



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

1959 · 50 · 2009

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE MERIGAUD c. FRANCE

(Requête n° 32976/04)

ARRÊT

STRASBOURG

24 septembre 2009

DÉFINITIF

24/12/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Mérigaud c. France,

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

Peer Lorenzen, *président*,

Renate Jaeger,

Jean-Paul Costa,

Rait Maruste,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 1^{er} septembre 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 32976/04) dirigée contre la République française et dont un ressortissant de cet Etat, M. Claude Mérigaud (« le requérant »), a saisi la Cour le 2 septembre 2004 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 la société d'avocats Prissette et associés, avocats à Tulle. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, Mme E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant allègue en particulier le défaut d'impartialité des juridictions ordinales de l'ordre des géomètres experts.

4. Le 31 janvier 2006, la Cour a déclaré la requête partiellement irrecevable et a décidé de communiquer au Gouvernement les griefs tirés du défaut d'impartialité des juridictions ordinales, en raison de la présidence par G. du conseil régional de l'ordre et de la participation des membres de la commission d'instruction du conseil supérieur de l'ordre au délibéré de la formation de jugement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond de l'affaire.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant est né en 1946 et réside à Brive.

6. Il exerce la profession de géomètre expert. Son cabinet, constitué sous la forme d'une société d'exercice libéral, est situé à Malemort-sur-Corrèze.

A. Le contexte

7. En juillet 1995, le conseil supérieur de l'ordre des géomètres experts (ci-après le conseil supérieur) élaborait une note « relative aux conditions de dévolution des travaux topographiques à incidence foncière ». Cette note constituait un argumentaire, destiné notamment aux conseils régionaux de l'ordre, que le conseil supérieur les invitait à utiliser auprès des élus et des services responsables de l'élaboration des cahiers des charges et de l'examen des offres. Cet argumentaire avait pour but de les inciter à réserver aux géomètres experts certains travaux topographiques pour lesquels ces derniers sont en concurrence avec les géomètres topographes.

8. En 1996, la collectivité territoriale de Corse passa un marché de travaux topographiques par levés terrestres pour la Haute-Corse. Il s'agissait de quatre lots pour lesquels six entreprises avaient soumissionné.

9. Par un procès-verbal du 21 mai 1996, la commission d'appel d'offres décida d'attribuer le marché au cabinet du requérant, celui-ci apparaissant comme le moins disant parmi les quatre entreprises restant en compétition.

10. Le 3 juin 1996, G., président du conseil régional de l'ordre des géomètres experts de Marseille (ci-après le conseil régional) déconseilla au directeur des routes d'Ajaccio le choix du cabinet du requérant et recommanda le choix d'un cabinet corse, aux motifs que le requérant ne remplissait pas les conditions posées par le décret du 31 mai 1996 régissant la profession de géomètre expert pour l'ouverture d'un bureau secondaire ou d'un bureau de chantier en Corse, qu'un marché de cette importance pouvait difficilement être attribué à un cabinet installé hors de l'île, et que les géomètres experts de Corse étaient compétents et capables de gérer de tels marchés en y apportant la meilleure qualité.

11. Par lettre du 24 octobre 2001, le président du conseil général de Haute-Corse informa le requérant qu'à la suite du dépouillement de l'appel public à la concurrence, son offre n'avait pu être retenue par la commission qui avait siégé le 17 octobre 2001, au motif que son cabinet ne remplissait pas les conditions posées par le décret précité.

B. La procédure devant le Conseil de la concurrence

12. Le 29 octobre 1996, le Conseil de la concurrence décida de se saisir d'office de la situation de la concurrence dans le secteur d'activité des géomètres experts et des géomètres topographes sur l'ensemble du secteur national.

13. Lors de l'instruction de ce dossier, le Conseil de la concurrence tint compte de la note de juillet 1995 (paragraphe 7 ci-dessus), et examina certaines pratiques de l'ordre des géomètres experts dans plusieurs circonscriptions, dont celle de Marseille. Dans cette dernière circonscription, il fit référence à la démarche de G., président du conseil régional, auprès du directeur des routes d'Ajaccio, qui avait conduit à écarter le requérant du marché de relevés topographiques pour la Haute-Corse.

14. Le Conseil de la concurrence statua par décision du 28 février 2002. Il considéra que l'élaboration et la diffusion par le conseil supérieur de la note de juillet 1995 avait pour objet et avait eu pour effet de limiter la concurrence entre géomètres experts et géomètres topographes. Il constata également des pratiques anticoncurrentielles à la charge d'un certain nombre de conseils régionaux, dont celui de Marseille, au sujet duquel il retint ce qui suit :

« la démarche du conseil régional avait pour objet, en jetant par avance le discrédit sur tous les travaux qui pourraient être réalisés par des géomètres experts dans d'autres départements, d'éviter que ne s'instaure une concurrence entre les géomètres experts du département de la Corse et ceux d'autres départements (...); que ces pressions, émanant d'une profession détentrice d'un monopole légal, ont eu pour effet d'inciter le maître d'ouvrage à réattribuer les lots antérieurement dévolus [au requérant] à d'autres géomètres experts et de doubler le coût du marché ; que ces pratiques, qui avaient pour objet et ont eu pour effet de restreindre le jeu de la concurrence entre les géomètres experts sur le marché de la Corse, sont prohibées par les dispositions de l'article L 420-1 du code de commerce. »

15. Le Conseil de la concurrence condamna le conseil supérieur et certains conseils régionaux à des amendes. Le conseil régional de Marseille se vit infliger une amende de 75 000 euros (EUR) ; par ailleurs, en application de l'article L. 420-6 du code de commerce (paragraphe 32 ci-dessous), le Conseil de la concurrence transmit au procureur de la République le dossier de G., président du conseil régional.

