CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 71120/01
présentée par Jean BAUQUEL
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 3 février 2004 en une chambre composée de :

MM. A.B. BAKA, *président*,
J.-P. COSTA,
L. LOUCAIDES,
C. BÎRSAN,
K. JUNGWIERT,
M. UGREKHELIDZE,
Mme A. MULARONI, *juges*,
et de Mme S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 16 mars 2001,

Vu la décision de la Cour de se prévaloir des dispositions de l'article 29 § 3 de la Convention et d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de l'affaire,

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. Jean Bauquel, est un ressortissant français, né en 1942 et résidant à Reims - France. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M. R. Abraham, Directeur 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.

1. Première demande de qualification

Le requérant exerce la profession de chirurgien. Le 5 février 1991, il saisit le conseil départemental de l'Ordre des médecins de la Marne (ci-après le conseil départemental) d'une demande en vue d'obtenir le droit de faire état de la qualité de médecin compétent qualifié en chirurgie plastique, reconstructrice et esthétique.

Le 30 février 1992, le conseil départemental rejeta sa demande, en se fondant sur l'avis défavorable émis par la commission nationale de première instance de qualification (ci-après la commission de qualification de première instance).

Le requérant fit appel le 29 avril 1992.

Par décision du 2 juillet 1993, prise après avis de la commission nationale d'appel de qualification (ci-après la commission de qualification d'appel), le Conseil national de l'Ordre des médecins (ci-après le Conseil national) rejeta son appel, au motif qu'en l'absence de certificat d'études spéciales de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique, le requérant ne pouvait se prévaloir d'un droit à la qualification que s'il avait fait la preuve de connaissances particulières dans cette discipline, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

2. Deuxième demande de qualification

Le 29 décembre 1993, le requérant introduisit une nouvelle demande de qualification devant le conseil départemental, en ajoutant à son dossier des éléments nouveaux.

Par décision du 12 décembre 1996, le conseil départemental rejeta la demande, en faisant sien l'avis défavorable rendu le 25 octobre 1996 par la commission de qualification de première instance, qui relevait que le requérant avait une insuffisance de formation en chirurgie plastique

reconstructrice et esthétique et qu'il n'y avait pas eu de fait nouveau déterminant depuis le précédent refus.

Le requérant fit appel le 17 février 1997. Par décision du 8 octobre 1998, notifiée au requérant le 5 janvier 1999, le Conseil national rejeta l'appel.

Le requérant forma le 1er mars 1999 un pourvoi en cassation devant la section du contentieux du Conseil d'Etat, en soulevant comme moyen unique de cassation l'erreur manifeste d'appréciation.

Son pourvoi fut rejeté par le Conseil d'Etat par arrêt du 20 novembre 2000, avec la motivation suivante :

> « (...) le Conseil national de l'Ordre des médecins n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant, d'une part, que la formation hospitalo-universitaire en chirurgie générale au centre hospitalier universitaire de Nancy et les stages complémentaires suivis par [le requérant] n'étaient pas suffisants pour considérer qu'il avait reçu la formation de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique générale requise pour la qualification dans cette discipline, et, d'autre part, que les fonctions qu'il a exercées depuis 1975 à la polyclinique des Bleuets, sa participation à différents congrès et ses publications et travaux, s'ils démontrent un intérêt réel pour la chirurgie esthétique, ne comprennent pas l'ensemble des éléments constituant un exercice en chirurgie plastique, reconstructrice et esthétique ; [le requérant] n'est dès lors pas fondé à demander l'annulation de la décision du Conseil national de l'Ordre des médecins lui refusant la qualité de médecin compétent en chirurgie plastique, reconstructrice et esthétique. »

3. Troisième demande de qualification

Le 28 novembre 2002, le requérant déposa une nouvelle demande de qualification. Par décision du 12 juin 2003, prise après avis favorable de la commission de qualification de première instance, le conseil départemental fit droit à sa demande.

B. Le droit interne pertinent

Règlement de qualification du 4 septembre 1970 modifié (approuvé par arrêté du 4 septembre 1970)

> « Art. 1er La qualification reconnue à un médecin (...) peut être soit la *qualité de médecin spécialiste qualifié*, soit la *qualité de médecin compétent qualifié* telles qu'elles sont définies aux articles 2 et 3 ci-dessous (...)
>
> Art. 3 Est considéré comme *médecin compétent qualifié*, tout docteur en médecine qui possède, dans une des disciplines énumérées au présent article, un certificat d'études spéciales lorsqu'un enseignement a été institué. A défaut de la possession de ce certificat, peuvent être prises en considération des connaissances particulières qui seront appréciées dans les conditions prévues au présent règlement.(...)
>
> 3o Sont considérées comme *compétences* et peuvent être exercées *exclusivement ou simultanément avec la chirurgie générale*, les disciplines suivantes : (...)

