

DEUXIÈME CHAMBRE

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 32916/96
présentée par Pascal MILIANI
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre),
siégeant en chambre du conseil le 2 juillet 1997 en présence de

Mme G.H. THUNE, Présidente
MM. J.-C. GEUS
G. JÖRUNDSSON
A. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
F. MARTINEZ
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY
P. LORENZEN
E. BIELI_NAS
E.A. ALKEMA
A. ARABADJIEV

Mme M.-T. SCHOEPFER, Secrétaire de la Chambre ;

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

Vu la requête introduite le 17 juillet 1996 par Pascal MILIANI contre la
France et enregistrée le 10 septembre 1996 sous le N° de dossier 32916/96 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, ressortissant français, est médecin et actionnaire d'une clinique et réside à Toulon.

Devant la Commission, il est représenté par Maître Jean-Alain Blanc, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Les faits, tels qu'ils ont été présentés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant expose qu'en 1988 et 1989, le docteur M. Lu., en qualité de médecin du contrôle médical près la caisse régionale d'assurance maladie, effectua deux missions de contrôle de la clinique, aux cours desquelles des propos vifs furent échangés entre les deux médecins.

Le 28 octobre 1991, après un second contrôle auquel participa le docteur P. Lu., la caisse primaire d'assurance maladie du Var porta plainte contre le requérant auprès du conseil régional de Provence - Côte d'Azur - Corse (ci-après le conseil régional) pour violation des dispositions générales de la Nomenclature Générale des Actes Professionnels (NGAP), du Code de déontologie ainsi que du Code de la sécurité sociale (non-respect de la nomenclature, surcotation de certains actes, fraude quant à la qualité du bénéficiaire des soins, facturation d'actes non inscrits à la nomenclature, pratique de doubles facturations et facturation d'actes fictifs).

L'audience eut lieu en séance non publique le 26 mars 1992.

Par décision du 10 avril 1992, le conseil régional (section des assurances sociales), au sein duquel siégeait le docteur M. Lu., considéra que le requérant avait commis les faits reprochés et prononça à son encontre une interdiction de donner des soins aux assurés sociaux pendant une durée de trois ans.

Le requérant fit appel auprès du conseil national de l'Ordre des médecins. Il demandait en premier lieu que le conseil national sursoie à statuer dans l'attente de l'issue de poursuites pénales engagées par la caisse d'assurance maladie contre lui pour escroquerie, ainsi que d'une action civile en référé qu'il avait introduite. Il faisait en outre valoir que tant l'enquête que la procédure devant le conseil régional avaient été irrégulières, que ce dernier comprenait dans sa composition le docteur M. Lu. qui avait eu à connaître antérieurement de l'affaire comme médecin-conseil de la caisse d'assurance maladie du Var, que l'audience n'avait pas été publique et que les griefs à son encontre n'étaient pas fondés.

Par décision du 9 juin 1993, rendue en audience publique, le conseil national (section des assurances sociales) rejeta l'appel du requérant. Le conseil national refusa tout d'abord de surseoir à statuer, dans les termes suivants :

"les procédures disciplinaires intentées devant les juridictions administratives ordinaires sont indépendantes (...) des poursuites pénales engagées devant les juridictions judiciaires et (...) dès lors, lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, la section des assurances sociales du conseil national trouve dans son dossier les éléments nécessaires pour se prononcer en connaissance de cause sur les faits qui lui sont déférés, elle n'a pas à différer l'examen de l'appel dont elle est saisie."

Le conseil national rappela ensuite la jurisprudence constante du Conseil d'Etat selon laquelle l'article 6 par. 1 de la Convention ne s'applique pas aux instances disciplinaires et considéra en tout état de cause que la procédure avait été régulière et contradictoire, et que le docteur M. Lu. ayant siégé au conseil régional était un homonyme du docteur P. Lu., médecin-conseil de la caisse. Le conseil national conclut enfin que les griefs à l'encontre du requérant étaient fondés et confirma la sanction prononcée par le conseil régional.