16. La cour d'appel de Paris confirma pour l'essentiel cette décision par arrêt du 24 juin 2003. Par arrêt du 9 juin 2004, la Cour de cassation donna acte au conseil régional de ce qu'il se désistait de son pourvoi ; elle rejeta par ailleurs le pourvoi du conseil supérieur.

C. La plainte contre le requérant

17. Parallèlement, le 3 décembre 1999, la chambre syndicale des géomètres experts de Corse déposa une plainte contre le requérant et son cabinet auprès du président du conseil régional. Elle reprochait au requérant d'avoir confié à D., topographe non inscrit sur la liste des géomètres experts, des études et travaux topographiques tendant à fixer les limites de biens fonciers entrant dans le monopole des géomètres experts et d'avoir ainsi favorisé l'exercice illégal de la profession de géomètre expert, en violation des articles 45, 48 et 50 du décret du 31 mai 1996 précité la réglementant.

18. Par décision du 19 juillet 2000, le conseil régional sursit à statuer sur la plainte et chargea l'un de ses membres de rédiger un rapport complémentaire.

19. Le rapport fut déposé le 9 décembre 2000. L'audience de la section disciplinaire du conseil régional se tint le 7 mars 2001, sous la présidence de G. Le requérant indique qu'il demanda « *in limine litis* » à G. de ne pas présider ni siéger en raison de ses prises de position précédentes à son encontre, mais que G. passa outre et présida la séance. Selon le requérant, G. se serait contenté de murmurer quelques mots à l'oreille du commissaire du gouvernement et aurait invité l'avocat du requérant à poursuivre au fond.

20. Par décision du 22 mars 2001, le conseil régional considéra qu'il résultait de l'instruction que le requérant avait confié des travaux réservés, en vertu de la législation, aux géomètres experts, à une personne qui n'avait pas cette qualité, et qu'il avait ainsi commis une infraction à l'article 45 du décret précité du 31 mai 1996 en favorisant l'exercice illégal de la profession. En conséquence, le conseil régional lui infligea une suspension d'exercice de douze mois.

21. Le requérant fit appel devant le conseil supérieur, en se plaignant de la méconnaissance de règles procédurales et de ne pas avoir eu connaissance avant l'audience du rapport du rapporteur. Il évoquait également les positions hostiles prises par G. contre lui, visant à le discréditer pour tenter de lui interdire d'intervenir en Corse pour des marchés de la collectivité territoriale. Sur ce dernier point, le requérant se plaignait de ce que G. s'était maintenu lors de la séance du 7 mars 2001, malgré une demande faite en début d'audience de ne pas siéger, et ce sans délibération du conseil régional. Il estimait enfin les faits non établis.

22. En application de l'article 107 du décret du 31 mai 1996, la commission d'instruction du conseil supérieur, composée de cinq de ses membres, instruisit le dossier. La commission tint deux réunions avec les parties. Son rapport, qui a été communiqué par le Gouvernement en annexe à ses observations, résumait les griefs du requérant, en précisant qu'elle laissait le soin au conseil supérieur d'apprécier les arguments soulevés, et procédait ensuite, affaire par affaire, à l'analyse des faits reprochés, en

faisant état de ses constatations, ainsi que des déclarations du requérant. Outre l'audition du requérant et l'examen des pièces du dossier, le rapport s'appuyait également sur des investigations complémentaires faites par deux des membres de la commission en Corse et au cabinet du requérant. Le rapport se concluait ainsi : « Il appartient au conseil supérieur d'apprécier, au vu des faits ici rapportés, s'il n'existe pas *de facto* un contrat de sous-traitance, ou de co-traitance, entre le cabinet [du requérant] et D. »

23. Le conseil supérieur siégea le 29 mai 2002, dans une formation de vingt membres, comprenant quatre des cinq membres de la commission d'instruction. Par décision du 11 juin 2002, le conseil supérieur, sans statuer sur les autres griefs soulevés, annula la décision du conseil régional en raison du non-respect de l'obligation, résultant de l'article 92 du décret du 31 mai 1996, de mener une enquête avant renvoi devant la formation disciplinaire.

24. Évoquant ensuite l'affaire, le conseil supérieur considéra que, si, à l'issue de la mesure d'instruction et de l'audience, certains points demeuraient controversés, d'autres pouvaient être tenus pour établis, notamment le fait que le requérant n'avait pas été en mesure de justifier des importants travaux sur le terrain nécessités par l'établissement des documents qu'il avait signés en sa qualité de géomètre expert, que, selon les déclarations de certains clients, D. avait exécuté les travaux en indiquant qu'il travaillait en liaison avec le requérant, et qu'une analyse graphologique confirmait que c'était ce dernier qui avait rempli des documents signés par le requérant.

