercée en l'espèce dans les limites de l'article 52 du

(13) C'est par erreur que les parties requérantes mentionnent l'alinéa 2 qui prévoit que *« ces mentions garderont un aspect sobre et discret »*.

Code, ou surtout comme réglementant la liberté de commerce et d'industrie, elle poursuit un but légitime (garantir la dignité de la profession et assurer une bonne information du public) tout en revêtant un caractère tout à fait limité et marginal par rapport aux libertés concernées (elle ne concerne que les annuaires téléphoniques).

Le moyen n'est pas fondé.

J. Dixième moyen

Le moyen est « pris de l'excès de pouvoir et de la violation notamment du principe de la liberté d'établissement consacré notamment par le Traité de Rome et des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés notamment par les articles 10 et 11 de la Constitution ».

1. Rappel du moyen

Les parties requérantes reprochent à l'article 12 du code attaqué de consacrer « *le principe de l'unicité du cabinet de médecins vétérinaires travaillant seul* », ce qui serait « *contraire non seulement à la liberté d'établissement mais aussi au principe d'égalité dès lors que les groupements, associations et sociétés de vétérinaires se voient quant à elles reconnaître par l'article 55 du Code le droit de disposer de plusieurs sièges* ».

2. Thèse de la partie adverse

« *La réglementation d'une profession ne peut se confondre avec la méconnaissance de la liberté d'établissement. C'est pour des raisons déontologiques — afin d'éviter que les médecins vétérinaires fassent primer leurs intérêts financiers sur leurs obligations — que cette disposition a été édictée. Il est néanmoins prévu que des dérogations temporaires peuvent être accordées dans des circonstances exceptionnelles* ».

« *Le principe de l'unicité du cabinet ne heurte pas le principe d'égalité dans la mesure où les membres de groupements de médecins vétérinaires sont également tenus à des obligations strictes telle que les annonces de leur activité, la plaque professionnelle,...* ».

3. Réplique des parties requérantes

La partie adverse ne démontrerait pas « *en quoi le fait, pour un médecin vétérinaire, d'avoir plusieurs cabinets, serait de nature à mettre en question la qualité des services rendus* ». Ainsi, « *rien ne l'empêche de contrôler cette qualité en plusieurs endroits différents* ». En

outre, « *pour un vétérinaire, il est utile de pouvoir prodiguer des soins à plusieurs endroits différents (éventuellement en collaboration avec différents médecins vétérinaires), notamment afin d'assurer un service de proximité à ses clients et leur éviter ainsi de longs déplacements* ».

L'article 12 « *constitue de nouveau une mesure mettant en péril la libre concurrence entre les vétérinaires individuels et les vétérinaires travaillant en groupement, alors qu'en vertu de l'arrêt de la Cour de cassation du 7 mai 1999 cité ci-dessus, la partie adverse n'est pas autorisée à prendre de telles mesures* ».

Enfin, elles prétendent qu'« *un arrêt de la Cour de cassation souligne d'ailleurs qu'un médecin doit être autorisé à consulter dans plusieurs cliniques différentes* ».

4. Examen

4.1. Rappel des textes :

L'article 12 repris est libellé comme suit :

« *Il est interdit au médecin vétérinaire d'ouvrir ou de maintenir plus d'un cabinet. Dans des circonstances exceptionnelles, le Conseil régional de l'Ordre compétent pourrait accorder une dérogation limitée dans le temps* ».

L'article 55, 1°, du même code dispose que :

« *1. Tout contrat d'association conclu entre des médecins vétérinaires doit au moins préciser :*

— *le lieu du siège de l'association. Le Conseil régional peut, par décision motivée, accorder plus d'un siège; sinon, chaque associé est censé avoir son cabinet au siège de l'association. Le Conseil régional compétent ne pourra jamais accorder plus de sièges (ou cabinets) qu'il n'y a d'associés qui exercent leur activité professionnelle principale au sein de l'association. Chaque associé ne pourra apposer qu'une seule plaque professionnelle, soit à son cabinet, soit au siège de l'association. Un médecin vétérinaire ne peut se lier qu'à une seule association; (...)* ».

4.2. En ce qui concerne la liberté d'établissement :

En tant qu'il invoque la liberté d'établissement, le moyen est imprécis en ce qu'il ne précise pas en quoi la disposition entreprise viole ladite liberté. En effet, la requête se contente d'affirmer que « *le principe de l'unicité du cabinet de médecins vétérinaires travaillant seul est contraire (...) à la liberté d'établissement* ». Dans leur mémoire

en réplique, les parties requérantes argumentent quant à ce uniquement sur la qualité des services rendus qui serait l'objectif poursuivi par la disposition querellée alors que telle n'est pas la justification avancée par la partie adverse.

Sur ce point, le moyen est donc irrecevable.

Pour le surplus, on relèvera qu'à plusieurs reprises, la Cour de cassation a admis, à propos de l'Ordre des médecins, la légalité de mesures individuelles portant interdiction à des médecins de continuer à desservir deux ou plusieurs cabinets médicaux ou portant limitation du nombre de cabinets de consultation que peut desservir un médecin aux motifs qu'un tel cumul entraîne selon les cas une dispersion de l'activité de ce praticien, une discontinuité dans les soins donnés aux patients, la pratique d'une médecine de moindre qualité, des négligences dans l'exercice de la profession ou un commerce contraire aux règles de la confraternité⁽¹⁴⁾.

