



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE COSSON c. FRANCE

(Requête n° 38498/03)

ARRÊT

STRASBOURG

18 juillet 2006

DÉFINITIF

18/10/2006

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 Cosson 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,

R. TÜRMEŒ,

M. UGREKHELIDZE,

M^{mes} E. FURA-SANDSTRÖM,

D. JOČIENĚ,

M. D. POPOVIĆ, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 27 juin 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 38498/03) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Patrick Cosson (« le requérant »), a saisi la Cour le 2 décembre 2003 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 A. Chatain, avocat à Paris. 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 26 août 2005, le président en exercice de la deuxième section a décidé de communiquer le grief tiré d'un défaut allégué d'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat 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, M. Patrick Cosson, est un ressortissant français, né en 1952 et résidant à Toulon.

5. Médecin de profession, il est spécialisé en électrothérapie.

6. Par un courrier en date du 20 juin 1998, un tiers adressa au directeur de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) du département du Var une plainte contestant le coût des consultations du requérant.

7. Durant les mois de juillet et août 1998, deux inspecteurs du service contentieux de la CPAM du Var procédèrent à un contrôle de l'activité du requérant. Deux rapports découlant de ces inspections, et datés respectivement du 31 août 1998 et du 31 mai 1999, firent état de ce que les actes d'électrothérapie exercés au sein du cabinet du requérant étaient en réalité dispensés par les deux assistantes, sous la responsabilité et la surveillance du requérant, mais sans pour autant que lesdites assistantes ne possèdent de formation médicale.

8. Le 16 novembre 1999, le directeur de la CPAM du Var et le médecin-conseil de la CPAM informèrent le requérant qu'il contrevenait à certaines des règles établissant le fonctionnement de sa profession et le mirent en demeure de rembourser à la CPAM un trop-perçu de 2 017 680 francs français (FRF).

9. Par un courrier en date du 22 novembre 1999, le requérant contesta les faits qui lui étaient reprochés, sollicita un rendez-vous afin d'obtenir davantage d'informations sur les poursuites engagées contre lui et demanda la communication de son dossier.

10. Le requérant fut averti par téléphone de ce qu'un rendez-vous lui était accordé pour le 10 décembre 1999, mais n'ayant pas reçu de convocation écrite, laquelle ne lui parvint que le 13 décembre 1999, il ne s'y rendit pas.

11. Un nouveau rendez-vous fut fixé pour le 28 décembre 1999, auquel le requérant se présenta. Il fut reçu par le médecin-conseil et le directeur de la CPAM, ainsi que par l'adjoint de celui-ci.

12. A la suite de cet entretien, le requérant reçut un courrier daté du même jour l'informant de ce que le médecin-conseil et le directeur de la CPAM entendaient maintenir leur position.

13. Le 13 janvier 2000, le requérant saisit la commission de recours amiable de la CPAM du Var afin d'obtenir l'annulation de la notification de l'indu datée du 16 novembre 1999.

14. Par une décision du 2 mars 2000, cette commission rejeta son recours.

15. Le 21 novembre 2000, la CPAM et le service médical de celle-ci saisirent la section des assurances sociales du conseil régional de l'Ordre des médecins de la région Provence-Côte-d'Azur-Corse, afin qu'il sanctionne le requérant à raison des manquements relevés par les inspecteurs de la CPAM.

16. Par une décision du 21 juin 2001, ce tribunal prononça une interdiction pour le requérant de donner des soins aux assurés sociaux pendant une durée de deux mois, dont un mois assorti de sursis.

17. Le 2 août 2001, le requérant contesta cette décision devant la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des médecins.

18. Par une décision du 31 octobre 2002, cette section confirma en partie la décision du 21 juin 2000 notamment en ce qu'elle pose l'interdiction au requérant de donner des soins aux assurés sociaux pendant une durée de deux mois, dont un mois assorti de sursis.

19. Le 20 décembre 2002, le requérant forma un pourvoi devant le Conseil d'Etat, avec l'assistance d'un avocat aux Conseils. A l'appui de ce pourvoi, il contesta une insuffisance de motifs de la décision du 31 octobre 2002, la régularité de la procédure et invoqua le bénéfice de la loi d'amnistie du 6 août 2002. Il contesta enfin avoir violé la nomenclature générale des actes professionnels.

20. Par une décision du 2 juin 2003, le Conseil d'Etat, se fondant sur l'article L. 822-1 du code de justice administrative, déclara le pourvoi du requérant non admis.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

A. Quant à la phase précontentieuse et quant à la procédure devant les juridictions de l'Ordre des médecins

21. Le requérant estime ne pas avoir eu le temps de préparer sa défense avant ses entretiens avec la CPAM et se plaint de ne pas avoir été assisté de son avocat au cours desdits entretiens.