25. Le conseil supérieur estima en conséquence établi que le requérant s'était illégalement livré avec D. à la co-traitance de travaux qui, aux termes de l'article 2 de la loi du 7 mai 1946, ne peuvent être exécutés que par des géomètres experts inscrits à l'ordre. Eu égard à la gravité des faits, il le condamna à une suspension d'une durée de douze mois.

26. Le 29 juillet 2002, le requérant se pourvut en cassation contre la décision du conseil supérieur, en se plaignant notamment de la participation des membres de la commission d'instruction au délibéré de la formation de jugement, de l'absence de communication préalable du dossier, de l'absence de contradictoire, ainsi que de la motivation de la décision du conseil supérieur.

27. Par arrêt du 3 mars 2004, le Conseil d'Etat décida, en application de l'article L 822-1 du code de justice administrative, de ne pas admettre le pourvoi, au motif qu'aucun des moyens soulevés n'était de nature à en permettre l'admission.

28. Parallèlement, les 2 septembre et 18 novembre 2002, le requérant avait saisi le conseil supérieur d'une demande d'application de la loi d'amnistie du 6 août 2002 à la sanction prononcée le 11 juin 2002, ainsi qu'à une précédente sanction infligée le 22 juin 1999 pour des faits similaires.

29. Par décision du 12 mars 2003, le conseil supérieur rejeta sa requête, au motif qu'eu égard à la gravité des infractions, « relatives à la méconnaissance des garanties que l'intervention personnelle d'un géomètre expert doit donner aux personnes faisant exécuter des travaux entrant dans les prévisions des articles 1^{er} (1^o) et 2 du 7 mai 1946 », les manquements répétés du requérant constituaient des faits contraires à l'honneur professionnel et à la probité, et à ce titre ne pouvaient bénéficier de la loi d'amnistie.

30. Le 2 juillet 2004, le conseil régional décida que la suspension infligée au requérant s'appliquerait du 18 septembre 2004 au 17 septembre 2005.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Les articles L. 420-1 et L. 420-6 du code de commerce

31. L'article L. 420-1, qui prohibe les pratiques anticoncurrentielles, est ainsi libellé :

« Sont prohibées (...) lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment lorsqu'elles tendent à :

1^o Limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises (...)

L'article L. 420-6 se lisait ainsi dans sa rédaction applicable à l'époque des faits :

« Est puni d'un emprisonnement de quatre ans et d'une amende de 500 000 FRF le fait, pour toute personne physique, de prendre frauduleusement une part personnelle et déterminante dans la conception, l'organisation ou la mise en œuvre de pratiques [anticoncurrentielles] »

B. La loi du 7 mai 1946

32. La loi du 7 mai 1946, modifiée à plusieurs reprises, a institué l'ordre des géomètres experts. L'article 1 de la loi se lit ainsi :

« Le géomètre expert est un technicien exerçant une profession libérale qui, en son propre nom et sous sa responsabilité personnelle :

1^o Réalise les études et les travaux topographiques qui fixent les limites des biens fonciers et, à ce titre, lève et dresse, à toutes échelles et sous quelque forme que ce soit, les plans et documents topographiques concernant la définition des droits attachés à la propriété foncière (...)

2° Réalise les études, les documents topographiques, techniques et d'information géographique dans le cadre des missions publiques ou privées d'aménagement du territoire, procède à toutes opérations techniques ou études sur l'évaluation, la gestion ou l'aménagement des biens fonciers. »

33. L'article 2 de la loi dispose que seuls les géomètres experts inscrits à l'ordre peuvent effectuer les travaux prévus au 1° de l'article 1. Le titre II de la loi, relatif à l'organisation de la profession, crée l'ordre des géomètres experts, administré, dans chaque circonscription régionale, par des conseils régionaux et, au niveau national, par un conseil supérieur (article 10).

34. Chaque conseil régional est composé de membres de l'ordre inscrits au tableau de la circonscription et élus pour six ans par leurs collègues inscrits au même tableau. Il est renouvelable par tiers tous les deux ans et présidé par un président élu pour deux ans (articles 10 et 11).

35. Aux termes de l'article 15, le conseil régional « surveille, dans sa circonscription, l'exercice de la profession de géomètre expert ». Lorsqu'il siège en formation disciplinaire, il poursuit et réprime les infractions et fautes commises par les géomètres experts. Il statue par décision motivée après une instruction contradictoire.

36. Le conseil supérieur est composé des présidents des conseils régionaux et de quatre géomètres experts, en activité ou non, élus par les membres des conseils régionaux. Son président est élu pour deux ans parmi ses membres (article 16). Aux termes de l'article 17 alinéa 3, le conseil supérieur veille à la discipline.

