CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

CINQUIEME SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 30609/04
présentée par Philippe VAILLANT
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 18 mars 2008 en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président,*
Jean-Paul Costa,
Karel Jungwiert,
Renate Jaeger,
Mark Villiger,
Isabelle Berro-Lefèvre,
Mirjana Lazarova Trajkovska, *juges,*

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 18 août 2004,

Vu la décision partielle du 10 avril 2007,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Philippe Vaillant, est un ressortissant français, né en 1959 et résidant à Nancy. Il est représenté par M^e^ F. Humbert, avocat à Nancy. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^me^ E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Le requérant exerce la profession de chirurgien-dentiste à Nancy. Il exerçait auparavant au sein d'un cabinet mutualiste dirigé par M. C., administrateur de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) de Nancy. A la suite de son licenciement, le requérant engagea une procédure pour licenciement abusif devant le Conseil de prud'hommes. Le 28 février 1996, la CPAM de Nancy reçut une lettre de dénonciation de l'employeur du requérant, destinée au service médical. Le requérant fit alors l'objet d'un contrôle portant sur dix patients pendant la période du 8 novembre 1994 au 4 janvier 1996.

Le 18 septembre 1997, le service médical de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM) échelon local de Nancy et le Dr W., médecin conseil chef de service de la CPAM de Nancy déposèrent une plainte contre le requérant auprès de la section des assurances sociales du conseil régional de Lorraine de l'Ordre des chirurgiens-dentistes. Le mémoire faisait valoir des anomalies de pratique médicale, notamment le manquement du requérant à son devoir d'aménité dans son attitude et ses propos à l'égard des patients, la multiplication de certains actes, le non-respect de la nomenclature générale des actes professionnels, l'existence de fausses indications sur des ententes préalables de prothèses, l'exécution de soins non conformes aux données acquises par la science, etc.

Dans son mémoire en défense du 17 novembre 1997, le requérant fit valoir que la composition de la section des assurances sociales (prévue par l'article L.145-4 du code de la sécurité sociale) était incompatible avec l'article 6 de la Convention.

Par sa décision du 29 juin 1998, la section des assurances sociales du conseil régional de Lorraine de l'Ordre des chirurgiens-dentistes considéra que ses membres bénéficiaient « 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 et que le Dr Vaillant n'était donc pas fondé à soutenir que la section des assurances sociales du conseil régional de Lorraine ne satisfaisait pas à l'exigence d'indépendance et d'impartialité des juridictions rappelée par l'article 6 § 1 de la CEDH ». Statuant au fond, la section des assurances sociales condamna le requérant à quatre mois d'interdiction de donner des soins aux assurés sociaux, dont deux avec sursis.

Le requérant releva appel de cette décision devant la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes. Il faisait de nouveau valoir l'incompatibilité absolue de l'article 145-6 du code de la sécurité sociale avec l'article 6 de la Convention. De plus, ayant été condamné à une peine temporaire, il rappelait que l'article L. 145-2 du

code de la sécurité sociale (prévoyant les sanctions pouvant être prononcées par les sections des assurances sociales) ne précisait pas la durée maxima de l'interdiction temporaire et qu'en conséquence l'article 7 de la Convention s'opposait, en vertu du principe de la légalité, au prononcé d'une interdiction temporaire.

Le 18 mai 2000, le conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes jugea que les sections des assurances sociales du conseil régional et du conseil national satisfaisaient aux exigences d'indépendance et d'impartialité. Statuant au fond, le conseil national confirma la décision du conseil régional. Enfin, il rejeta le moyen tiré de la violation du principe de légalité considérant que ce moyen ne pouvait être utilement présenté devant la juridiction administrative et que l'article L. 145-2 n'était pas contraire à l'article 7 de la Convention.

Le requérant saisit alors le Conseil d'Etat qui, par un arrêt du 29 mai 2002, jugea comme suit :

> « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la plainte formée à l'encontre de M. Vaillant devant la section des assurances sociales du conseil régional de l'Ordre des chirurgiens dentistes de Lorraine émanait du médecin conseil, chef du service médical près la caisse primaire d'assurance maladie de Nancy ; que la juridiction qui a statué sur cette plainte comptait parmi ses membres, à titre d'assesseur représentant les organismes d'assurance maladie, le docteur Pe., chirurgien-dentiste conseil au sein du service médical près la caisse primaire d'assurance maladie de Nancy, placé en cette qualité sous l'autorité hiérarchique directe de l'auteur de la plainte ; que du fait de la composition de cette juridiction pour juger l'affaire, il a été porté atteinte à l'équité du procès devant la section des assurances sociales du conseil régional de l'Ordre des chirurgiens-dentistes de Lorraine ; que M. Vaillant est, par suite, recevable et fondé à soutenir qu'en ne soulevant pas d'office l'irrégularité de la composition de la juridiction de première instance la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes a entaché sa décision d'erreur de droit. »

En conséquence, le Conseil d'Etat annula la décision de la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes du 18 mai 2000 et renvoya l'affaire devant la même juridiction.

