



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE MALQUARTI c. FRANCE

(Requête n° 39269/02)

ARRÊT

STRASBOURG

20 juin 2006

DÉFINITIF

20/09/2006

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Malquarti c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. A.B. BAKA, *président*,

J.-P. COSTA,

I. CABRAL BARRETO,

M^{mes} A. MULARONI,

E. FURA-SANDSTRÖM,

D. JOČIENĖ,

MM. D. POPOVIĆ, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 mai 2006,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 39269/02) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Vincent Malquarti (« le requérant »), a saisi la Cour le 28 octobre 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e H. Gallat, avocat à Lyon. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des Affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le 17 janvier 2005, le président de la deuxième section a décidé de communiquer les griefs tirés de l'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat en raison de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement et de la durée de la procédure au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT**LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. Le requérant est né en 1951 et réside à Lyon.

5. Il exerce la profession de médecin cardiologue. Suite à une plainte de la caisse primaire d'assurance maladie (« CPAM ») du Jura le

11 juillet 1994, le requérant fut renvoyé devant le tribunal correctionnel de Lyon pour escroquerie et fut finalement renvoyé des fins de la poursuite par un arrêt de la cour d'appel de Lyon du 2 février 2000.

6. Parallèlement à cette procédure pénale, une procédure disciplinaire fut menée contre le requérant. Une première plainte fut déposée contre lui par la caisse primaire d'assurance maladie de Lyon le 25 mai 1994.

7. Par une décision du 28 mai 1996, la section des assurances sociales du conseil régional d'Alsace infligea au requérant une interdiction du droit de donner des soins aux assurés sociaux pour une durée d'un an.

8. Le requérant interjeta appel le 5 août 1996. Dans son mémoire en appel devant la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins, le requérant contesta la composition des juridictions ordinaires connaissant des plaintes dirigées contre lui en première instance comme en appel en raison de la présence en leurs seins de deux médecins conseils qu'il estimait subordonnés au directeur de la caisse primaire d'assurance maladie, partie à la procédure disciplinaire. Les parties échangèrent de nombreux mémoires. Par une décision du 21 avril 1999, la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins jugea que « les membres des juridictions en cause bénéficient de garanties leur permettant de porter, en toute indépendance, une appréciation personnelle sur le comportement professionnel des médecins poursuivis devant les sections des assurances sociales ». Elle ajouta qu'« il n'est nullement établi, dans la présente affaire, qu'un membre des sections ait participé à l'élaboration des plaintes ou ait eu un lien direct avec les auteurs des plaintes ». Elle assortit la sanction prononcée en première instance d'un sursis de quatre mois.

9. Saisi par le requérant le 21 juin 1999, le Conseil d'Etat rendit son arrêt le 29 avril 2002. Il rejeta le moyen tiré de l'irrégularité de la composition de la section des assurances sociales, annula partiellement la décision de la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre et confirma la sanction prononcée.

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLEGUEES DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

10. Le requérant dénonce plusieurs violations de l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, (...) et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) ».

A. Quant à l'impartialité alléguée de la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins

11. Le requérant se plaint de la partialité de la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins en raison de « la présence en son sein de deux médecins-conseils membres du service médical » alors que « ces praticiens sont notés par leurs supérieurs et peuvent se voir disciplinairement sanctionnés par le directeur de la CPAM », laquelle était partie à la procédure disciplinaire conduite contre lui. Il invoque à cet effet l'article 6 § 1 de la Convention précitée.

12. La Cour rappelle que, statuant sur l'indépendance de la section des assurances sociales du conseil de l'ordre des médecins en raison de la présence en son sein de médecins conseils et d'administrateurs membres de la caisse primaire d'assurance maladie, elle a déjà jugé (*Ouendeno c. France*, n° 39996/98, déc. 9 janvier 2001) que « les médecins-conseils bénéficient d'un statut qui fait d'eux un corps autonome, ne dépendant ni pour [leur] nomination, ni pour [leur] avancement, des caisses de sécurité sociale, avec lesquelles ils n'ont aucun lien de subordination (...) [et] que tous les membres de la section des assurances sociales sont inamovibles pendant toute la durée de leur mandat, qui n'est pas limité dans le temps ». La Cour, qui avait conclu que « les doutes du requérant sur l'indépendance de la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des médecins ne sont pas objectivement justifiés » et avait rejeté le grief pour défaut manifeste de fondement, ne voit pas de raison de statuer différemment en l'espèce.

13. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

B. Quant à l'intervention du conseil national de l'ordre des médecins devant le Conseil d'Etat

14. Le requérant se plaint de l'intervention du conseil national de l'ordre à l'instance devant le Conseil d'Etat alors qu'il avait servi de « cadre à la formation de jugement qui a rendu la décision en appel ». Il considère que cette faculté d'intervention de l'ordre en cassation porte atteinte au principe d'impartialité et invoque l'article 6 § 1 de la Convention précitée.

15. La Cour constate que la circonstance dénoncée est sans rapport avec l'impartialité des organes disciplinaires du conseil national de l'ordre puisqu'en tout état de cause, l'ordre n'intervient devant le juge de cassation qu'après les instances devant lesdits organes disciplinaires. De même, elle observe que l'impartialité du Conseil d'Etat n'est pas davantage en cause de ce fait, dès lors que l'ordre ne participe pas à la fonction de juger de la haute juridiction.

16. La Cour propose par conséquent d'examiner ce grief sous l'angle plus général de l'équité de la procédure. A cet égard, elle constate d'emblée que, hormis le non respect du principe d'impartialité, le requérant ne se plaint pas, dans ce contexte, d'une méconnaissance des autres droits ou principes consacré par l'article 6 § 1 de la Convention. Ceci étant, elle relève que le requérant a eu pleinement accès au Conseil d'Etat et que, dans le cadre de la procédure devant la haute juridiction, représenté par un avocat, il a eu la possibilité de répondre aux observations des autres parties – dont celles de l'ordre – et de défendre sa cause dans des conditions qui apparaissent satisfaisantes. Partant, la Cour n'aperçoit aucune apparence de violation de l'équité de la procédure en raison de l'intervention du conseil national de l'ordre à l'instance devant le Conseil d'Etat.

17. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

C. Quant à la procédure devant le Conseil d'Etat

18. Le requérant se plaint de ce que la participation du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat méconnaîtrait les dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention précité.

19. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

1. Sur la recevabilité

20. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs que celui-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

2. Sur le fond

21. Le Gouvernement souligne que, dans l'arrêt *Kress c. France* ([GC], n° 39594/98, §§ 77 et suiv., CEDH 2001-VI), la Cour a conclu à une violation de l'article 6 § 1 du fait de la « participation » du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement. Il soutient que cet arrêt ne met en cause que la présence active du commissaire du gouvernement, sa « présence passive » restant possible ; à cet égard, il souligne en particulier que le commissaire du gouvernement, qui est membre du Conseil d'Etat, n'a pas le rôle d'un « ministère public » mais celui d'un « jurisconsulte » qui exprime son opinion personnelle devant la formation de jugement avant le délibéré.

Le Gouvernement indique également qu'en exécution de l'arrêt *Kress*, le Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a pris, le 23 novembre 2001, une instruction au terme de laquelle le commissaire du

gouvernement peut assister au délibéré mais ne peut intervenir dans celui-ci en prenant la parole.

Le Gouvernement rappelle encore que la Cour a condamné, dans l'arrêt *Kress* précité, la participation du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat sur le fondement d'une rupture de l'égalité des armes. Or, il constate que le requérant se borne à évoquer « un sentiment d'inégalité » au moment où le commissaire du gouvernement s'est retiré avec la formation de jugement au mépris de la théorie des apparences.