37. L'article 11 de la loi prévoit que les pouvoirs publics sont représentés auprès du conseil supérieur et des conseils régionaux par un commissaire du gouvernement, désigné parmi les membres du Conseil d'Etat, qui peut déléguer tout ou partie de ses attributions à des présidents ou conseillers des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Il participe avec voix délibérative aux séances du conseil supérieur siégeant en formation disciplinaires ; ses délégués en font de même aux séances en matière disciplinaire des conseils régionaux.

38. Le chapitre V est relatif à la discipline. L'article 23 dispose (alinéa 1) que tout manquement aux devoirs de la profession rend son auteur passible d'une sanction disciplinaire. Les poursuites sont intentées auprès du conseil régional, soit par le commissaire du gouvernement, soit d'office, soit sur plainte des intéressés. Le géomètre expert a le droit de prendre connaissance, sans le déplacer, du dossier de la plainte dans les quinze jours qui précèdent l'audience ; il est convoqué pour être entendu et peut être assisté d'un avocat ou d'un géomètre expert membre de l'ordre. Les décisions du conseil régional peuvent faire l'objet d'un appel devant le conseil supérieur. L'appel est suspensif.

39. L'article 24 énumère les peines disciplinaires par ordre croissant de gravité : l'avertissement, le blâme, la suspension pour une durée maximum

d'une année et la radiation, qui implique l'interdiction d'exercer la profession de géomètre expert.

C. Le décret du 31 mai 1996

40. Ce décret, qui a fait l'objet de modifications, porte règlement de la profession de géomètre expert et code des devoirs professionnels. L'article 45 dispose que le géomètre expert est tenu en toutes circonstances de respecter les règles de l'honneur, de la probité et de l'éthique professionnelle et qu'il doit s'interdire (alinéa 3) tout acte ou fait de nature à favoriser directement ou indirectement l'exercice illégal de la profession.

41. L'article 50 du décret précise que le géomètre expert ne peut prendre ni donner en sous-traitance les travaux mentionnés au 1^o de l'article 1 de la loi du 7 mai 1946, et que la co-traitance n'est admise pour ces travaux qu'entre membres de l'ordre.

42. Les articles 92 à 117 du décret sont relatifs à la procédure disciplinaire devant le conseil régional et le conseil supérieur. L'article 92 dispose que le président du conseil régional, de sa propre initiative ou sur demande du commissaire du gouvernement ou sur plainte, procède ou fait procéder à une enquête dont il communique le résultat au conseil régional et au commissaire du gouvernement. Le conseil régional décide alors, soit de classer l'affaire, soit de prononcer le renvoi devant la formation disciplinaire. Ce renvoi est de droit s'il est demandé par le président ou par le commissaire du gouvernement. La formation disciplinaire peut également se saisir d'office.

43. Cette formation est composée des membres en exercice du conseil régional et du délégué du commissaire du gouvernement ; elle est présidée par le président du conseil régional (article 93). Le conseil régional désigne en son sein un rapporteur (qui ne peut être le délégué du commissaire du gouvernement) pour instruire l'affaire de façon contradictoire.

44. Le rapporteur peut procéder à l'audition du géomètre expert, recueillir tous témoignages et procéder à toutes constatations utiles à la manifestation de la vérité. A l'issue de l'instruction, il rédige un rapport, constituant un exposé objectif des faits, qu'il transmet avec le dossier au président du conseil régional (article 95).

45. Le géomètre expert est convoqué à l'audience un mois au moins avant la date fixée ; la convocation précise les faits reprochés. Tant lui-même que son défenseur peuvent prendre connaissance du dossier disciplinaire, sans déplacement des pièces (articles 96 et 97).

46. L'audience devant la formation disciplinaire est publique. Le géomètre expert comparaît en personne et peut se faire assister par un géomètre expert inscrit à l'ordre, ou par un avocat (article 100). Le président du conseil régional préside l'audience et dirige les débats. Il donne d'abord la parole au rapporteur, puis entend l'intéressé et les témoins. Il donne

ensuite la parole au plaignant et à la personne qui a engagé l'action disciplinaire. L'intéressé et son défenseur ont la parole en dernier (article 101). La formation disciplinaire délibère ensuite hors la présence des parties. La décision est rendue publique et doit être motivée (article 102). Elle est notifiée par lettre recommandée avec avis de réception (article 103).

47. L'appel de la décision – qui doit être interjeté dans le délai de deux mois à compter de la notification – est porté par les parties ou par le commissaire du gouvernement devant le conseil supérieur siégeant en formation disciplinaire. Il est composé des membres en exercice dudit conseil, à l'exception du président et de tout membre du conseil régional ayant siégé en première instance, du géomètre expert mis en cause ou ayant personnellement intérêt à l'affaire, et comprend également le commissaire du gouvernement. Il est présidé par le président du conseil supérieur (articles 105 et 106).

48. Les affaires sont instruites par une commission d'instruction constituée au sein du conseil supérieur. Cette commission est composée de membres du conseil supérieur désignés lors de chaque renouvellement par le conseil supérieur. Elle entend les parties, recueille les témoignages et procède ou fait procéder à toutes constatations nécessaires. A l'issue de son instruction, elle établit un rapport, qui constitue un exposé objectif des faits et qui est transmis, avec le dossier, au président du conseil supérieur (articles 107 et 108).