22. La Cour rappelle que le respect de l'article 6 de la Convention suppose que la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les conditions de l'article 6 § 1 subisse le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction (voir notamment *Silvester's Horeca Service c. Belgique*, n° 47650/99, § 26, 4 mars 2004). Parmi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur (*Chevrol c. France*, n° 49636/99, § 77, CEDH 2003-III).

23. La Cour note d'emblée que le grief du requérant porte uniquement sur les entretiens tenus entre le requérant et les services du contentieux de la CPAM au cours de la phase administrative précédant les poursuites finalement engagées devant le conseil régional de l'Ordre des médecins.

24. La Cour relève que la section des assurances sociales du conseil régional de l'Ordre des médecins de la région Provence-Côte-d'Azur-Corse, qui statua en première instance, et la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des médecins, qui statua en appel, sont sans équivoque des organes de pleine juridiction. Il s'ensuit que, à supposer même que l'article 6 de la Convention soit applicable à la phase non contentieuse de la procédure, les organes judiciaires saisis ultérieurement ont procédé à un contrôle qui, en tout état de cause, satisfait aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention, d'autant plus que le requérant ne formule aucun autre grief tiré d'un éventuel défaut d'équité de la procédure devant les juridictions ordinaires.

25. 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 la procédure devant le Conseil d'Etat

26. 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, ainsi libellé :

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

27. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

1. Sur la recevabilité

28. 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

29. Le Gouvernement souligne que, dans l'arrêt *Kress (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.

30. Le Gouvernement indique également qu'en exécution de l'arrêt *Kress*, le Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a pris, les 23 novembre 2001 et 13 novembre 2002, deux instructions aux termes desquelles le commissaire du gouvernement peut assister au délibéré mais ne peut intervenir dans celui-ci en prenant la parole, la seconde de ces instructions le qualifiant ainsi de « témoin muet ».

31. Le requérant estime quant à lui qu'il n'existe aucun motif justifiant de réformer la jurisprudence *Kress*. Il conteste, en substance, la seule « présence » du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat.

32. Bien que le Gouvernement n'ait pas soulevé d'exception sur ce point, la Cour considère qu'il lui appartient de se demander *ex officio* si la jurisprudence *Kress* doit être transposée au cas où, comme en l'espèce, le Conseil d'Etat refuse l'admission du pourvoi en cassation formé devant lui. La Cour a, en effet, déjà pu juger qu'une telle procédure sommaire de non-admission des pourvois, qui existe aussi devant la Cour de cassation française, pouvait supporter des limitations substantielles aux garanties de l'article 6 de la Convention, compte tenu de sa nature particulière et du fait que la Convention ne saurait tendre à la reconnaissance d'un droit sans réelle portée ni substance – a substance du droit à un procès équitable disparaissant dès lors que le recours intenté n'a qu'une infime chance d'aboutir (voir notamment l'arrêt *Salé c. France*, n° 39765/04, § 17, 21 mars 2006).

33. La Cour relève cependant que les dispositions de l'article 6 de la Convention dont elle a déjà eu l'occasion d'examiner le respect dans le cadre des procédures de non-admission des pourvois, tant devant la Cour de cassation que devant le Conseil d'Etat, l'ont conduit à distinguer le cas des limitations portées aux droits relatifs à la communication du rapport du conseiller rapporteur ou des conclusions de l'avocat général (voir l'arrêt *Salé*, précité), à la motivation des jugements (voir *Burg et autres c. France* (déc.), n° 34763/02, CEDH 2003-II) ou encore à la communication de la date d'audience (voir notamment l'arrêt *Stepinska c. France*, n° 1814/02, 15 juin 2004) du cas de la participation du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat (*Martinie c. France* [GC], n° 58675/00, 12 avril 2006) ou, si le cas venait à se présenter, de l'avocat général en ce qui concerne la Cour de cassation (voir, bien qu'il ne s'agisse pas d'une procédure de non-admission d'un pourvoi, l'arrêt *Fontaine et Bertin c. France*, nos 38410/97 et 40373/98, 8 juillet 2003).