4.3. En ce qui concerne le principe d'égalité :

L'article 12 ne paraît pas de nature à imposer un traitement différent aux médecins vétérinaires qui ne font pas partie d'une association par rapport à ceux qui font partie d'une association, dans la mesure où, dans cette dernière hypothèse, l'article 55 précité prévoit qu'« *un médecin vétérinaire ne peut se lier qu'à une seule association* » et que si celle-ci peut, par décision motivée du Conseil régional, se voir « *accorder plus d'un siège* », le nombre de sièges (ou de cabinets) doit être inférieur ou égal au nombre d'« *associés qui exercent leur activité professionnelle principale au sein de l'association* », chaque associé ne pouvant en outre « *apposer qu'une seule plaque professionnelle, soit à son cabinet, soit au siège de l'association* ».

Le moyen est mal fondé en tant qu'il invoque le principe d'égalité.

(...)

(14) Cass., 18 février 1972, *Pas.*, I, 564; 6 octobre 1978, *Pas.*, 1979, I, 168, et *R.W.*, 1978-1979, col. 1448; 10 avril 1979, *Pas.*, I, 948, obs. et *R.W.*, 1979-1980, col. 900; 6 décembre 1984, *Pas.*, 1985, I, 434 et *R.W.*, 1985-1986, col. 1276; 26 septembre 1986, *Pas.*, 1987, I, 114; 25 novembre 1994, *Arr. Hof van Cassatie*, 1994, II, p. 1021.

L. Douzième moyen

Le moyen est « pris de l'excès de pouvoir et de la violation des principes de liberté d'établissement, du libre choix d'une activité professionnelle et de l'administration raisonnable ».

1. Rappel du moyen

Les parties requérantes reprochent aux articles 14 et 15 du Code attaqué de « restreindre le droit d'établissement des vétérinaires visés par ces dispositions » et ce, « sur la base de critères aussi vagues qu'une 'région' d'activité non autrement définie », ce qui aurait « notamment pour effet concret d'interdire l'établissement de jeunes vétérinaires en début de carrière ».

2. Thèse de la partie adverse

Pour la partie adverse, « la notion de 'région d'activité' est suffisamment claire et flexible pour que chacun puisse savoir de quoi il s'agit : en l'espèce, la région d'activité désigne la même clientèle. Cela ne signifie pas que les jeunes médecins vétérinaires ne peuvent établir leur propre cabinet. Cette règle vise uniquement à éviter que la constitution d'une clientèle se fasse sur une base parasitaire en détournant la clientèle du médecin vétérinaire avec lequel on a collaboré ou auprès duquel on a effectué son stage ».

3. Réplique des parties requérantes

Ces dernières maintiennent qu'« il est impossible d'identifier les termes de clientèle et de région. En pratique l'absence de définition précise de la notion de région peut obliger un jeune médecin vétérinaire qui, dans le cadre de son stage a, par ses activités (par exemple : contrôle de la peste porcine), couvert une région très vaste (l'ensemble de la Belgique), à s'établir dans une région très éloignée, voire même en dehors du territoire national ».

Ensuite, sur la base de l'arrêt de la Cour de cassation du 7 mai 1999 précité, les parties requérantes soutiennent que « les règles de concurrence en matière économique sont également applicables aux professions libérales ». Elles en tirent deux conséquences : d'une part, « la partie adverse n'est pas autorisée à prendre des mesures visant à protéger certains territoires ou certaines clientèles en empêchant la concurrence de s'exercer librement », les principes de droit commercial applicables n'autorisant personne à s'approprier une clientèle; d'autre part, « le médecin vétérinaire qui s'estime lésé par un détournement parasitaire de clientèle aura la possibilité d'agir contre l'auteur

de ce détournement en invoquant une violation des usages honnêtes en matière commerciale protégés par la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce » de sorte que « l'objectif prétendument poursuivi par la partie adverse peut être atteint sans qu'il ne soit nécessaire d'imposer une règle aussi contraignante que l'interdiction d'établissement ».

4. Examen

4.1. Rappel des textes attaqués :

Les articles 14 et 15 entrepris sont libellés comme suit :

« Art. 14. Tout médecin vétérinaire qui n'est pas lui-même installé et qui a remplacé ou accompagné dans l'exercice de sa profession un praticien vétérinaire, ne pourra s'établir dans la région de ce dernier pendant une période de deux ans, sauf accord préalable écrit du médecin vétérinaire concerné ou accord du Conseil régional compétent, qui rendra une décision motivée.

Il en va de même pour les étudiants accompagnant un praticien vétérinaire dans l'exercice de sa profession. Le praticien est tenu de porter à la connaissance de l'étudiant le contenu de cet article 14 avant d'accepter sa présence pendant ses activités professionnelles.

Dans tous les cas, il est impératif que les Médecins vétérinaires concluent une convention écrite stipulant les conditions auxquelles serait soumise l'éventuelle installation, dans la 'région concernée', de cet étudiant ou de ce confrère remplaçant.

La 'région' y sera clairement délimitée par la liste des communes concernées, sinon cette 'région' sera définie contractuellement. Sans convention écrite, approuvée par le Conseil Régional de l'Ordre compétent, aucun recours ne sera possible.

Art. 15. Il en sera de même pour celui qui, dans une région donnée, a exécuté des interventions et des traitements imposés, réglementés ou recevant des subsides d'un ministère, ou de toute autre autorité agissant avec monopole.

Dans le même esprit, la pratique rurale est interdite pour un médecin vétérinaire inséminateur dans toutes les entités qu'il dessert pour le compte d'un centre d'insémination. Cette interdiction se prolonge deux ans après sa dernière intervention d'inséminateur. ».

(...)

4.3. En ce qui concerne la liberté d'établissement et le libre choix d'une activité professionnelle :

Les dispositions entreprises limitent certainement, dans les cas qu'elles visent, le libre choix par le médecin vétérinaire du lieu de l'exercice de son activité professionnelle, lequel est une des dimensions de la liberté de commerce et d'industrie.