Par une décision du 19 décembre 2002, la section des assurances sociales du conseil national annula la décision de la section des assurances sociales du conseil régional mais maintint l'interdiction faite au requérant de donner des soins aux assurés sociaux pendant une durée de quatre mois, dont deux avec sursis.

Le 19 février 2003, le requérant saisit à nouveau le Conseil d'Etat. Il soutenait que la décision attaquée était rendue au terme d'une procédure irrégulière. En application de l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour européenne des Droits de l'Homme avait affirmé dans son arrêt *Piersack c. Belgique* (série A n° 86, 1 octobre 1982) que devait se récuser tout juge dont on pouvait légitimement craindre un manque d'impartialité. Il estime choquant que les magistrats dont la décision avait été cassée puissent à nouveau statuer sur les mêmes faits, leur opinion ne

risquant guère d'avoir évolué. En l'espèce, le Conseil d'Etat avait annulé la décision de la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes. Cette juridiction était composée de cinq membres, soit un président, conseiller d'Etat, et quatre assesseurs. Le président disposait de deux suppléants et chacun des assesseurs titulaires, de cinq suppléants, ce qui permettait de mettre en place plusieurs formations. La section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes qui avait statué le 18 mai 2000 et qui comptait parmi ses membres M. R., son président, les docteurs S. et Pa., représentants du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes, ainsi que les docteurs G. et G.-J., représentants des organismes d'assurance maladie, devait statuer dans une autre formation. Or la décision attaquée mentionnait que cette même juridiction, lorsqu'elle avait statué sur renvoi du Conseil d'Etat, était composée de M. R., président, des docteurs Pa. et M., représentants du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes, ainsi que des docteurs G. et G.-J., représentants des organismes d'assurance maladie. Sur cinq des membres composant cette juridiction, après renvoi, quatre avaient donc participé à la décision annulée par le Conseil d'Etat et avaient déjà statué sur les faits reprochés.

Le 20 février 2004, le Conseil d'Etat déclara la requête du requérant non admise, en application de l'article L 822-1 du code de justice administrative. Il statua ainsi :

> « Considérant que, pour demander l'annulation de l'arrêt attaqué, M. Vaillant soutient que la composition de la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre qui a rendu la décision était irrégulière, plusieurs membres de cette juridiction ayant déjà siégé lors du premier examen de l'affaire ; que la décision renverse illégalement la charge de la preuve au détriment du requérant ; qu'elle est insuffisamment motivée sur plusieurs faits ou catégories des faits qui lui sont reprochés ; qu'elle est entachée d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique des faits en ce qui concerne le refus de le faire bénéficier de l'amnistie en jugeant que, par principe, certains faits ne sont pas amnistiables ;
>
> Considérant qu'aucun de ces moyens n'est de nature à permettre l'admission de la requête. »

B. Le droit interne pertinent

Les articles pertinents du code de la sécurité sociale disposent :

Article L. 145-2

> « Les sanctions susceptibles d'être prononcées par la section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de première instance ou par la section spéciale des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des médecins ou des chirurgiens-dentistes ou des sages-femmes sont :
>
> 1º) l'avertissement ;

2º) le blâme, avec ou sans publication ;

3º) l'interdiction temporaire ou permanente, avec ou sans sursis, du droit de donner des soins aux assurés sociaux ;

4º) dans le cas d'abus d'honoraires, le remboursement à l'assuré du trop-perçu ou le reversement aux organismes de sécurité sociale du trop-remboursé, même s'il n'est prononcé aucune des sanctions prévues ci-dessus ;

(...) »

Article L. 145-6

« La section des assurances sociales du conseil régional ou interrégional de l'Ordre est une juridiction. Elle est présidée par un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en activité nommé par le vice-président du Conseil d'Etat (...)