34. La Cour observe à cet égard qu'elle a d'ores et déjà eu l'occasion d'appliquer la jurisprudence *Kress* au cas d'une requête que les juridictions administratives françaises n'avaient pas déclarée admissible (voir l'arrêt *Immeubles Groupe Kosser c. France*, n° 38748/97, 21 mars 2002 et, *mutatis mutandis*, *Marie-Louise Loyen et Bruneel c. France*, n° 55929/00, § 63, 5 juillet 2005). Surtout, la Grande Chambre de la Cour a confirmé son

interprétation du cas *Kress* dans le cadre de l'affaire *Martinie*, cette dernière étant relative à une procédure de non-admission du pourvoi.

35. La Cour rappelle dès lors ce qui a été précisé dans l'arrêt *Martinie* (§§ 53-54) relativement au 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 :

« (...) 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*. (...) »

36. La Cour considère que la présente affaire ne présente pas d'éléments susceptibles de la distinguer de l'espèce *Kress* et surtout, dès lors qu'il s'agit d'un cas de non-admission d'un pourvoi, de l'espèce *Martinie*.

37. Partant, elle conclut à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU 1^{ER} PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION

38. Sur le fondement de l'article 1 du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention, le requérant se plaint de ce que l'interdiction d'exercer son métier qui lui a été opposée a porté le discrédit sur son travail et entraîné une atteinte injustifiée à sa clientèle.

39. La Cour rappelle qu'elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. Cette règle n'exige pas seulement la saisine des juridictions nationales compétentes ; elle oblige aussi, en principe, à soulever devant ces mêmes juridictions, au moins en substance et dans les formes et délais prescrits par le droit interne, les griefs que l'on entend formuler par la suite au niveau international (voir, parmi beaucoup d'autres, *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 37, CEDH 1999-I). La finalité de la règle relative à l'épuisement des voies de recours internes est de permettre aux autorités nationales (notamment les autorités judiciaires) d'examiner le grief concernant la violation d'un droit protégé par la Convention et, le cas échéant, de redresser cette violation avant que la Cour n'en soit saisie (voir *Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI, ou encore *Azinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, § 38, CEDH 2004-III).

40. La Cour observe qu'en l'espèce aucun grief tiré, expressément ou en substance, d'une violation alléguée de l'article 1 du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention n'a été soulevé devant le Conseil d'Etat. Elle estime, par conséquent, qu'il doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

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

41. 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

42. Le requérant réclame 74 620,32 euros (EUR) au titre du préjudice matériel et moral qu'il aurait subi.

43. Le Gouvernement estime ses demandes excessives et considère qu'un constat de violation de la Convention équivaldrait à réparation du préjudice matériel et moral du requérant.

44. La Cour estime que le dommage matériel et moral du requérant se trouve suffisamment réparé par le constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention auquel elle parvient (voir, par exemple, *Martinie*, précité, § 59).

B. Frais et dépens

45. Le requérant demande également 4 657,28 EUR pour les frais et dépens encourus devant les juges du fond et 1 196 EUR pour ceux encourus devant le Conseil d'Etat. Il demande en outre le remboursement d'une note de 1 561,62 EUR établie par l'avocat qui l'a représenté aussi bien devant les juridictions de fond que devant la Cour. Cette note concerne notamment, mais pas uniquement, les travaux engagés aux fins de présentation de la requête devant la Cour.

46. Le Gouvernement exclut d'emblée les frais engagés devant les juridictions internes. Quant à ceux engagés devant la Cour, sous réserve d'être justifiés, il propose de verser au requérant la somme de 2 000 EUR.

47. La Cour estime tout d'abord qu'il convient d'exclure le remboursement des frais se rapportant à la procédure devant les juridictions internes, le requérant n'ayant engagé aucune dépense afin de prévenir ou faire corriger par ces mêmes juridictions la violation de la Convention finalement constatée par la Cour.

48. Ensuite, quant aux frais engagés devant elle, la Cour rappelle qu'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.

49. En l'espèce, la Cour relève que la note de 1 561,62 EUR dont le requérant réclame le remboursement ne concerne que partiellement des frais engagés au titre de sa requête devant elle. En effet, cette note est également, du moins en partie, relative à des frais engagés devant les juridictions internes et dont la Cour a déjà exclu le remboursement.

50. Partant, compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour, statuant en équité, n'estime pas raisonnable d'accorder au requérant une somme supérieure à 1 500 EUR au titre des frais et dépens. Elle décide d'allouer cette dernière somme au titre des frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

51. 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* recevable le grief tiré d'un défaut allégué d'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat et la requête irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* que le constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention relatif à 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 ;
4. *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, 1 500 EUR (mille cinq cents euros) pour frais et dépens ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera 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 ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 18 juillet 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

A.B. BAKA
Président