49. Les règles concernant la convocation à l'audience, la consultation du dossier, la publicité des débats et la représentation du géomètre expert poursuivi (articles 110 à 114) sont les mêmes que devant le conseil régional. L'audience disciplinaire est présidée par le président du conseil supérieur, qui donne tout d'abord la parole à l'un des membres de la commission d'instruction pour la lecture du rapport, entend l'intéressé et les témoins, puis le plaignant et la personne qui a engagé l'action disciplinaire. L'intéressé et son défenseur ont la parole en dernier. La formation disciplinaire délibère ensuite hors la présence des parties et sa décision est rendue publique (article 115). Elle doit être motivée et, comme en première instance, est notifiée par lettre recommandée avec avis de réception (articles 116 et 117).

D. Le pourvoi en cassation

50. Un pourvoi en cassation peut être formé devant le Conseil d'Etat contre la décision du conseil supérieur. Aux termes de l'article L. 822-1 du code de justice administrative, le pourvoi fait l'objet d'une procédure préalable d'admission ; l'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux de cassation.

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

51. Le requérant se plaint de ne pas avoir été jugé par un tribunal impartial, contrairement aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« 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 (...) »

52. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

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

B. Sur le fond

1. Les arguments des parties

a) La procédure devant le conseil régional

54. Le requérant est d'avis que le conseil régional de l'ordre ne pouvait être qualifié d'impartial, en raison de la présence de G., qui a présidé la séance de la section disciplinaire. Il fait valoir que ce dernier avait déjà pris parti contre lui auprès des autorités régionales corses et rappelle que le conseil régional de Marseille a été condamné de ce fait par le Conseil de la concurrence. Il estime, contrairement au Gouvernement, que la lettre adressée le 3 juin 1996 par G. au directeur des routes d'Ajaccio, loin de ne contenir que des faits objectifs, sous-entendait que son cabinet n'était pas à même de rendre un travail de qualité et précise qu'il n'avait pas l'obligation – contrairement à ce que soutenait G. dans cette lettre – d'ouvrir un bureau secondaire ou un bureau de chantier en Corse. Il déclare que son avocat et lui-même ont été surpris de constater que G. présidait la séance disciplinaire du 7 mars 2001 et rappelle que, malgré la demande de déport qui lui fut faite *in limine litis*, G. se serait contenté de chuchoter quelques mots à l'oreille du commissaire du gouvernement et aurait invité le conseil du requérant à poursuivre au fond.

55. Citant la jurisprudence de la Cour (notamment *Didier c. France* (déc.), n° 58188/00, CEDH 2002-VII (extraits) et *Marie-Louise Loyen et Bruneel c. France*, n° 55929/00, 5 juillet 2005), le requérant considère que la démarche subjective et la démarche objective permettent de constater la partialité de G., qui n'a à aucun moment offert les garanties pour exclure tout doute légitime et a au contraire favorisé ces doutes, en discréditant le requérant dans sa lettre du 3 juin 1996 et en se maintenant en qualité de président de la séance disciplinaire. Le requérant estime que G. aurait dû se déporter afin d'assurer l'indépendance et la neutralité du jugement.

56. Le requérant souligne par ailleurs que le conseil supérieur n'a pas tiré toutes les conséquences de cette situation, qu'il n'a pas relevée dans sa décision et, qu'il a en outre, prononcé la même sanction après avoir annulé la décision du conseil régional pour un motif de procédure (l'absence d'enquête préalable).

57. Le Gouvernement relève que le requérant se place sur le terrain de l'impartialité subjective, au sens de la jurisprudence de la Cour (notamment *Lavents c. Lettonie*, n° 58442/00, § 117, 28 novembre 2002) ; il s'agit donc de définir si G. avait manifesté un parti pris ou un préjugé personnel de nature à porter atteinte à l'impartialité du conseil régional. S'agissant de la lettre adressée par G. au directeur des routes d'Ajaccio, elle se bornait à rappeler que le requérant ne remplissait pas les conditions prévues par les articles 26 et 29 du décret du 31 mai 1996 et visait à porter à la connaissance du directeur des routes des éléments de fait objectifs en vue d'éviter que la collectivité territoriale doive renoncer à son offre. Le Gouvernement souligne que le conseil régional devait en tout état de cause, à un moment ou à un autre, être sollicité pour autoriser l'ouverture par le requérant d'un bureau secondaire ou d'un bureau de chantier en Corse.

58. Il en résulte, selon le Gouvernement, qu'à aucun moment G. n'a émis, dans la lettre litigieuse, de parti pris ou de préjugé personnel de nature à accréditer la thèse qu'il aurait été personnellement partial à l'égard du requérant lors de la procédure disciplinaire engagée à son encontre. Le Gouvernement précise par ailleurs que les faits objets de la lettre en cause n'ont pas de rapport avec ceux reprochés au requérant lors de la procédure disciplinaire. Il souligne également que G. n'a joué aucun rôle dans le déclenchement de cette dernière, qui a été engagée par la chambre syndicale des géomètres experts de Corse, que la décision du conseil régional est collégiale et que le président n'a pas de voix prépondérante, son rôle se bornant à l'organisation des débats et à la distribution de la parole.