Elle comprend un nombre égal d'assesseurs membres, selon le cas, de l'ordre des médecins, de l'Ordre des chirurgiens-dentistes (...) et d'assesseurs représentant des organismes de sécurité sociale dont au moins un praticien-conseil nommés par l'autorité compétente de l'Etat. Les assesseurs membres de l'ordre sont désignés par le conseil régional ou interrégional de l'Ordre en son sein. »

Article L. 145-7

« La section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes est présidée par un conseiller d'Etat nommé (...) par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. Elle comprend un nombre égal d'assesseurs membres de l'Ordre et d'assesseurs représentant des organismes de sécurité sociale nommés par l'autorité compétente de l'Etat sur proposition de la Caisse Nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés. »

Article R.145-4

« La section des assurances sociales du conseil régional de l'Ordre des médecins comprend, outre son président, quatre assesseurs nommés par le préfet de région.

Deux assesseurs représentent l'ordre des médecins. Ils sont nommés sur la proposition du conseil régional de l'Ordre et choisis en son sein.

Deux assesseurs représentent les organismes d'assurance maladie. Ils sont nommés :

1º Le premier, sur proposition du médecin conseil régional du régime général de sécurité sociale, parmi les médecins conseils titulaires chargés du contrôle médical dans la région ;

2º Le second, sur proposition conjointe des responsables des services médicaux compétents dans la région, respectivement, du régime de protection sociale agricole et du régime d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles, parmi les médecins conseils titulaires chargés du contrôle médical dans ces régimes. A défaut d'accord entre ces responsables et après mise en demeure demeurée infructueuse, le préfet de région procède, à l'expiration d'un délai de quinze jours à dater de celle-ci, à la désignation d'office du second représentant des organismes d'assurance maladie parmi les médecins conseils d'un des trois régimes mentionnés aux 1º et 2º du présent alinéa, après avis du médecin conseil régional du régime général de sécurité sociale. »

Article R. 145-5

« La section des assurances sociales du conseil régional de l'Ordre des chirurgiens-dentistes comprend, outre son président, quatre assesseurs nommés par le préfet de région.

Deux assesseurs représentent l'Ordre des chirurgiens-dentistes. Ils sont nommés sur la proposition du conseil régional de l'Ordre des chirurgiens-dentistes et choisis en son sein.

Deux assesseurs représentent les organismes d'assurance maladie. Ils sont nommés :

1º Le premier, sur proposition du médecin conseil régional du régime général de sécurité sociale, parmi les chirurgiens-dentistes conseils titulaires ou, à défaut, parmi les médecins conseils titulaires chargés du contrôle médical dans la région ;

2º Le second, sur proposition conjointe des services médicaux compétents dans la région, respectivement, du régime de protection sociale agricole et du régime d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles, parmi les chirurgiens-dentistes conseils titulaires ou, à défaut, parmi les médecins conseils titulaires chargés du contrôle médical dans ces régimes. A défaut d'accord entre ces responsables et après mise en demeure restée infructueuse, le préfet de région procède, à l'expiration d'un délai de quinze jours à dater de celle-ci, à la désignation d'office du second représentant des organismes d'assurance maladie parmi les chirurgiens-dentistes ou les médecins conseils titulaires d'un des trois régimes mentionnés aux 1º et 2º du présent alinéa, après avis du médecin conseil régional du régime général de sécurité sociale. »

Article R. 145-7

« I. - La section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des médecins comprend, outre son président, quatre assesseurs.

Deux assesseurs représentent l'ordre des médecins. Ils sont nommés par le conseil national de l'Ordre parmi les membres ou anciens membres des conseils de l'ordre.

Deux assesseurs représentent les organismes d'assurance maladie. Ils sont nommés par le ministre chargé de la sécurité sociale :

1º Le premier, sur proposition du médecin conseil national du régime général de sécurité sociale, parmi les médecins conseils chefs de service ou régionaux ;

2º Le second, sur proposition conjointe des responsables des services médicaux des régimes de protection sociale agricole et du régime d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles, parmi les médecins conseils chefs de service ou régionaux chargés du contrôle médical. (...)

II. - La section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes comprend, outre son président, quatre assesseurs.

Deux assesseurs représentent l'Ordre des chirurgiens-dentistes. Ils sont nommés par le conseil national de l'Ordre en son sein.