22. Le requérant estime quant à lui qu'il n'existe aucun motif justifiant de réformer la jurisprudence *Kress*. Il estime que la « participation », comme la simple « présence », du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat constitue une violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

23. La Cour rappelle que le grief tiré de la « participation » ou, indifféremment, de la « présence » du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat a déjà été examiné par elle dans l'arrêt *Kress* (précité, §§ 77 et suiv.), ainsi que dans l'arrêt *Martinie* (*Martinie c. France* [GC], n° 58675/00, §§ 53-55) à l'occasion duquel elle a précisé ce qui suit (§§ 53-54) :

« (...) La Cour souligne en premier lieu que, si dans le dispositif (point 2) de l'arrêt *Kress* elle indique conclure à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la « participation » du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat, il est fait usage dans la partie opérationnelle de l'arrêt tantôt de ce terme (paragraphe 80 et 87), tantôt de celui de « présence » (titre 4 et paragraphes 82, 84 et 85), ou encore des termes « assistance » ou « assiste » ou « assister au délibéré » (paragraphe 77, 79, 81, 85 et 86). La lecture des faits de la cause, des arguments présentés par les parties et des motifs retenus par la Cour, ensemble avec le dispositif de l'arrêt, montre néanmoins clairement que l'arrêt *Kress* use de ces termes comme de synonymes, et qu'il condamne la seule présence du commissaire du gouvernement au délibéré, que celle-ci soit « active » ou « passive ». Les paragraphes 84 et 85 par exemple, sont à cet égard particulièrement parlants : examinant l'argument du Gouvernement selon lequel la « présence » du commissaire du gouvernement se justifie par le fait qu'ayant été le dernier à avoir vu et étudié le dossier, il serait à même pendant les délibérations de répondre à toute question qui lui serait éventuellement posée sur l'affaire, la Cour répond que l'avantage pour la formation de jugement de cette « assistance » purement technique est à mettre en balance avec l'intérêt supérieur du justiciable, qui doit avoir la garantie que le commissaire du gouvernement ne puisse pas, par sa « présence », exercer une certaine influence sur l'issue du délibéré, et constate que tel n'est pas le cas du système français.

Tel est au demeurant le sens que l'on doit donner à cet arrêt au vu de la jurisprudence de la Cour, celle-ci ayant condamné non seulement la participation, avec voix consultative, de l'avocat général au délibéré de la Cour de cassation belge (arrêts *Borgers* et *Vermeulen* précités) mais aussi la présence du procureur général adjoint au délibéré de la Cour suprême portugaise, quand bien même il n'y disposait d'aucune voix consultative ou autre (arrêt *Lobo Machado* précité) et la seule présence

de l'avocat général au délibéré de la chambre criminelle de la Cour de cassation française (arrêt *Slimane-Kaïd* (n° 2) précité) ; cette jurisprudence se fonde pour beaucoup sur la théorie des apparences et sur le fait que, comme le commissaire du gouvernement devant les juridictions administratives françaises, les avocats généraux et procureur général en question expriment publiquement leur point de vue sur l'affaire avant le délibéré.

(...) En l'espèce, la Cour ne voit aucun motif susceptible de la convaincre qu'il y a lieu de réformer sa jurisprudence *Kress*. (...) »

24. La Cour considère que la présente affaire ne présente pas d'éléments susceptibles de la distinguer des espèces *Kress* et *Martinie*.

25. Partant, elle ne voit aucune raison de s'écarter de la jurisprudence précitée et conclut qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention sur ce point.

D. Quant à la durée de la procédure

26. Le requérant allègue que la durée de la procédure a méconnu le principe du « délai raisonnable » tel que prévu par l'article 6 § 1 de la Convention précitée.

27. Le Gouvernement estime que l'obligation de respecter le « délai raisonnable » n'a pas été méconnue en raison, notamment, du comportement du requérant, de « la complexité de l'affaire et, corollairement, par l'enjeu du litige pour l'intéressé (ce dernier ayant été condamné à une sanction d'interdiction de donner des soins aux assurés sociaux pendant une période d'un an) ».

