CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION PARTIELLE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 12106/03
présentée par SCM SCANNER DE L'OUEST LYONNAIS et autres
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 5 juillet 2005 en une chambre composée de :

MM. R. TÜRMEN, *président*,
J.-P. COSTA,
K. JUNGWIERT,
V. BUTKEVYCH,
M. UGREKHELIDZE,
Mme D. JOČIENĖ,
M. D. POPOVIĆ, *juges*,

et de M. S.NAISMITH, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 26 mars 2003,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants sont la SCM (société civile de moyens) Scanner de L'Ouest Lyonnais et les médecins membre de cette société dont les noms figurent en annexe. Ils sont représentés devant la Cour par Me Gallat, avocat à Lyon.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Les requérants, médecins électroradiologistes, exploitaient ensemble un appareil de type scanner, installé sur le site d'une clinique située à Lyon.

Les actes de scanographie sont pris en charge par la sécurité sociale. A cette fin, ils doivent être cotés, c'est-à-dire mentionnés sur une feuille de soins sous la forme d'une cotation définie par la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP). Cette cotation résultait pour la scanographie d'un arrêté ministériel du 16 mars 1978, qui définissait un acte coté « Z 90 ». La même cotation s'est appliquée pendant plus de douze ans.

Par un arrêté ministériel du 11 juillet 1991, le ministre des affaires sociales et de l'intégration abrogea la cotation « Z 90 ». Une lettre interministérielle du même jour instaura provisoirement en lieu et place une cotation « Z 19 » traduisant une réduction sensible du montant de l'honoraire, complétée par la cotation d'un forfait technique destiné à couvrir l'amortissement de l'appareil. Ce système de double cotation, dont la rémunération était inférieure de 30 euros à celle d'une Z 90, fut renouvelée par les arrêtés des 1er février 1993, 14 février 1994, 22 février 1995 et 9 avril 1996.

L'ensemble du dispositif fut déféré à la censure du Conseil d'Etat par les requérants (arrêté du 11 juillet 1991) et par d'autres justiciables (lettre interministérielle du 11 juillet 1991). Par un arrêt du 4 mars 1996, le Conseil d'Etat annula l'arrêté du 11 juillet 1991 au motif que l'un de ses signataires au moins n'avait pas compétence pour le prendre. Il annula également la lettre précitée. Saisi par les requérants d'une question préjudicielle dans le cadre d'une procédure devant les juridictions judiciaires, le Conseil d'Etat annula également dans un arrêt du 20 novembre 2000 les arrêtés précités de 1993, 1994, 1995 et 1996.

Après l'annulation des dispositions de 1991 par les arrêts du 4 mars 1996, les requérants saisirent les caisses d'assurance maladie de demandes tendant au paiement d'un complément de rémunération qui devait découler du rétablissement de la cotation Z 90 sur la période comprise entre le 6 septembre 1991 – date de prise d'effet de la substitution illégale de cotation – et le 28 février 1997 date d'entrée en vigueur d'un nouveau régime d'assurance maladie. Les réponses négatives des caisses les ont ensuite conduits, en octobre 1996, à saisir les commissions de recours amiable concernées, lesquelles ont confirmé ces décisions de refus, soit implicitement, soit expressément en affirmant qu'il convenait de surseoir à statuer au paiement dans l'attente du dispositif de régularisation sur le point d'être mis en place par la caisse nationale d'assurance maladie.

Le Parlement adopta une loi no 97-1164 du 19 décembre 1997 portant loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 validant les actes pris sur le

fondement de l'arrêté du 11 juillet 1991, de la lettre interministérielle du 11 juillet 1991 ainsi que des arrêtés subséquents, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée.

Les requérants reprirent alors leurs demandes de remboursement et saisirent le tribunal des affaires de sécurité sociale de plusieurs recours. En première instance comme en appel, les juges du fond les déboutèrent de leurs demandes au motif que la mesure de validation législative les privait de tout droit à remboursement.