Le requérant fit un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'Etat. Invoquant l'article 6 par. 1 de la Convention et la jurisprudence des organes de la Convention, il soutenait qu'il n'avait pas été entendu équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial. Il se plaignait également, en citant l'article 8 de la Convention, de ce que le contrôle à l'origine des poursuites s'était déroulé dans des conditions irrégulières, dans la mesure où ni lui-même, ni son représentant n'étaient présents.

Par arrêt du 24 janvier 1996, le Conseil d'Etat rejeta son pourvoi. Rappelant tout d'abord sa jurisprudence selon laquelle l'article 6 de la Convention ne s'applique pas aux instances disciplinaires, il répondit comme suit à ses arguments :

"Considérant que si (le requérant) soutient que les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'enquête préalable à la procédure juridictionnelle engagée contre lui n'ont pas été régulières, notamment en ce que la caisse primaire d'assurance maladie du Var ne lui aurait pas communiqué toutes les pièces en sa possession, la section des assurances sociales du conseil national lui a répondu à bon droit que ces conditions sont sans influence sur la procédure suivie devant le juge disciplinaire dès lors que celle-ci a respecté le principe du contradictoire ;

Considérant que la décision attaquée qui relève que (le requérant) n'apporte en appel aucun élément nouveau qui puisse conduire à écarter les infractions précisément établies par les juges de premier ressort, est suffisamment motivées ;

(...)

Considérant qu'il n'appartient pas au juge de cassation de contrôler l'adéquation de la sanction retenue par les juges du fond aux faits reprochés (...)"

B. Eléments de droit interne

Code de la Sécurité sociale (dans sa rédaction en vigueur au moment des faits)
:

Article L. 145-1

"Les fautes, abus, fraudes et tous faits intéressant l'exercice de la profession, relevés à l'encontre des médecins (...) à l'occasion des soins dispensés aux assurés sociaux, sont soumis en première instance à une section du conseil régional de discipline des médecins (...), dite section des assurances sociales du conseil régional de discipline et, en appel, à une section distincte de la section disciplinaire du conseil national de l'ordre des médecins (...), dite section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins (...)"

Article L. 145-2

"Les sanctions susceptibles d'être prononcées par le conseil régional ou par la section spéciale des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins (...) sont :

1 ° l'avertissement ;

2 ° le blâme, avec ou sans publication ;

3 ° l'interdiction temporaire ou permanente du droit de donner des soins aux assurés sociaux.

(...)"

Article L. 145-6

"La section des assurances sociales du conseil régional (...) est une juridiction ; elle est présidée par un président de tribunal administratif ou par un conseiller délégué par celui-ci ; elle comprend un nombre égal d'assesseurs, membres (...) de l'ordre des médecins (...) et d'assesseurs représentant des organismes de sécurité sociale, dont un praticien conseil ayant voix délibérative, nommés par l'autorité compétente de l'Etat."

Article L. 145-7

"La section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins (...) comprend, en qualité de président, le conseiller d'Etat siégeant à la section disciplinaire dudit conseil, deux médecins désignés par cette section et choisis dans son sein, un représentant des caisses de sécurité sociale et un médecin désignés par le ministre chargé de la sécurité sociale sur la proposition de la caisse nationale de l'assurance maladie.

(...)"

Article L. 145-8

"La procédure devant la section des assurances sociales du conseil régional (...) et devant la section des assurances sociales du conseil national (...) est contradictoire."

Article R. 144-5

"Conformément aux dispositions de l'article 378 du Code pénal, les membres des juridictions prévues aux chapitres 2 et 3 du présent titre (...) sont tenus au secret professionnel."

Article R. 145-4

"Le président de la section des assurances sociales du conseil régional (...) est le président du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le siège dudit conseil régional, ou un conseiller délégué par lui.

La section comprend également, d'une part, deux assesseurs proposés par le conseil régional de l'ordre des médecins (..), d'autre part, deux assesseurs représentant les organismes d'assurance maladie, l'un administrateur de caisse ou agent de direction, l'autre médecin conseil, proposés par la caisse régionale d'assurance maladie des travailleurs salariés intéressés. En ce qui concerne le médecin conseil la proposition est faite après consultation du médecin conseil régional. Ces assesseurs sont nommés par le préfet de région.