59. Le Gouvernement fait enfin valoir que, quand bien même le requérant aurait eu des doutes sur l'impartialité du conseil régional du fait de la présence de G., le conseil supérieur, saisi en appel, a prononcé la même sanction, ce qui invalide sa thèse.

b) La procédure devant le conseil supérieur

60. Le requérant estime que le conseil supérieur ne pouvait davantage être considéré comme un tribunal impartial, dans la mesure où les membres de la commission d'instruction qui a instruit son affaire ont participé au délibéré de la formation de jugement. Il souligne que la commission d'instruction dispose, en vertu de l'article 115 du décret du 31 mai 1996, d'importants pouvoirs d'investigation, puisqu'elle peut « procéder ou faire procéder à toutes constatations nécessaires. »

61. Il rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, il ne peut y avoir de cumul des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement. L'affaire *Didier* précitée, mentionnée par le Gouvernement, lui paraît s'éloigner de la présente affaire, puisqu'elle concernait uniquement un rapporteur pendant la phase d'instruction, alors qu'il s'agit ici de plusieurs membres de la commission d'instruction du conseil supérieur de l'ordre.

62. Le requérant souligne que le rôle et les pouvoirs de la commission d'instruction ne sont pas comparables à ceux du rapporteur. Il estime qu'il y a lieu pour la Cour d'appliquer en l'espèce sa jurisprudence constante relative à la participation du commissaire du gouvernement au délibéré des juridictions administratives (notamment *Kress c. France* [GC], n° 39594/98, CEDH 2001-VI, et *Marie-Louise Loyen et Bruneel* précité).

63. Le Gouvernement précise que, lors de la procédure devant le conseil supérieur, les représentants du conseil régional, lorsqu'ils ne sont pas plaignants, ne siègent pas et ne sont pas entendus en tant que parties. Dans le cas d'espèce, c'est la chambre syndicale des géomètres experts de Corse qui était à l'origine de la plainte et qui a été entendue en tant que partie.

64. Pour ce qui est de la commission d'instruction du conseil supérieur, le Gouvernement expose qu'en application des articles 107 et 108 du décret du 31 mai 1996, elle n'exerce pas de fonction de poursuite. Dans l'élaboration de son rapport, elle ne porte pas de jugement sur le géomètre expert, mais a pour tâche d'entendre les parties et d'établir un exposé objectif des faits, en exposant uniquement le droit applicable et les faits litigieux. Son rôle est d'instruire le dossier et de le mettre en état afin qu'il soit présenté devant le conseil supérieur. Son rapport – dont le Gouvernement fournit une copie – permet à l'ensemble des membres de ce dernier de se prononcer en toute indépendance et impartialité après avoir entendu les parties. Par ailleurs, l'instruction des dossiers par la commission est contradictoire.

65. Il en résulte que la commission d'instruction ne joue aucun rôle dans le déclenchement des poursuites, dans la formulation des griefs, ni dans le champ d'intervention de la formation de jugement. Elle n'établit pas d'acte d'accusation, pas plus qu'elle n'a le pouvoir de classer l'affaire ou élargir le champ de la saisine. Sa mission n'est donc en rien comparable à celle d'un juge d'instruction. Le Gouvernement renvoie à l'article 115 du décret du

31 mai 1996 en ce qui concerne le rôle du rapport dans l'ensemble de la procédure suivie.

66. Le Gouvernement rappelle que la Cour a déjà eu l'occasion, dans l'affaire *Didier* précitée, de se prononcer sur la participation au délibéré du rapporteur chargé de l'instruction d'une affaire et qu'elle a examiné, d'une part, le rôle du rapporteur et, d'autre part, le rôle joué, dans le jugement final, par l'appréciation préliminaire présentée par le rapport.

2. L'appréciation de la Cour

67. La Cour considère – ce point n'a d'ailleurs pas été contesté – que l'article 6 § 1 de la Convention est applicable à la procédure disciplinaire en cause, dont l'enjeu est le droit de continuer à exercer la profession de géomètre expert à titre libéral (cf. notamment, *mutatis mutandis*, *Albert et Le Compte c. Belgique*, 10 février 1983, § 28, série A n° 58, *Philis c. Grèce* (n° 2), 27 juin 1997, § 45, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, *Gautrin et autres c. France*, 20 mai 1998, § 33, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III, et *Gubler c. France*, n° 69742/01, § 24, 27 juillet 2006).

68. Le requérant met en cause l'impartialité du conseil régional et du conseil supérieur de l'ordre des géomètres experts. La Cour rappelle que, même lorsque l'article 6 § 1 de la Convention trouve à s'appliquer, l'attribution à des juridictions ordinales du soin de statuer sur des infractions disciplinaires ne méconnaît pas en soi la Convention. Toutefois, celle-ci commande alors, pour le moins, l'un des deux systèmes suivants : ou bien lesdites juridictions remplissent elles-mêmes les exigences de l'article 6 § 1, ou bien elles n'y répondent pas mais subissent le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant, lui, les garanties de cet article (*Gautrin* précité, § 57, et *Gubler* précité, § 25).