Parmi les nombreuses décisions rendues, figure celle de la cour d'appel de Lyon du 25 janvier 2000 (n° 199901695). Dans un litige opposant les requérants à la mutuelle générale de l'éducation nationale de Villeurbanne (MGEN), la cour d'appel de Lyon les débouta de leurs demandes de remboursement s'élevant à 6 815 157 francs dans les termes suivants :

> « (...) Postérieurement aux arrêts du Conseil d'Etat et antérieurement à la loi du 19 décembre 1997, [les requérants] ont réclamé aux caisses de sécurité sociale concernées le rétablissement de la cotation Z 90 et le paiement de la différence entre ce qui avait été payé par ces organismes et ce qui aurait été payé sur la base de la cotation Z 90 pendant la période du 23 septembre 1991 au 28 février 1997. N'ayant pu obtenir satisfaction des caisses en cause et des commissions de recours amiables, [les requérants] ont saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale de Lyon qui, par jugement du 18 novembre 1998, les a déboutés de leurs recours.
>
> Qu'en outre, il n'y a pas lieu pour le juge judiciaire d'effectuer un contrôle de légalité interne sur le texte législatif pour savoir si, comme l'affirme les appelants, le législateur a outrepassé ses pouvoirs en validant des actes privés, étant observé d'une part que le Conseil constitutionnel après une analyse de fond des divers arguments soulevés devant lui, a déclaré l'article 27 précité non contraire à la constitution par décision du 18 décembre 1997, et d'autre part que les dispositions en cause, de portée générale, ont pour objet de valider les effets des actes administratifs annulés ou susceptibles de l'être, le parlement décidant ainsi de couvrir l'illégalité des textes administratifs, avec toutes les conséquences en découlant.
>
> Qu'enfin la validation législative des actes pris au titre de la période en cause, leur confère un caractère définitif qui interdit de remettre en cause les facturations et paiements effectués et qui met ainsi obstacle à toute réclamation et à tout versement d'une somme supplémentaire quelconque de même qu'à toute répétition de la part des caisses. Que sauf à en dénaturer l'esprit et la lettre, l'article 27 de la loi produit donc un effet libératoire à l'égard des caisses qui s'oppose à toute réclamation des appelants.
>
> (...) Attendu que le principe de non rétroactivité ne s'impose qu'en matière pénale et que le législateur peut, pour des raisons d'intérêt général, modifier rétroactivement les textes applicables dans le domaine de la sécurité sociale et de la santé publique, sous réserve de ne pas porter atteinte au principe de l'autorité de la chose jugée.
>
> Attendu que la loi en cause tendait à valider les effets d'une réglementation antérieure, qu'elle n'avait pas pour objet ou pour effet de remettre en cause une situation individuelle judiciairement consacrée.

Qu'elle avait pour but de suppléer à la disparition d'un arrêté et d'une circulaire connexe fixant les modalités de cotation des actes de scanographie et de régler ainsi les situations nées au cours de la période litigieuse.

(...) Attendu qu'à défaut d'adoption des dispositions de l'article 27 l'annulation de plusieurs actes administratifs aurait entraîné la remise en cause d'un nombre important de règlements afférents à une période pour laquelle les organismes de sécurité sociale ne détenaient plus les dossiers, aurait généré le développement d'actions contentieuses et, compte tenu des sommes en jeu, aurait été susceptible d'induire des conséquences préjudiciables à l'équilibre général des régimes de protection sociale dont se préoccupait le législateur dans le cadre de la loi du 19 décembre 1997.

Qu'ainsi la mesure revêtait incontestablement un caractère d'utilité publique. Que par ailleurs la preuve n'est pas rapportée de l'existence d'une disproportion entre la réduction de financement imposée aux appelants et l'intérêt général que représente l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de protection sociale ».