(...)"

Article R. 145-5

"A la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des médecins (...), le médecin désigné par le ministre (...) est un médecin conseil d'un rang au moins égal à celui de médecin conseil régional.

(...)

Article R. 145-18, al. 3

"(les sections des assurances sociales des conseils régionaux) peuvent également être saisies :

1° en ce qui concerne le régime général, par le médecin conseil national, les médecins conseils régionaux et les médecins conseils chefs des services du contrôle médical institués dans chaque circonscription de la caisse primaire d'assurance maladie.

(...)"

GRIEFS

Le requérant allègue la violation des articles 6 par. 1 et 8 de la Convention.

1. Il se plaint tout d'abord de ce que sa cause ne serait pas entendue équitablement, dans la mesure où il ne peut obtenir l'ouverture d'un recours en révision pour faire valoir des faits nouveaux dont il a eu connaissance au cours de l'instance pénale engagée contre lui.
2. Il considère que les instances ordinales auraient dû surseoir à statuer jusqu'à l'issue des poursuites pénales. Selon lui, en refusant de surseoir à statuer, le conseil de l'Ordre a méconnu les droits de la défense et notamment ne lui a pas laissé le temps nécessaire à sa préparation, puisqu'il s'agissait pour lui de contester l'authenticité de témoignages d'assurés sociaux recueillis par la caisse d'assurance maladie. Il estime que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable, à savoir suffisamment long au regard des délais habituels de l'instruction pénale.
3. Il considère qu'il n'aurait pas été jugé par un tribunal indépendant, en raison de ce que des représentants des organismes de sécurité sociale siègent tant aux conseils régionaux qu'au conseil national de l'Ordre et se trouvent donc en position de subordination par rapport à l'autorité de tutelle de l'une des parties à l'instance.
4. Il estime en outre que le conseil régional n'était pas impartial, dans la mesure où y siégeait le docteur M. Lu., qui avait eu à connaître de l'affaire auparavant.
5. Il se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue publiquement par le conseil régional de l'Ordre.
6. Il estime que l'enquête diligentée par la caisse primaire d'assurance maladie était irrégulière et qu'en conséquence ni le principe de l'égalité des armes, ni celui du contradictoire n'ont été respectés.
7. Selon lui, enfin, les contrôles dans les locaux de la clinique, en son absence, ont enfreint son droit au respect de son domicile professionnel, garanti par l'article 8 de la Convention.

EN DROIT

1. Le requérant soulève plusieurs griefs au titre de l'article 6 par. 1 de la Convention qui, dans ses dispositions pertinentes, est ainsi rédigé :

"1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial (...), qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être

interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice."

Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 de la Convention

La Commission doit en premier lieu établir si l'article 6 par. 1 précité est applicable à la procédure dont le requérant a fait l'objet.

Elle rappelle la jurisprudence des organes de la Convention, selon laquelle les procédures devant les organes disciplinaires de l'Ordre des médecins et les décisions rendues par ceux-ci, en tant qu'elles affectent l'exercice libéral de la profession médicale, emportent détermination de droits de caractère civil, au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention (cf. notamment Cour eur. D.H., arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* du 23 juin 1981, série A, n° 43, p. 22 par. 48 ; arrêt *Albert et Le Compte* du 10 février 1983, série A n° 58, p. 15 par. 28, rapp. Comm. 14.12.81, série B n° 50).

En l'occurrence, la Commission relève que le requérant a fait l'objet d'une mesure d'interdiction du droit de donner des soins aux assurés sociaux pendant une période de trois ans et observe que cette sanction affecte directement l'exercice de son activité professionnelle. En conséquence, la Commission considère que l'article 6 par. 1 de la Convention est applicable à la procédure en cause (cf. Cour eur. D.H., arrêt *Van Orshoven c. Belgique* du 25 juin 1997, à paraître dans *Recueil des arrêts et décisions*, 1997).

Sur les griefs du requérant

a) Le requérant se plaint tout d'abord de ce que sa cause ne serait pas entendue équitablement, dans la mesure où il ne peut obtenir l'ouverture d'un recours en révision pour faire valoir des faits nouveaux dont il a eu connaissance au cours de l'instance pénale engagée contre lui.