69. La Cour a déjà établi que lorsque le Conseil d'Etat statue en cassation sur les décisions des instances disciplinaires des ordres professionnels, il ne peut passer pour un « organe judiciaire de pleine juridiction », notamment parce qu'il n'a pas le pouvoir d'apprécier la proportionnalité entre la faute et la sanction (*Diennet c. France*, 26 septembre 1995, § 34, série A n° 325-A, et *Gubler* précité, § 26).

70. La Cour considère que, la décision du conseil régional de l'ordre des géomètres experts ayant été annulée non en raison du défaut d'impartialité allégué par le requérant, mais en raison du défaut d'enquête préliminaire, le requérant n'a pas perdu la qualité de victime à cet égard. La Cour doit donc vérifier si le conseil régional était « impartial » au sens de l'article 6 § 1 et, à défaut, si tel était le cas de la section disciplinaire du conseil supérieur (*Gautrin* précité, § 57).

71. La Cour rappelle que l'impartialité au sens de l'article 6 § 1 s'apprécie selon une double démarche. La première démarche consiste à essayer de déterminer la conviction personnelle de tel ou tel juge en telle occasion. En particulier, le tribunal ne doit manifester subjectivement aucun

parti pris ni préjugé personnels. La seconde démarche amène à s'assurer que le tribunal offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (*Gautrin* précité, § 58, *Morel c. France*, n° 34130/96, § 40, CEDH 2000-VI, et *Lavents* précité, § 117).

72. Le requérant se place en premier lieu sur le terrain de l'impartialité subjective, en faisant valoir que G., président du conseil régional, avait, préalablement à l'audience disciplinaire qu'il a présidée, pris parti contre lui. Il s'appuie notamment sur la lettre que G., en sa qualité de président, a adressée le 3 juin 1996 au directeur des routes d'Ajaccio et qui aurait visé, selon lui, à le discréditer.

73. La Cour rappelle que l'impartialité personnelle du juge se présume jusqu'à la preuve du contraire. En l'espèce, elle est d'avis que le contenu de la lettre en cause, rédigée à propos d'un appel d'offres pour des travaux en Haute-Corse, ne révèle pas de parti pris ni de préjugé personnel de G. à l'égard du requérant. Si le but de la lettre paraît clair, à savoir inciter le directeur des routes à s'adresser en priorité aux géomètres experts corses, la Cour note que G. y rappelle les conditions réglementaires applicables à l'ouverture de cabinets secondaires ou bureaux de chantier, observe qu'un marché de cette importance peut difficilement être attribué à un cabinet situé hors de l'île, et conclut en affirmant que les géomètres experts de Corse sont capables de gérer de tels marchés en y apportant la meilleure qualité.

74. Dès lors, la Cour estime que ces éléments ne sont pas suffisants pour douter de l'impartialité subjective de G. Reste à examiner l'impartialité objective du conseil régional en raison de sa participation.

75. A cet égard, la Cour rappelle que, lorsqu'une juridiction collégiale est en cause, il s'agit de savoir si, indépendamment de l'attitude personnelle de tel de ses membres, certains faits vérifiables autorisent à mettre en doute son impartialité. En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance. Il en résulte que pour se prononcer sur l'existence, dans une espèce donnée, d'une raison légitime de redouter d'une juridiction un défaut d'impartialité, l'optique de l'intéressé entre en ligne de compte mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si ses appréhensions peuvent passer pour objectivement justifiées (*Gautrin* précité, § 58, *Morel* précité, § 42, et *Gubler* précité, § 27).

76. Le Gouvernement fait valoir que G. n'a joué aucun rôle dans le déclenchement des poursuites, que son intervention a consisté à présider l'audience et à distribuer la parole et qu'il n'a pas eu de voix prépondérante, la décision étant prise collégalement.

77. La Cour estime toutefois qu'il faut tenir compte du contexte global de la présente affaire : elle observe que les poursuites disciplinaires à l'encontre du requérant concernaient également ses activités en Corse, même s'il ne s'agit pas, comme le souligne le Gouvernement, des mêmes faits que ceux objet de la lettre de G. Par ailleurs, ces poursuites ont été

engagées alors que le Conseil de la concurrence était saisi depuis trois ans des pratiques anticoncurrentielles du conseil supérieur et de certains conseils régionaux de l'ordre, dont le conseil régional de Marseille et, s'agissant de ce dernier, précisément de la démarche faite par G. auprès des autorités corses dans sa lettre du 3 juin 1996. La Cour observe d'ailleurs que cette démarche a conduit en 2002 à la condamnation du conseil régional par le Conseil de la concurrence à une amende de 75 000 EUR et à la transmission du dossier de G. au procureur de la République pour d'éventuelles suites pénales.

78. La Cour estime également devoir tenir compte de ce que G. était président du conseil régional et jouissait de ce fait d'une autorité certaine auprès de ses confrères appelés à siéger, même s'il n'avait pas de voix prépondérante dans la décision.