1° Rappel des principes :

Il est admis que dans le système juridique belge, la liberté d'entreprendre n'est pas conçue comme une liberté absolue ou illimitée en ce sens qu'elle n'empêche pas l'autorité publique de soumettre l'exercice des activités économiques à des régimes divers de contrôles et d'autorisations administratives, tels que la création d'ordres ou d'instituts professionnels, la fixation de conditions d'accès à l'exercice d'une profession ⁽¹⁵⁾, la protection de certains titres professionnels, l'institution d'un régime d'agrément ou de déclaration, ou encore l'obtention préalable d'une autorisation ou d'un permis; de même, la liberté d'entreprendre ne fait pas non plus obstacle à l'édition de mesures de police administrative générale ou à ce que des taxes autres que le droit de patente ⁽¹⁶⁾ frappent directement ou indirectement des activités économiques.

Toutefois, il ressort de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage ⁽¹⁷⁾ et de la section de législation du Conseil d'Etat ⁽¹⁸⁾ que de telles res-

(15) S. DEPRÉ, *Les autorisations administratives relatives à l'exercice de certaines professions*, Nemesis/Bruylant, 1999.

(16) C.E., n° 28.895, du 24 novembre 1987; C.E., n° 50.000, du 28 octobre 1994 (taxe communale sur la mise en vente de véhicules d'occasion); C.E., n° 50.241, du 16 novembre 1994 (taxe communale sur la distribution gratuite à domicile d'écrits publicitaires non adressés); C.E., n° 85.916, du 14 mars 2000 (taxe communale sur les immeubles ou parties d'immeubles affectés à tout autre usage que le logement); Anvers, 3 octobre 1995, *F.J.F.*, 1996, p. 179 (listing T.V.A.).

(17) F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, « La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en 1993 », *R.B.D.C.*, 1994, p. 194; « La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en 1994 », *R.B.D.C.*, 1995, p. 324; « La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en 1997 », *R.B.D.C.*, 1998, p. 46.

(18) « *Même si le législateur dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation certain, notamment lorsqu'il s'agit d'arbitrer des conflits de valeurs, son intervention 'peut toutefois être contrôlée par les instances juridictionnelles sur la base du but poursuivi, des effets de la mesure considérée et du rapport raisonnable entre les moyens employés et le but à atteindre'* » (avis L. 23.620/1 du 27 juillet 1994 sur un projet de décret « onderwijs VI », *Gedr. St.*, Vl. R., zitting 1994-1995, n° 599/1). Voy. R. ANDERSEN et P. NIHOUL, « Le Conseil d'Etat — Chronique de jurisprudence 1995 », *R.B.D.C.*, 1996, pp. 207 et 210; « Le Conseil d'Etat — Chronique de jurisprudence 1996 »,

trictions sont d'interprétation restrictive⁽¹⁹⁾ et ne sont admissibles que pour autant qu'elles soient prévues par le législateur, qu'elles respectent le principe constitutionnel d'égalité et qu'elles ne remettent pas fondamentalement en cause le principe même de cette liberté désormais inscrite dans la loi spéciale et dans la Constitution⁽²⁰⁾. A ce titre, ces limitations doivent reposer sur un critère objectif⁽²¹⁾, poursuivre un but légitime, être nécessaires au regard de l'objectif poursuivi et ne pas être manifestement disproportionnées avec le but recherché. Ne répondent pas en principe à ces critères des mesures qui interdisent de manière générale et permanente l'exercice d'une activité économique⁽²²⁾ ou qui ont pour effet de rendre celle-ci impraticable⁽²³⁾.

←

R.B.D.C., 1997, pp. 162 à 165 (à propos de régimes d'agrément ou de subventions ou de contrôles de tutelle instaurés à l'égard de personnes de droit privé); « Le Conseil d'Etat — Chronique de jurisprudence 1998 », *R.B.D.C.*, 2000/1, p. 78.

(19) C.E., n° 67.110, du 26 juin 1997, *J.L.M.B.*, 1997, p. 1485, avis J.F. NEURAY : les dispositions attaquées de l'arrêté de l'Exécutif du 9 avril 1992 relatif aux déchets toxiques et dangereux « ne prévoient des sanctions administratives qu'en cas d'infraction établie aux lois et règlements relatifs aux déchets. Ces dispositions, qui portent atteinte à la liberté de commerce et de l'industrie, sont d'interprétation restrictive. Rien ne permet au ministre de suspendre un agrément en se fondant sur une inculpation dans le cadre d'une instruction pour blanchiment ».

(20) Voy. pour de plus amples développements P. NIHOUL et B. LOMBAERT, « Belgique », in *Droit administratif et subsidiarité*, Bruylant, 2000, pp. 60 à 74, et les références citées.

(21) Le Conseil d'Etat a annulé les articles 279 à 283 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, lesquels établissent un régime d'agrément des personnes pouvant être chargées de l'élaboration, de la révision ou de la modification des plans d'aménagement, au motif que « tout règlement doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier constitué au cours de l'élaboration de ce règlement, et sur le vu duquel les juridictions saisies d'une contestation de la régularité du règlement doivent être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui leur incombe; (...) qu'à aucun endroit, ce document n'indique la raison pour laquelle le Gouvernement exclut de la possibilité d'être agréées certaines personnes qui l'étaient précédemment » (*Sirault et cts*, n° 83.746, du 30 novembre 1999).