La Commission rappelle toutefois sa jurisprudence selon laquelle la Convention ne garantit, comme tel, aucun droit à la révision d'un procès (cf. notamment No 1237/61, déc. 5.3.62, *Annuaire* 5 pp. 36, 100 ; No 7761/77, déc. 8.5.78, D.R. 14 pp. 171, 172 ; No 14739/89, déc. 9.5.89, D.R. 60, pp. 296, 306).

Il s'ensuit que cet aspect de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

b) Le requérant estime que la procédure n'a pas été équitable, dans la mesure où le conseil national de l'Ordre a refusé de surseoir à statuer dans l'attente de l'issue de l'action pénale. Il se plaint également d'avoir été jugé dans un délai non raisonnable, à savoir trop bref.

La Commission relève que le requérant a fait l'objet parallèlement d'une plainte devant les instances ordinales pour infractions à la NGAP, au Code de déontologie et au Code des assurances sociales, et d'une plainte pénale pour escroquerie. Saisi d'une demande de sursis à statuer, le conseil national de l'Ordre a considéré "que les procédures disciplinaires intentées devant les juridictions administratives ordinales sont indépendantes (...) des poursuites pénales engagées devant les juridictions judiciaires et que dès lors, lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, la section des assurances sociales du conseil national trouve dans son dossier les éléments nécessaires pour se prononcer en connaissance de cause sur les faits qui lui sont déférés, elle n'a pas à différer l'examen de l'appel dont elle est saisie."

Rappelant qu'il appartient au premier chef aux juridictions nationales d'apprécier les faits de l'espèce et d'appliquer le droit interne, la Commission ne décèle, en l'espèce, aucune apparence d'arbitraire. Elle n'estime pas davantage que la "brièveté" de la procédure devant les instances ordinales serait contraire au délai raisonnable prévu par l'article 6 par. 1 de la Convention.

Il en résulte que cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention.

c) Le requérant considère que sa cause n'a pas été entendue par un tribunal indépendant, au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Pour déterminer si un organe peut passer pour indépendant, il faut avoir égard au mode de désignation et à la durée du mandat des membres, à l'existence de garanties contre les pressions extérieures et au point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance (voir notamment Cour eur. D.H., arrêt Delcourt c. Belgique du 17 janvier 1970, série A no 11, p. 17, par. 31 ; arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere précité, p. 24, par. 55 ; arrêt Piersack c. Belgique du 1er octobre 1982, série A no 53, p. 13, par. 27 ; arrêt Campbell et Fell c. Royaume-Uni du 28 juin 1984, série A no 80, p. 39-40, par. 78 ; arrêt Sramek c. Autriche du 22 octobre 1984, série A no 84, pp. 18-20, par. 38-42).

Le requérant met essentiellement en cause le fait que des représentants des organismes de sécurité sociale siégeant dans les sections des assurances sociales du conseil régional et du conseil national de l'Ordre se trouvent dans un état de subordination par rapport aux autorités de tutelle (ministre et caisse régionale d'assurance maladie).

La Commission relève en premier lieu que les sections des assurances sociales sont, aux termes même de la réglementation, des juridictions et qu'elles sont présidées par des magistrats de l'ordre administratif. Par ailleurs, leur composition est paritaire puisque, outre le président, elles comprennent deux membres médecins et deux membres représentant les organismes de sécurité sociale, dont un médecin conseil. Les membres en sont désignés, soit par le préfet de région (conseil régional), soit par le ministre (conseil national).

S'agissant plus particulièrement des représentants des organismes de sécurité sociale, rien n'indique - et le requérant ne le soutient d'ailleurs pas - qu'ils reçoivent des instructions ou soient soumis à des pressions. De l'avis de la Commission, la

simple existence d'un lien de subordination formelle vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques immédiats ou du ministre ne suffit pas à caractériser un manque d'indépendance.

Cela se trouve encore renforcé par le fait qu'en raison de la collégialité des décisions, la part que chacun y a prise est inconnue et que les membres des sections des assurances sociales sont soumis au secret professionnel (cf. No 12717/87, Dupuis c. Belgique, déc. 8.8.88, D.R. 57, pp. 196, 202).