79. Dans ces conditions, la Cour est d'avis que, dans le contexte global des relations entre le requérant et le conseil régional, le fait que G., son président et signataire de la lettre du 3 juin 1996, ne se déporte pas, préside l'audience disciplinaire et participe au délibéré a pu faire naître dans l'esprit du requérant des doutes objectivement justifiés sur l'impartialité de la formation de jugement.

80. La Cour conclut que, dans les circonstances de l'espèce, le conseil régional ne constituait pas un tribunal impartial, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Il lui incombe donc d'établir si la procédure en appel devant le conseil supérieur de l'ordre a remédié à ce grief.

81. Le requérant soutient que ce dernier ne pouvait davantage être considéré comme un tribunal impartial, dans la mesure où les membres de la commission d'instruction qui a instruit son affaire ont participé au délibéré de la formation de jugement.

82. La Cour a déjà eu à connaître d'une question similaire, dans l'affaire *Didier* précitée, qui concernait la participation du rapporteur au délibéré du Conseil des Marchés Financiers. Elle adoptera donc l'approche retenue dans cette affaire.

83. La Cour doit rechercher en premier lieu si, compte tenu de la nature et des fonctions des membres de la commission d'instruction, ces derniers ont, pendant la phase d'instruction, fait preuve d'un parti pris quant à la décision à rendre par la formation de jugement.

84. La Cour relève qu'aux termes des articles 107 et 108 du décret du 31 mai 1996 précité (paragraphe 48 ci-dessus), la tâche de la commission d'instruction est d'établir un rapport constituant un exposé objectif des faits, après avoir entendu les parties et procédé à toutes constatations nécessaires. La commission ne joue aucun rôle dans la saisine du conseil supérieur et n'a le pouvoir ni de classer l'affaire, ni d'élargir le cadre de la saisine ; comme dans l'affaire *Didier* précitée, son intervention se limite à la vérification de la véracité des faits pour ensuite consigner les résultats de ses opérations par écrit.

85. Le Gouvernement a transmis en annexe à ses observations le rapport rédigé par la commission d'instruction dans la présente affaire. La Cour relève que, dans ce rapport, la commission d'instruction résume les griefs du requérant, en précisant qu'elle laisse le soin au conseil supérieur d'apprécier les arguments soulevés, et procède ensuite, affaire par affaire, à l'analyse des faits reprochés, en faisant état de ses constatations, ainsi que des déclarations du requérant. Elle conclut en indiquant qu'il appartient au conseil supérieur d'apprécier, au vu des faits ici rapportés, s'il n'existe pas *de facto* un contrat de sous-traitance, ou de co-traitance, entre le cabinet du requérant et D.

86. A la lecture de ce rapport, la Cour constate qu'il s'agit bien en l'espèce d'un exposé objectif des faits qui ne laisse transparaître aucun parti pris. Il en résulte donc que, même si les membres de la commission d'instruction ont participé au délibéré de la formation de jugement, la circonstance qu'ils aient acquis une connaissance précise de l'affaire lors de l'instruction ne contrevient en aucune façon au principe d'impartialité (*Didier* précité et, *mutatis mutandis*, *Morel* précité, § 45).

87. La Cour doit ensuite vérifier si l'appréciation préliminaire opérée par les membres de la commission d'instruction pourrait passer pour préjuger leur appréciation finale. A cet égard, elle observe que, comme dans l'affaire *Didier* précitée, l'appréciation préliminaire s'appuie sur un dossier dont peuvent prendre connaissance avant l'audience le géomètre expert mis en cause et son défenseur (article 111 du décret du 31 mai 1996). L'article 115 du décret dispose que, lors de la séance, le président donne tout d'abord la parole à un membre de la commission d'instruction pour la lecture du rapport ; il interroge ensuite l'intéressé et entend les témoins, puis donne la parole au plaignant et à la personne qui a engagé l'action disciplinaire. L'intéressé et son défenseur ont la parole en dernier.

88. Il en ressort que, comme dans l'affaire *Didier* précitée, l'appréciation finale, résultant du délibéré, intervient avec le jugement et s'appuie sur des éléments produits et débattus à l'audience. Dès lors, la Cour arrive à la même conclusion, à savoir que rien ne permet de croire que la nature et l'étendue des tâches des membres de la commission d'instruction durant la phase d'instruction aient porté atteinte à leur impartialité objective lors du délibéré.

89. La Cour estime en conséquence que les doutes du requérant n'étaient pas objectivement justifiés (cf., *mutatis mutandis*, *Gubler* précité, § 30) et que la procédure en appel a remédié à son grief, dans la mesure où le conseil supérieur qui a jugé sa cause en appel présentait les garanties d'impartialité exigées par l'article 6 § 1. Le fait que le conseil supérieur, après avoir annulé la décision du conseil régional et évoqué l'affaire, a prononcé la même sanction que celle infligée en première instance ne suffit pas à infirmer cette conclusion.

90. La Cour conclut qu'il n'y a pas eu, en l'espèce, violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 24 septembre 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président