(22) Comme le relève le Conseil d'Etat à propos des « permis tacites », « dans un régime de libre entreprise, il n'existe pas d'interdiction générale d'exercice d'une activité que l'autorité devrait lever; le principe fondamental, consacré notamment par les articles 12 et 23, 1°, de la Constitution et par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, est au contraire la liberté d'entreprendre, laquelle ne peut être restreinte que par un texte qui, étant une exception à la règle générale, doit être interprété de manière restrictive; que lorsque, dans les conditions prévues à l'article 41 de l'ordonnance (du 30 juillet 1992), le demandeur de permis d'environnement est autorisé à passer à l'exécution des travaux, il ne devient pas titulaire d'une autorisation qui lui aurait été implicitement délivrée en vue d'écarter une interdiction de principe qui serait présumée, mais il retrouve sa liberté originelle d'entreprendre, à laquelle

→

2° Application des principes au cas d'espèce :

Pour rappel, les articles 5 et 11 de la loi du 19 décembre 1950 habilite le conseil supérieur de l'Ordre des médecins vétérinaires à établir des règles déontologiques dans le but d'assurer « *l'honneur, la discrétion, la probité et la dignité des membres de l'Ordre, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de la profession (...)* ».

Comme on l'a déjà vu, les règles déontologiques ont, par nature, pour objet d'encadrer l'exercice d'une profession réglementée, ce qui a nécessairement pour effet d'en modaliser, voire d'en limiter l'exercice. Les règles déontologiques ont donc par essence un impact sur la liberté de commerce et d'industrie et sur la liberté d'établissement sans pour autant y être nécessairement contraires. Comme l'a déjà jugé la Cour de cassation précisément à propos de l'article 11 de la loi du 19 décembre 1950, « *si l'article 7 du décret des 3-17 mars 1791 garantit la liberté de commerce et de l'industrie, il n'est toutefois pas exclu que l'exercice de certaines professions puisse être réglementé par ou en vertu de la loi* » ⁽²⁴⁾.

Il n'en demeure pas moins que ces limitations doivent être suffisamment justifiées par des exigences raisonnables et appropriées.

A cet égard, on relèvera que le but poursuivi par les dispositions entreprises est, de toute évidence, comme le relève la partie adverse, d'éviter le « *débauchage* » de la clientèle, ce qui serait contraire à la

←

l'autorité s'est abstenue d'apporter les restrictions que la législation lui permettait de prescrire » (*Van Der Stichelen*, n° 74.948, du 3 juillet 1998). Pour le surplus, voy. la jurisprudence recensée par M. HERBIET, *op. cit.*, pp. 200 à 212 et par Ph. QUERTAINMONT, *op. cit.*, pp. 40 à 46.

Pour sa part, la Cour d'arbitrage a dit pour droit à deux reprises (arrêts n° 57/98 du 27 mai 1998 et n° 87/98 du 15 juillet 1998) que « *les articles 1^{er} et 1^{er} bis de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934, respectivement remplacé et inséré par les articles 83 et 84 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, violent les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'ils établissent des interdictions professionnelles automatiques, illimitées dans le temps* ».

(23) Voy. C.A., arrêt n° 29/96 du 15 mai 1996, *Amén.*, 1996, p. 224, dans lequel la Cour d'arbitrage annule l'article 6 de l'ordonnance du 16 mai 1991 relative à la lutte contre le bruit dans les locaux de repos et de séjour à Bruxelles, au motif qu'« *une disposition qui a pour effet de mettre les entrepreneurs de chantiers devant l'alternative de devoir renoncer à l'exécution des travaux envisagés ou d'en accepter néanmoins la réalisation, en se mettant toutefois, inévitablement, en situation d'infraction au regard d'une disposition imposant des normes aux émergences sonores émanant de chantiers, avec le risque de se voir appliquer des sanctions pénales, affecte la liberté du commerce et de l'industrie de façon disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi* ».

(24) Cass., 21 janvier 1977, *Pas.*, I, 549.

dignité de la profession; il ne s'agit en effet nullement, comme le prétendent les parties requérantes, d'établir au profit de certains médecins vétérinaires un droit exclusif sur la clientèle d'une région déterminée, mais d'éviter que dans certaines circonstances limitativement énumérées, la clientèle ne puisse être détournée.

En outre, les dispositions attaquées contiennent des conditions clairement délimitées *ratione personae* et *ratione temporis* en sorte que la réglementation qu'elles imposent de la liberté d'établissement et du libre choix du lieu de l'exercice d'une activité professionnelle est circonscrite à des circonstances bien précises. Dans cette mesure, la réglementation querellée paraît raisonnable et proportionnée au regard de l'objectif recherché.

Plus particulièrement, et contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la notion de « *région* » d'activités — qui correspond, selon le sens commun, à la sphère géographique où un vétérinaire entretient une clientèle — est définie, soit par la convention écrite visée à l'article 14, alinéa 4, qui doit mentionner la liste des communes concernées et être dûment approuvée par le conseil régional compétent, soit par référence à l'accord motivé du conseil régional compétent mentionné à l'article 14, alinéa 1^{er}.

Le moyen n'est pas fondé.

(...)

O. Quinzième moyen

Le moyen est « pris de l'excès de pouvoir et de la violation de notamment l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit notamment la liberté d'expression, de la violation du principe de la liberté d'association et de la libre prestation de services et du principe de proportionnalité ».

1. Rappel du moyen

Les parties requérantes reprochent à l'article 19, 9° du Code attaqué de prévoir une interdiction de principe qui, d'une part, « *porte inévitablement atteinte à la liberté d'expression* » et, d'autre part, qui est « *disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi étant donné qu'elle interdit toute information sur les installations ou sur l'équipe vétérinaire, alors que le médecin vétérinaire a un devoir d'information à l'égard de ses clients, devoir d'information qu'il peut mettre en œuvre notamment par des textes écrits préimprimés* ».