La chirurgie plastique reconstructrice et esthétique.

Art. 4 (...) Peuvent faire état de la qualité de médecin spécialiste (...) ou de médecin compétent dans une ou deux disciplines énumérées à l'article 3 ci-dessus, les médecins qui figurent sur une des listes établies par le conseil départemental de l'Ordre, soit après présentation d'un certificat d'études spéciales, soit après décision du conseil départemental ou, le cas échéant, du Conseil national, prise après avis de la commission compétente, dans les conditions prévues au présent règlement.

Art. 5 Pour chacune des disciplines visées aux articles 2 et 3 ci-dessus, sont instituées des commissions nationales de première instance, dont les membres sont nommés par le Ministre chargé de la santé publique et soumis à renouvellement tous les six ans (...)

Art. 6 Les demandes de qualification sont adressées par les intéressés au conseil départemental de l'Ordre (...) L'impétrant doit faire figurer toutes pièces justificatives à l'appui de sa demande. Les demandes qui ne sont pas assorties d'un certificat d'études spéciales sont obligatoirement transmises à la commission compétente par le conseil départemental de l'Ordre.

Les conclusions de la commission compétente sont adressées au conseil départemental de l'Ordre intéressé.

Art. 7 Lorsque le conseil départemental adopte l'avis de la commission de qualification, il établit, compte tenu de la modalité d'exercice qu'il a seul pouvoir d'apprécier, les listes de médecins spécialistes qualifiés ou de médecins compétents qualifiés de son département et notifie les décisions qu'il a prises aux médecins intéressés, au préfet (...) et au Conseil national de l'Ordre des médecins.

Lorsque le conseil départemental estime, par une délibération motivée, ne pas devoir suivre l'avis de la commission de qualification, il doit, dans le délai de deux mois qui suit l'envoi de l'avis de la commission compétente, transmettre, avec le procès-verbal de la délibération précitée, le dossier au Conseil national et en aviser en même temps l'intéressé.

Le Conseil national statue alors dans les conditions et dans les formes prévues à l'article 9 ci-après.

Art. 8 Les médecins dont la qualification a été refusée par une décision du conseil départemental de l'Ordre, prise après avis de la commission compétente, peuvent faire appel de la décision rendue devant le Conseil national de l'Ordre dans le délai de deux mois qui suit la date de notification du refus de qualification.

Art. 9 Le Conseil national de l'Ordre soumet immédiatement à l'avis de la commission nationale d'appel (...) les décisions qui sont l'objet d'un recours des intéressés et les décisions dont il s'est saisi d'office (...)

Après avis de la commission nationale d'appel compétente, le Conseil national de l'Ordre confirme ou infirme les décisions susvisées des conseils départementaux (...)

Art. 11 Les intéressés doivent être obligatoirement appelés à présenter leurs observations et régulièrement convoquées devant les commissions prévues aux articles 5 et 10. »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant estime que sa cause n'a pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial, dans la mesure où, selon lui, les commissions de qualification ne sont pas des tribunaux au sens juridictionnel du terme. Il considère en outre que la durée de la procédure a dépassé le délai raisonnable.

2. Il se plaint, en citant l'article 13 de la Convention, de ne pas avoir de recours effectif pour s'en plaindre, le seul recours juridictionnel en la matière étant le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, qu'il considère de pure forme puisque l'appréciation de la commission de qualification ne peut être discutée devant cette juridiction.

3. Il s'estime victime d'une discrimination et invoque l'article 14 de la Convention.

4. Il fait valoir que le refus de qualification qui lui a été opposé lui a nécessairement causé un manque à gagner, dans la mesure où les patients qui ont besoin des services d'un chirurgien compétent en chirurgie plastique, reconstructrice et esthétique s'adressent à l'Ordre des médecins, qui détient les listes. Il invoque l'article 8 de la Convention, ainsi que l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

5. Enfin, il se plaint de l'absence de certificat d'études spéciales en chirurgie plastique, reconstructrice et esthétique en France, ainsi que de l'absence de dispositif juridique précis, indépendant et impartial, permettant à un médecin de faire valoir sa compétence sans passer par l' « arbitraire » de la commission de qualification.