Deux assesseurs représentent les organismes d'assurance maladie. Ils sont nommés par le ministre chargé de la sécurité sociale :

1º Le premier, sur proposition du médecin conseil national du régime général de sécurité sociale, parmi les chirurgiens-dentistes conseils chefs de service ;

2º Le second, sur proposition conjointe des responsables des services médicaux des régimes de protection sociale agricole et du régime d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles, parmi les chirurgiens-dentistes conseils chefs de service (..) »

Article R. 145-9

« Pour chaque assesseur titulaire représentant les différentes catégories professionnelles de praticiens et de sages-femmes et les organismes d'assurance maladie, cinq assesseurs suppléants sont nommés dans les mêmes conditions que les assesseurs titulaires. Pour chaque assesseur titulaire représentant les différentes catégories professionnelles d'auxiliaires médicaux, deux assesseurs suppléants sont nommés dans les mêmes conditions que les assesseurs titulaires.

Dans les sections des assurances sociales des conseils régionaux de l'ordre des médecins qui ont à connaître un nombre important de requêtes, le nombre d'assesseurs suppléants peut être augmenté jusqu'à neuf. (...) »

Les articles pertinents du Code de la santé publique concernant les chirurgiens-dentistes, en vigueur au moment des faits, étaient libellés en ces termes :

Article L. 4142-2

« Le conseil national est assisté par un conseiller d'Etat ayant voix délibérative et qui est nommé par le ministre de la Justice.

Le cas échéant, un ou plusieurs conseillers d'Etat suppléants sont désignés dans les mêmes conditions. »

Article L. 4142-3

« Une chambre disciplinaire nationale, qui connaît en appel des décisions rendues en matière disciplinaire, siège auprès du conseil national. Elle comprend six membres titulaires et six membres suppléants de nationalité française, élus dans les conditions fixées à l'article L4132-5. Elle est présidée par un membre du conseil d'Etat ayant au moins le rang de conseiller d'Etat, désigné conformément à l'article L4142-2. Un ou plusieurs présidents suppléants sont désignés dans les mêmes conditions (...) »

GRIEF

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint du manque d'indépendance et d'impartialité de la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes.

EN DROIT

Le requérant se plaint du fait que sur cinq des membres composant la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes, après renvoi, quatre avaient participé à la décision

annulée par le Conseil d'Etat et avaient déjà statué sur les faits reprochés. Il estime que cette section des assurances sociales du conseil national n'était pas indépendante et impartiale, comme l'exige l'article 6 § 1 de la Convention qui, dans sa partie pertinente, dispose :

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

Le Gouvernement souligne que le Conseil d'Etat ne s'est pas exprimé sur le bien-fondé de la sanction prononcée à l'encontre du requérant. Le Conseil d'Etat a estimé que la juridiction d'appel aurait dû faire droit au moyen tiré de l'irrégularité de la composition de la formation du jugement de première instance dès lors qu'un de ses membres se trouvait sous l'autorité hiérarchique directe du plaignant à l'origine de la procédure contre le requérant. La composition de l'instance d'appel n'était pas remise en cause par le Conseil d'Etat. Celui-ci n'a d'ailleurs pas invalidé l'appréciation portée par la juridiction d'appel sur le fond du litige, à savoir la légalité de la sanction prononcée. Dans sa décision du 18 mai 2000, la juridiction d'appel a précisé les motifs de la sanction, en écartant certains motifs retenus en première instance, mais ceci ne l'a pas empêché de confirmer la sanction du requérant.

Le Gouvernement considère que les circonstances de la présente requête sont similaires à celles de l'affaire *Diennet c. France* (arrêt du 31 août 1995, série A n° 325-A). Enfin, le Gouvernement affirme qu'en appel, si la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre avait annulé la décision de première instance pour non-respect des exigences d'impartialité, elle aurait pu en tout état de cause porter la même appréciation sur le fond du litige. En outre, lors du deuxième examen en appel, le requérant n'a apporté aucun fait nouveau susceptible de modifier l'appréciation de la juridiction à nouveau saisie.

Le requérant réplique que le Conseil d'Etat a indirectement invalidé l'appréciation portée par la juridiction d'appel sur le fond du litige car il estima que la composition de la juridiction de première instance « portait atteinte à l'équité du procès » devant cette juridiction. Il souligne que les fais sont différents de ceux de l'affaire *Diennet c. France* car dans cette dernière seulement trois de sept membres de la section disciplinaire avaient pris part à la première décision.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit qu'il ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

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

Déclare le restant de la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Claudia Westerdiek Greffière	Peer Lorenzen Président