Par un arrêt (n° 2826) du 26 septembre 2002, la Cour de cassation rejeta le pourvoi des requérants :

« Mais attendu que l'article 27 de la loi [précitée] a validé, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, les décisions de refus de remboursement prises sur le fondement de l'arrêté du 11 juillet 1991, annulé par le Conseil d'Etat, qui a abrogé l'arrêté du 16 mars 1978, fixant à titre provisoire à Z 90 la cotation des actes de scanographie ; que ce texte, de nature législative, adopté antérieurement à l'introduction du recours de la SCM et des médecins membres de la société civile, qui ne constitue pas une intervention de l'Etat dans une procédure l'opposant à des parties, qui ne remet pas en cause des décisions de justice irrévocables et qui ne porte atteinte ni au droit au respect des biens, ni au droit de propriété, n'est contraire ni aux dispositions des articles 6-1 et 13 de la Convention, ni à celles de l'article 1er du protocole additionnel ; qu'ainsi la cotation Z 90 n'était plus applicable après le 1er août 1991 ; qu'il résulte par ailleurs de l'annulation par le Conseil d'Etat des arrêtés des 1er février 1993, 14 février 1994, 22 février 1995 et 9 avril 1996, portant cotation à titre provisoire, pour une durée d'un an, des actes de scanographie, que le remboursement de ces actes, par application de la cotation Z 19 déterminée par ces arrêtés, n'était pas autorisé ;

D'où il suit qu'abstraction faite des motifs inopérants critiqués par les moyens la décision attaquée se trouve légalement justifiée par ces motifs de pur droit ; .(...) ».

Saisie de multiples pourvois formés à l'encontre de des décisions de rejet précitées, la Cour de cassation a rendu, le 26 septembre 2002, vingt-huit autres arrêts formulés de manière identique.

B. Droit interne pertinent

Loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998

Article 27

« Sont validés, sous réserve de décisions de justice passées en force de chose jugée, les actes pris sur le fondement :

- de l'arrêté du 11 juillet 1991 modifiant la Nomenclature générale des actes professionnels et portant abrogation des dispositions de l'arrêté du 16 mars 1978 complétant la Nomenclature générale des actes professionnels des médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et auxiliaires médicaux ;

- de la lettre interministérielle en date du 11 juillet 1991 portant cotation provisoire des actes de scanographie ;

- de la circulaire interministérielle en date du 30 mars 1992 portant cotation provisoire des actes de scanographie ;

- de l'arrêté du 1er février 1993 modifié, modifiant la Nomenclature générale des actes professionnels des médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et auxiliaires médicaux et portant cotation provisoire des actes de scanographie ;

- de l'arrêté du 14 février 1994 modifié, modifiant la Nomenclature générale des actes professionnels des médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et auxiliaires médicaux et portant cotation provisoire des actes de scanographie ;

- de l'arrêté du 22 février 1995 modifié, modifiant la Nomenclature générale des actes professionnels des médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et auxiliaires médicaux et portant cotation provisoire des actes de scanographie,

en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'incompétence des auteurs de ces arrêtés et circulaires ministérielles. »

Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 du Conseil Constitutionnel à propos de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998

Sur l'article 27

« 45. Considérant que cet article valide, sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les actes pris sur le fondement de décisions administratives relatives à la cotation des actes de scanographie, en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'incompétence de leurs auteurs ;

46. Considérant que, par arrêt du 4 mars 1996, le Conseil d'Etat a annulé, comme entaché d'incompétence, l'arrêté du 11 juillet 1991, modifiant la nomenclature générale des actes professionnels ; que, par décision du même jour, il a annulé la circulaire du 11 juillet 1991, portant cotation provisoire des actes de scanographie, au motif qu'à la date de sa publication, ces actes ne pouvaient plus être regardés comme relevant du champ d'application des cotations provisoires, cette technique étant devenue de pratique courante ; que les autres actes administratifs mentionnés par l'article 27 sont entachés de l'une des incompétences ainsi censurées par le Conseil d'Etat ;

47. Considérant que les députés requérants soutiennent que la mesure de validation figurant à l'article 27 n'a pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale et qu'elle est, en outre, par son contenu, inconstitutionnelle ;