2. Thèse de la partie adverse

Pour la partie adverse, l'arrêt cité par les parties requérantes *« ajoute que cette ingérence est proportionnée et qu'il n'y a dès lors aucune violation de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*.

Elle relève à cet égard le paragraphe 51 de l'arrêt de la Cour cité par les parties requérantes.

En conclusion, *« dans le cadre des principes de discrétion et de dignité prévus à l'article 5 de la loi du 19 décembre 1950, la partie adverse a considéré que la distribution de dépliants publicitaires était de nature à donner à cette profession médicale une apparence mercantile incompatible avec celle-ci »*.

3. Réplique des parties requérantes

Tout d'abord, les parties requérantes affirment que *« la Cour arrive, comme le souligne la partie adverse, à la conclusion que l'interdiction faite à un avocat d'user de telle ou de telle pratique de publicité, pouvait se justifier au moment de la rédaction des règles incriminées (1982-1983), sans cependant affirmer que l'interdiction générale de faire de la publicité était compatible avec les libertés fondamentales protégées par la Convention et en soulignant que cette matière est en pleine évolution »*.

Pour le surplus, elles se réfèrent à nouveau à l'arrêt de la Cour de cassation du 7 mai 1999 dont elles déduisent qu'*« est donc illégale, au sens de cette loi (la loi du 5 août 1991), toute règle déontologique qui entrave la concurrence, notamment par l'interdiction de toute forme de publicité »*.

4. Examen

4.1. Rappel du texte attaqué :

L'article 19, 9° attaqué dispose comme suit :

« Il est interdit au médecin vétérinaire : (...) 9° de mettre à la disposition du public ou de distribuer des dépliants publicitaires concernant les installations médicales et/ou l'équipe vétérinaire ».

(...)

4.3. En ce qui concerne la liberté d'expression :

1° Application de la liberté d'expression dans le domaine de la publicité :

La disposition attaquée, par l'interdiction qu'elle contient, constitue indubitablement une ingérence de l'autorité dans la liberté d'expression, ce qui n'est pas contesté de part adverse.

Au regard de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, il ne fait plus de doute en effet que la liberté d'expression comprend le droit de manifester ses opinions notamment par le canal de la publicité. Si, dans son arrêt *Barthold* du 25 mars 1985 précité ⁽²⁵⁾, la Cour avait laissé ouverte la question de savoir si la publicité commerciale comme telle bénéficiait des garanties de l'article 10, sa jurisprudence ultérieure se prononce clairement en ce sens : « *l'article 10 ne joue pas seulement pour certains types de renseignements, d'idées ou de modes d'expression (arrêt Markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann c. Allemagne du 20 novembre 1989, § 26), notamment ceux de nature politique; il englobe aussi l'expression artistique (arrêt Müller et autres c. Suisse du 24 mai 1988, § 27), des informations à caractère commercial (arrêt Markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann précité, ibidem), ou même de la musique légère et des messages publicitaires diffusés par câble (arrêt Groppera Radio AG et autres c. Suisse du 28 mars 1990, §§ 54-55) »* ⁽²⁶⁾. Dans son arrêt *Casado Coca* du 24 février 1994 précité, elle retient l'applicabilité de l'article 10 à l'égard d'annonces effectuées par un avocat espagnol en violation des dispositions du Code de déontologie applicables, annonces indiquant simplement les nom, profession, adresse et numéro de téléphone du requérant, au motif qu'« *elles visaient assurément un but publicitaire, mais elles fournissaient aux personnes ayant besoin d'une assistance juridique des renseignements d'une utilité certaine et de nature à faciliter leur accès à la justice* » (§ 36).

2° Appréciation de l'atteinte à la liberté d'expression :

Au travers de leur moyen, les parties requérantes mettent en cause le caractère disproportionné de l'interdiction de distribuer toute forme de dépliant publicitaire concernant les installations médicales.

(25) § 42.

(26) Cour eur. dr. h., arrêt du 24 février 1994, *Casado Coca*, § 35.

Pour rappel, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, dans son arrêt *Casado Coca* précité :

— en ce qui concerne le but légitime :

« 46. La Cour n'a pas lieu de douter que les dispositions ordinaires incriminées tendaient à protéger les intérêts du public dans le respect des membres du barreau. A cet égard, il faut tenir compte de la nature spécifique de la profession qu'exerce un avocat; en sa qualité d'auxiliaire de la justice, il bénéficie du monopole et de l'immunité de plaidoirie, mais doit témoigner de discrétion, d'honnêteté et de dignité dans sa conduite. Les limitations à la publicité trouvaient traditionnellement leur source dans ces particularités. Quant à la décision contestée, rien ne montre que l'intention du conseil de l'Ordre à l'époque ne coïncidait pas avec le but reconnu de la législation. Au surplus, les circonstances mentionnées par Me Casado Coca concernent surtout les modalités d'application de ladite législation et touchent donc à l'appréciation de la nécessité de la mesure »;

— en ce qui concerne le caractère nécessaire de l'ingérence :

« 51. La publicité constitue pour le citoyen un moyen de connaître les caractéristiques des services et des biens qui lui sont offerts. Néanmoins, elle peut parfois faire l'objet de restrictions destinées, notamment, à empêcher la concurrence déloyale et la publicité mensongère ou trompeuse. Dans certains contextes, même la publication de messages publicitaires objectifs et véridiques pourrait subir des limitations, tendant au respect des droits d'autrui ou fondées sur les particularités d'une activité commerciale ou d'une profession déterminées.

Elles appellent cependant un contrôle attentif de la Cour, laquelle doit mettre en balance les exigences desdites particularités avec la publicité en cause et, à cet effet, considérer la sanction incriminée à la lumière de l'ensemble de l'affaire (voy., mutatis mutandis, l'arrêt Markt intern Verlag GmbH et Klaus Beermann précité, § 34).