28. La période à considérer a débuté le 25 mai 1994 par la saisine de la section des assurances sociales du conseil régional de l'ordre des médecins et s'est terminée le 29 avril 2002 par l'arrêt du Conseil d'Etat. Elle a donc duré près de 8 ans, pour 3 instances.

1. Sur la recevabilité

29. Le Gouvernement ne soulève aucune exception d'irrecevabilité.

30. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève en outre qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

2. Sur le fond

31. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes

ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

32. La Cour a traité à maintes reprises d'affaires soulevant des questions semblables à celle du cas d'espèce et a constaté la violation de l'article 6 § 1 de la Convention (voir *Frydlender* précité).

33. La Cour constate que des retards ont affecté cette procédure. Elle relève en particulier que le conseil national de l'ordre des médecins a statué le 21 avril 1999, soit plus de deux ans et demi après sa saisine par le requérant, le 5 août 1996. De même, le Conseil d'Etat a statué le 29 avril 2002, soit près de trois ans après sa saisine par le requérant le 21 juin 1999. La Cour observe également que le comportement du requérant ne saurait à lui seul expliquer ces retards, et ce d'autant plus, comme l'a relevé le Gouvernement lui-même, compte tenu de l'enjeu du litige pour lui, « ce dernier ayant été condamné à une sanction d'interdiction de donner des soins aux assurés sociaux pendant une période d'un an ». La Cour rappelle en effet qu'elle exige, en matière de contentieux du travail, qu'une diligence particulière s'impose (*Ruotolo c. Italie*, arrêt du 27 février 1992, série A n° 230-D, p. 39, § 17). Compte tenu de sa jurisprudence en la matière, la Cour estime qu'en l'espèce la durée de la procédure litigieuse était excessive et ne répondait pas à l'exigence du « délai raisonnable ».

Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

34. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

35. Le requérant réclame 299 022 euros (EUR) au titre du préjudice matériel et 10 000 EUR au titre du préjudice moral qu'il aurait subi.

36. Le Gouvernement estime que ces demandes sont manifestement excessives et dénuées de fondement. Il considère que l'éventuel constat de violation de la Convention équivaldrait à réparation du préjudice moral. Quant au dommage matériel il considère qu'il est sans lien avec le grief tiré de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré des formations de jugement des juridictions administratives.

37. La Cour estime que le dommage matériel et moral du requérant lié au grief tiré de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat se trouve suffisamment réparé par le constat de violation de

l'article 6 § 1 de la Convention auquel elle parvient (voir, par exemple, *Martinie c. France*, précité, § 59).

Quant au grief tiré de la durée excessive de la procédure, la Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué et rejette cette demande. En revanche, elle estime que le prolongement de la procédure au delà du délai raisonnable a causé au requérant un tort moral certain justifiant l'octroi d'indemnité. Toutefois, elle considère que le montant qu'il réclame n'est pas en lien avec la violation alléguée. Statuant en équité, elle décide de lui accorder 4 000 EUR au titre du préjudice moral subi du fait de la durée excessive de la procédure.

B. Frais et dépens

38. Le requérant demande également 13 156 EUR pour les frais et dépens encourus devant la Cour. Il présente à cet effet deux factures de son avocat.

39. Le Gouvernement ne se prononce pas sur ce point.

40. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce et compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour estime raisonnable d'allouer la somme de 1 500 EUR pour la procédure devant la Cour et l'accorde au requérant.

C. Intérêts moratoires

41. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare*, la requête recevable quant aux griefs tirés de la durée excessive de la procédure et du défaut d'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat en raison de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement, et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit*, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat ;

3. *Dit*, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la durée excessive de la procédure;
4. *Dit*, que le constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention concernant la présence du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage subi par le requérant ;
5. *Dit*,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 4 000 EUR (quatre mille euros) pour le préjudice moral subi en raison de la durée excessive de la procédure et 1 500 EUR (mille cinq cents euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
6. *Rejette*, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 20 juin 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

A.B. BAKA
Président