48. Considérant, en premier lieu, que les professionnels intéressés pourraient, en excipant des incompétences relevées par le Conseil d'Etat dans ses décisions précitées, réclamer le paiement de la différence entre l'ancienne cotation et celle résultant des actes partiellement validés ; qu'eu égard à l'incidence financière de ce paiement, la mesure de validation critiquée concourt de façon significative à l'équilibre financier des régimes obligatoires de la sécurité sociale ; que, dès lors, elle est au nombre de celles qui, en vertu des dispositions du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, peuvent figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale ;

49. Considérant, en second lieu, que, si le législateur peut, comme lui seul est habilité à le faire, valider un acte administratif dans un but d'intérêt général ou lié à une exigence de valeur constitutionnelle, c'est sous réserve du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; qu'en outre, l'acte validé ne doit contrevenir à aucune règle, ni à aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le législateur, le cas échéant sous le contrôle du Conseil constitutionnel, concilie entre elles les différentes exigences constitutionnelles en cause ;

50. Considérant, en l'espèce, que le législateur a entendu prévenir le développement de nombreuses contestations dont l'aboutissement aurait sensiblement aggravé le déséquilibre de la branche santé des régimes obligatoires de sécurité sociale ; que, par ailleurs, la validation ne concerne pas des actes contraires à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle et ne porte atteinte ni au respect des décisions de justice passées en force de chose jugée, ni au principe de non rétroactivité des peines et des sanctions ; que, par suite, le législateur pouvait prendre la mesure de validation critiquée ; (...) ».

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants estiment que par l'adoption de l'article 27 de la loi du 19 décembre 1997, le législateur est intervenu afin de modifier l'issue des procédures auxquelles l'Etat était partie, rompant ainsi l'égalité des armes.

2. Les requérants se plaignent de la durée de la procédure et invoquent l'article 6 § 1 de la Convention.

EN DROIT

1. Les requérants estiment que l'adoption par le législateur de l'article 27 de la loi du 19 décembre 1997 est contraire au principe de la prééminence du droit et au droit à un procès équitable garantis par l'article 6 § 1 dont les dispositions pertinentes se lisent ainsi :

> « 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 (...) »

En l'état actuel du dossier, la Cour ne s'estime pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et juge nécessaire de communiquer cette partie de la requête au gouvernement défendeur conformément à l'article 54 § 2 b) de son règlement.

2. Les requérants se plaignent de la durée de la procédure et invoquent l'article 6 § 1 de la Convention ainsi libellé :

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

La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. A cet égard, elle a jugé que le recours fondé sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire permet de remédier à une violation alléguée du droit de voir sa cause entendue dans un délai raisonnable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle a précisé que ce recours avait acquis, à la date du 20 septembre 1999, le degré de certitude juridique requis pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention, parvenant en conséquence à la conclusion que tout grief tiré de la durée d'une procédure judiciaire, introduit devant elle après le 20 septembre 1999 sans avoir préalablement été soumis aux juridictions internes dans le cadre d'un recours fondé sur l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire, est en principe irrecevable, quel que soit l'état de la procédure au plan interne (*Mifsud c. France* (déc.) [GC], n° 57220/00, CEDH 2002-VIII).

En l'espèce, les requérants ont saisi la Cour le 26 mars 2003 sans avoir préalablement exercé ce recours.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

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

Ajourne l'examen du grief des requérants tiré de l'article 6 § 1 de la Convention eu égard à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

S. NAISMITH
Greffier adjoint

R. TÜRMEN
Président

ANNEXE

Requête n° 12106/03

AFFAIRE SCM SCANNER DE L'OUEST ET AUTRES c. FRANCE

Liste des requérants :

Pierre BAILLY
Yves BASCOULERGUES
Richard BONNEVIE
François BROUILLET
Pierre CELLARD
Didier GONNON
Jean-Gérald INGELS
Guy JEANNOT
Gaston LAMBERT
Bruno MARTIN
Gérard DE RYCKE
Thierry TAVERNIER
Jean-Gérald VULLIEZ