52. En l'espèce, Me Casado Coca reçut le 6 avril 1983 un avertissement écrit du conseil de l'Ordre des avocats de Barcelone pour avoir enfreint la prohibition de la publicité professionnelle. En confirmant la sanction, le conseil général des Ordres des avocats d'Espagne estima que par leurs caractéristiques, les annonces en question excédaient les limites fixées par les règles pertinentes de l'Ordre des avocats de Barcelone; motivation reprise par l'Audien-

cia Territorial de Barcelone. La Cour note que lesdites règles autorisaient la publicité dans certains cas — au moment de l'installation d'un cabinet ou lors d'un changement de composition, d'adresse ou de numéro de téléphone —, et sous certaines conditions. L'interdiction n'était donc pas absolue.

53. Requérant et Commission tirent argument du fait qu'en Espagne et dans certains autres pays européens, des entreprises commerciales telles les compagnies d'assurances ne subissent pas de restrictions à la publicité de leurs services de conseil juridique.

54. De l'avis de la Cour, on ne saurait les comparer à un avocat exerçant à titre libéral. Son statut spécifique le place dans une situation centrale dans l'administration de la justice, comme intermédiaire entre le justiciable et les tribunaux, ce qui explique à la fois les normes de conduite imposées en général aux membres du barreau et les pouvoirs de surveillance et de contrôle dévolus aux conseils des différents Ordres.

Toutefois, la réglementation de la profession d'avocat, notamment dans le domaine de la publicité, varie d'un pays à l'autre en fonction des traditions culturelles. D'autre part, la majorité des Etats contractants, dont l'Espagne, connaissent depuis quelque temps une évolution vers un assouplissement, en raison des changements dans leurs sociétés respectives et notamment du rôle croissant des media dans celles-ci. Le Gouvernement mentionne ainsi, à titre d'exemples, le code de déontologie des avocats de la Communauté européenne (Strasbourg, 28 octobre 1988) et les conclusions de la Conférence des grands Ordres d'Europe (Cracovie, 24 mai 1991); tout en maintenant le principe de l'interdiction, ces textes autorisent les avocats à s'exprimer devant les media, à se faire connaître et à participer au débat public. Suivant ces directives, le conseil des Ordres des avocats de Catalogne admet, dans ses nouvelles normes en matière de publicité (4 juillet 1991), la publication de circulaires ou articles, y compris dans la presse. Plus récemment, le gouvernement a commencé d'examiner un projet de nouveau statut des avocats d'Espagne qui libéralise la matière dans une certaine mesure.

55. Ce large éventail de réglementations et les différences de rythme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe montrent la complexité du problème. Grâce à leurs contacts directs et constants avec leurs membres, les autorités ordinales ou les cours et tribunaux du pays se trouvent mieux placés que le juge international pour préciser où se situe, à un moment donné, le juste équi-

libre à ménager entre les divers intérêts en jeu : les impératifs d'une bonne administration de la justice, la dignité de la profession, le droit de toute personne à recevoir une information sur l'assistance juridique et la possibilité pour un avocat de faire de la publicité pour son cabinet.

56. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la réaction des autorités compétentes ne pouvait, à l'époque (1982-1983), passer pour disproportionnée au but recherché.

57. En conclusion, aucune violation de l'article 10 ne se trouve établie ».

En l'espèce, il convient donc d'apprécier si la restriction de la liberté d'expression contenue dans la disposition attaquée repose sur une justification objective, telle que « *les particularités d'une activité commerciale ou d'une profession déterminée* », et raisonnable au travers de la « *mise en balance des exigences desdites particularités avec la publicité en cause* ».

D'une part, l'objectif poursuivi par la disposition attaquée, à savoir éviter l'apparence mercantile de la profession en raison de ses liens avec le domaine de la santé, repose sur un critère objectif et est légitime en ce qu'il paraît correspondre aux principes de discrétion et de dignité prévus par l'article 5 de la loi du 19 décembre 1950 sur la base desquels le Conseil supérieur de l'Ordre a le pouvoir d'établir des règles de déontologie.

D'autre part, la partie adverse a pu raisonnablement considérer que la mise à disposition et la distribution de dépliants publicitaires étaient de nature à donner à cette profession médicale une apparence mercantile incompatible avec celle-ci. On notera à cet égard que si la Cour européenne des droits de l'homme a conclu, dans son arrêt *Barthold* du 25 mars 1985 précité, à la violation de l'article 10 à l'encontre de l'interdiction prononcée à charge d'un vétérinaire de divulguer des informations sur son expérience professionnelle et sur la clinique où il exerçait, c'est en raison du fait que l'effet publicitaire de ces informations « *se révèle fort accessoire au regard du contenu principal de l'article comme de la nature de la question à soumettre au grand public* » de sorte que l'injonction de la cour d'appel « *ne ménage pas un juste équilibre entre les deux intérêts en jeu* » et qu'« *un critère aussi rigide dans la manière d'aborder le problème de la publicité des professions libérales ne cadre pas avec la liberté d'expression. Son application risque de décourager les membres de ces professions de contribuer à la discussion publique des questions concernant*

la vie de la collectivité, pour peu que pareille contribution ait des chances de passer pour produire quelque effet publicitaire. Par là même, elle est de nature à entraver la presse dans l'accomplissement de sa tâche d'information et de contrôle ».

Le moyen n'est pas fondé.

P. Seizième moyen

Le moyen est « pris de l'excès de pouvoir et de la violation notamment des articles 19 et 24 de la Constitution ».