Enfin, les décisions de la section des assurances sociales sont soumises au contrôle du Conseil d'Etat en tant que juge de cassation (cf. No 12839/87, déc. 9.12.88, D.R. 59, pp. 212, 225).

Dès lors, la Commission arrive à la conclusion que rien ne permet de mettre en doute l'indépendance des sections des assurances sociales du conseil régional et du conseil national de l'Ordre des médecins.

Il s'ensuit que ce grief est dénué de fondement, au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

d) Le requérant fait valoir plusieurs griefs en ce qui concerne la procédure devant le conseil régional. Il se plaint de ce que ce dernier n'était pas impartial, en raison de la présence du docteur M. Lu., de ce que l'audience n'a pas été publique et que les droits de la défense et le principe du contradictoire n'ont pas été respectés.

En ce qui concerne la procédure en première instance devant le conseil régional, la Commission rappelle que l'article 6 par. 1 de la Convention, s'il consacre le droit à un tribunal au sens de cette disposition, n'astreint pas pour autant les Etats membres à soumettre des contestations sur les droits et obligations de caractère civil à des procédures se déroulant, à chacun de leurs stades, devant des "tribunaux" conformes à ses diverses prescriptions (Cour eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere précité, p. 23, par. 51 a).

Elle relève qu'en l'espèce le requérant ne remet pas en cause l'impartialité du conseil national de l'Ordre et ne soutient pas davantage que le principe du contradictoire n'aurait pas été respecté devant lui. Par ailleurs, la Commission constate que le conseil national a siégé en audience publique.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

2. Le requérant considère que les contrôles dans les locaux de la clinique, en son absence, ont enfreint son droit au respect de son domicile professionnel, garanti par l'article 8 de la Convention.

L'article 8 précité est ainsi rédigé :

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

La Commission n'est pas certaine que le requérant ait effectivement soulevé le présent grief, expressément ou en substance, devant les instances ordinales avant de le soumettre au juge de cassation et qu'il ait à cet égard valablement épuisé les voies de recours internes. Elle considère en tout état de cause que ce grief est manifestement mal fondé, pour les motifs ci-après énoncés.

Il ne fait pas de doute que le contrôle opéré au domicile professionnel du requérant a constitué une ingérence dans les droits qu'il tire de l'article 8 de la Convention (cf. notamment Cour eur. D.H., arrêt Niemietz c. Allemagne du 16 décembre 1992, série A no 251-B, pp. 33-35, par. 29-33 ; No 15882/89, déc. 29.3.93, D.R. 74, pp. 48, 70-71). Reste à établir si les conditions posées par le deuxième paragraphe de l'article 8 ont été respectées en l'espèce.

Le requérant soutient en substance que l'ingérence ne serait pas prévue par la loi, en ce que le contrôle aurait été effectué en son absence et en l'absence de son représentant. La Commission observe toutefois que le requérant n'a produit aucun élément à l'appui de ses dires, qu'il s'agisse de ses conclusions devant les instances ordinales ou de tout autre moyen de preuve. Dès lors, la Commission arrive à la conclusion que l'ingérence en cause était prévue par la loi.

La Commission considère en deuxième lieu que l'ingérence visait des buts légitimes, à savoir la prévention des infractions pénales et la protection des droits et libertés d'autrui (les assurés sociaux). Reste à savoir si elle était proportionnée au but légitime poursuivi. Le requérant précise à cet égard que, lors de la visite, les médecins-conseils auraient examiné des dossiers médicaux et des protocoles opératoires.

La Commission relève que le requérant faisait l'objet d'un contrôle périodique visant à établir s'il respectait les règles s'imposant aux médecins. Elle note également que les médecins-conseil n'ont pas saisi de dossiers, mais les ont simplement examinés. Dès lors, compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, la Commission arrive à la conclusion que l'ingérence n'était pas disproportionnée au regard des buts légitimes poursuivis (cf. déc. 29.3.93 précitée, p. 72).

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Deuxième Chambre

G.H. THUNE
Présidente
de la Deuxième Chambre