1. Rappel du moyen

Les parties requérantes reprochent aux articles 23, alinéa 3, et 24 alinéa 2, du Code attaqué d'imposer l'obligation d'avertir préalablement les autorités ordinales avant la participation à des émissions de radio ou de télévision ne concernant pas la profession de vétérinaire mais l'actualité en général, ce qui « *est contraire à la liberté d'opinion et d'expression (...) et à l'interdiction constitutionnelle de toute forme de censure* ».

2. Thèse de la partie adverse

La première disposition litigieuse « *prévoit une simple information au président du conseil régional. Il ne s'agit pas d'un régime d'autorisation préalable. La formulation 'il est indiqué ...' montre qu'il ne s'agit que d'un conseil* ».

En ce qui concerne l'autre disposition, « *les obligations de discrétion et de dignité s'imposent également lors de la participation à des émissions radiodiffusées ou télévisées. L'autorité disciplinaire doit pouvoir contrôler l'usage qui a été fait de la liberté d'expression et éventuellement jouer un rôle répressif en cas de faute grave rejaillissant sur l'honneur de la profession* ».

En conclusion, « *il est proportionné à cet objectif de prévoir une information préalable de l'autorité* ».

3. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes précisent que « *l'obligation de faire viser le contenu de ces émissions avant leur diffusion est contraire à l'interdiction constitutionnelle de toute forme de censure* » et que les obligations imposées aux médecins vétérinaires par les dispositions attaquées « *sont tout à fait disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi étant donné qu'une sanction a posteriori des fautes graves visées à l'ar-*

ticle 5 de la loi du 19 décembre 1950 est suffisante pour atteindre cet objectif ».

4. Examen

4.1. Rappel des textes

Les articles 23 et 24 du Code attaqué sont libellés comme suit :

« Art. 23. D'une manière générale, le médecin vétérinaire peut avoir recours aux divers moyens d'expression, à caractère éducatif, susceptibles d'assurer la promotion de la profession et de favoriser le rapprochement de celle-ci avec le public. Il en est ainsi des articles de presse, conférences, interviews avec la presse écrite, la radio, la télévision ou tout autre moyen de communication.

Lors de telles interventions, le médecin vétérinaire sera tenu de refuser toute forme de publicité personnelle ou commerciale. Seuls peuvent figurer dans les écrits, émissions radiophoniques ou télévisées, le nom et les titres universitaires de l'auteur. S'il est fait usage d'un pseudonyme, celui-ci sera communiqué au Conseil régional.

Par conséquent, il est indiqué de faire préalablement viser les textes à publier ou les programmes à diffuser sur antenne.

Le médecin vétérinaire reste toujours responsable devant le Conseil régional des textes qu'il a signés et des propos qu'il a tenus.

Art. 24. Toute participation, à caractère répétitif, à la rédaction de journaux et/ou de périodiques ou à des programmes radio et/ou télévisés en rapport avec la profession doit être préalablement soumise à l'approbation du Conseil régional compétent.

Toute participation occasionnelle à des émissions radiodiffusées et/ou télévisées, sauf une brève interview, relative à l'actualité, doit être préalablement annoncée au Président du Conseil régional. ».

4.2. Portée des dispositions entreprises :

L'article 23, alinéa 3, tend effectivement à « *faire préalablement viser les textes à publier ou les programmes à diffuser sur antenne* ».

Elle semble donc imposer un visa préalable, lequel peut notamment porter sur le contenu des textes écrits ou des émissions audiovisuelles.

Toutefois, ce propos doit être nuancé : d'une part, cette disposition débute par les mots « *par conséquent* », lesquels rattachent ainsi la disposition litigieuse à l'alinéa précédent qui a trait à l'interdiction de toute forme de publicité personnelle ou commerciale lors du recours à un moyen de communication par un médecin vétérinaire ainsi qu'à l'obligation de ne faire figurer que le nom et les titres universitaires de l'auteur lors du recours à ces mêmes moyens de communication, de sorte que le visa préalable ne semble avoir pour objet que le respect de ces prescriptions ; d'autre part, comme le fait remarquer la partie adverse, les termes « *il est indiqué...* » laissent entrevoir qu'il ne s'agit que d'un conseil.

Pour sa part, l'article 24, alinéa 2, se borne à prescrire au médecin vétérinaire d'« *annoncer* » à l'autorité ordinaire compétente sa participation occasionnelle à une émission, radiodiffusée ou télévisée, future relative à un sujet ne concernant pas directement la profession, à l'exception d'« *une brève interview relative à l'actualité* ».

Il échet donc d'observer, avec la partie adverse, qu'ainsi comprises, les dispositions entreprises ne requièrent aucune autorisation préalable ni ne contiennent aucune censure préventive, mais qu'elles se limitent à prévoir, dans le premier cas un conseil, dans le second cas une obligation, d'informer préalablement l'autorité ordinaire dans les circonstances visées par lesdites dispositions.

4.3. Appréciation

Tant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ⁽²⁷⁾ que celle du Conseil d'Etat ⁽²⁸⁾, de la Cour de cassa-

(27) Voy. la jurisprudence citée quant à ce à l'occasion de l'examen des sixième et quinzième moyens.

(28) Ainsi jugé : « *si l'article 14 (actuellement 19) de la Constitution et l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantissent au fonctionnaire, comme à tout autre personne, la liberté d'opinion et d'expression, ils n'interdisent pas que soit imposée au fonctionnaire une obligation de discrétion et de réserve nécessaire dans une société démocratique à l'exercice de la mission confiée à un service public ni que des sanctions soient prises à l'égard d'un fonctionnaire qui tient publiquement des propos injurieux et diffamants à l'égard des personnes en charge de la gestion d'un service public* » (C.E., *Wartel*, n° 35.032, du 1^{er} juin 1990).

De même : « *si la limitation d'une liberté constitutionnelle n'est admise que dans la mesure où elle est justifiée par des intérêts jugés supérieurs et où son ampleur est raisonnablement proportionnée, elle ne constitue pas par elle-même une discrimination illicite interdite par l'article 6bis (actuellement 11) de la Constitution. Il est requis pour cela que celui qui croit pâtir d'une discrimination fasse l'objet d'un traitement différent ne pouvant être justifié par des motifs objectifs et raisonnablement acceptables, lesquels doivent s'apprécier en fonction de l'objectif visé par la mesure discriminatoire* » (C.E., *Van-dervinck et consorts*, n° 35.616, du 2 octobre 1990).

tion ⁽²⁹⁾ et de la Cour d'arbitrage ⁽³⁰⁾ admettent que des limitations soient apportées dans certaines circonstances à la liberté d'expression, pourvu qu'elles poursuivent un but légitime et qu'elles soient proportionnées à l'objectif recherché.

En l'espèce, eu égard, d'une part, au fait que les dispositions incriminées tendent à assurer le respect des principes de discrétion et de dignité prévus par l'article 5 de la loi du 19 décembre 1950 comme étant les finalités pouvant et devant être poursuivies par les règles déontologiques, et, d'autre part, au fait essentiel qu'aucune mesure préventive n'est instituée par les dispositions attaquées qui se bornent à imposer soit un conseil, soit un devoir d'information préalable de l'autorité ordinale et, enfin, à la circonstance que ses destinataires sont des membres d'un ordre professionnel, institution

(29) Cass., 21 novembre 1979, *Pas.*, 1980, I, p. 368 : « *Bien que l'article 10, § 1^{er} de la Convention (...) dispose que toute personne a droit à la liberté d'expression, et que ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière, le législateur national peut, par application du § 2 du même article, soumettre l'exercice de la liberté d'expression à des formalités, conditions, restrictions ou sanctions; ces formalités, conditions, restrictions ou sanctions doivent se concilier avec la liberté d'expression, telle que la protège la Convention, et doivent être proportionnées aux buts légitimes déterminés par l'article 10 de celle-ci* ».

Comparer avec Cass., 14 mai 1987, *Pas.*, I, 1067, et *R.C.J.B.*, 1988, pp. 528 et s., et la note critique de J. VERHOEVEN, « Droits de l'homme, discipline et liberté d'expression : le droit du juge à un procès équitable », pp. 541 et s., spéc. n^{os} 17 et s.

(30) Voy. par exemple l'arrêt *Syndicat progressiste pour le personnel de la gendarmerie et crts*, du 15 juillet 1993 :

« *B.3.4. les articles 14 (actuellement 19) et 20 (actuellement 27) de la Constitution n'empêchent pas que certaines restrictions puissent être imposées aux fonctionnaires concernant la liberté d'expression et la liberté d'association, mais de telles restrictions doivent satisfaire aux exigences formulées par les articles 10.2. et 11.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par les articles 19.3 et 22.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.*

B.3.5. Aux termes de l'article 10.2 de la Convention européenne (...), la liberté d'expression peut être soumise à certaines formalités, conditions, restrictions, ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent, dans une société démocratique, des mesures nécessaires entre autres au maintien de l'ordre.

Afin de garantir le fonctionnement des institutions vitales pour un Etat démocratique de droit ainsi que les droits des citoyens, il peut être nécessaire d'imposer certaines limitations à la liberté d'expression, plus particulièrement en vue d'assurer le respect du droit et le maintien de l'ordre.

La disposition qui prévoit que les membres du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie 's'abstiennent, en toutes circonstances, de manifester publiquement leurs opinions politiques et de se livrer à des activités politiques' n'est pas, dans l'interprétation donnée, sous B.3.3., manifestement disproportionnée à l'objectif visé, qui est de garantir un service de police efficace dont l'impartialité soit incontestable, au bénéfice des autorités et des citoyens, en vue de protéger le bon fonctionnement de la démocratie ».

de droit public qui doit sa création à la loi ⁽³¹⁾, laquelle lui a accordé le pouvoir de fixer les règles de la déontologie, le moyen paraît mal fondé.

(...)

VI. Conclusions générales

1. Déclarer le recours recevable et, dès lors, rejeter les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse (...).

2. Annuler, dans le Code de déontologie attaqué, :

(...)

— dans l'article 3, la première phrase ou, à tout le moins, dans cette phrase les termes « , même en dehors de l'exercice de sa profession, », et son pendant dans la version néerlandaise;

— dans l'article 3, deuxième phrase, les mots « de critiquer la profession dans un milieu étranger à celle-ci ou », et son pendant dans la version néerlandaise;

— l'article 19, 3^o, dans ses versions française et néerlandaise;

— (...)

Rejeter le recours pour le surplus : les dispositions précitées sont dissociables du reste du Code de déontologie de sorte que leur annulation n'apparaît pas de nature à modifier le sens dudit Code ni à le rendre inintelligible ou inopérant.

3. Dépens à charge de la partie adverse.

Pierre NIHOUL

*Auditeur au Conseil d'Etat,
Maître de conférences
à l'Université catholique de Louvain*



(31) Selon C. CAMBIER (*Principes du contentieux administratif*, tome II, Larcier, 1964, p. 433), la formation des ordres professionnels « répond à la préoccupation du législateur de pourvoir à des exigences qui sont celles du bien commun ». La déontologie qu'ils assument a pour finalité l'intérêt privé, néanmoins tributaire de l'intérêt général, à savoir « la meilleure dispensation des soins et des prestations dans l'intérêt de qui les demande et les obtient ».