EN DROIT

1. Le requérant estime que sa cause n'a pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Il considère également que la durée de la procédure a dépassé le délai raisonnable prévu par l'article 6 § 1, dont les parties pertinentes sont ainsi rédigées :

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

a) Sur le respect du délai de six mois

Pour autant que le requérant se réfère à la procédure relative à sa première demande de qualification, la Cour observe qu'elle a pris fin le 2 juillet 1993, alors que la requête a été introduite le 16 mars 2001.

Il s'ensuit que ce grief est tardif et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

b) Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention

Le Gouvernement soutient à titre principal que la procédure devant les organes du conseil de l'Ordre des médecins ne rentre pas dans le champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention. Il considère en effet que cette procédure n'avait pas trait à une « contestation », mais à une demande d'autorisation de faire état de la qualité de médecin compétent qualifié en chirurgie plastique, et que la « contestation » dont se prévaut le requérant n'a commencé à naître qu'à compter du recours exercé contre la décision de refus du Conseil national de l'Ordre (cf. arrêt *Van Marle et autres c. Pays-Bas* du 26 juin 1986, série A n° 101). Le Gouvernement souligne par ailleurs que, lorsqu'ils se prononcent sur des demandes de qualification, les conseils départementaux et le Conseil national de l'Ordre ne sont en aucune manière des organes de nature juridictionnelle.

Le requérant ne se prononce pas sur ce point.

La Cour rappelle que, dans l'arrêt *Van Marle* précité (p. 12, § 36-37), elle a considéré que l'article 6 § 1 n'était pas applicable à la procédure engagée par les requérants devant la commission d'admission à l'ordre des experts-comptables, à laquelle ils lui reprochaient en substance d'avoir méjugé de leurs compétences, dans les termes suivants :

> « (...) une telle évaluation des connaissances et de l'expérience nécessaires pour exercer une certaine profession sous un certain titre s'apparente à un examen de type scolaire ou universitaire et s'éloigne tant de la tâche normale du juge que les garanties de l'article 6 ne sauraient viser des différends sur pareille matière. Il n'y avait donc pas « contestation » au sens de l'article 6 qui, dès lors, ne s'appliquait pas en l'espèce. »

La Cour rappelle qu'elle a notamment fait application de cette jurisprudence dans l'affaire *San Juan c. France* (déc.), n° 43956/98, (CEDH 2002-III), qui concernait la demande d'inscription du requérant, comptable de profession, au tableau de l'Ordre des experts-comptables. Elle a considéré que même si l'examen d'une candidature par les commissions régionale et nationale différait de celui effectué par les jurys pour les examens professionnels d'entrée dans les différents ordres professionnels, il n'en demeurait pas moins qu'il s'agissait d'une procédure concernant l'évaluation des connaissances et de l'expérience d'un candidat, ce qui excluait l'existence d'une « contestation », au sens de l'article 6 § 1 précité.

Tel est également le cas en l'espèce. En effet, la Cour observe que les commissions de qualification de première instance et d'appel étaient

appelées à apprécier si le requérant avait une formation et un exercice professionnel suffisants pour se voir octroyer le titre de « médecin compétent qualifié » qu'il sollicitait.

Dès lors, conformément à la jurisprudence antérieure (arrêt *Van Marle* et décision *San Juan* précités), la Cour conclut qu'une telle évaluation s'apparente à un examen de type scolaire ou universitaire et que l'article 6 n'est pas applicable à une telle procédure.

Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

2. Le requérant se plaint de ne pas avoir de recours effectif pour se plaindre et s'estime en outre victime d'une discrimination. Il cite les articles 13 et 14 de la Convention.

L'article 13 dispose :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

L'article 14 se lit ainsi :

> « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Dans la mesure où la Cour a considéré que l'article 6 § 1 n'était pas applicable à la procédure en cause, ces griefs, qui y sont liés, doivent également être déclarés incompatibles *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et rejetés en application de l'article 35 § 4.

3. Le requérant fait valoir que le refus de qualification qui lui a été opposé lui a nécessairement causé un manque à gagner et invoque l'article 8 de la Convention, ainsi que l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

L'article 8 dispose :

> « 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. »

L'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention se lit ainsi :

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
>
> Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

La Cour convient que le refus de qualification dont le requérant a fait l'objet a pu avoir des effets sur son activité professionnelle, bien qu'il ne fournisse à cet égard aucune précision chiffrée sur le manque à gagner qu'il aurait subi, et qu'il indique, dans le formulaire de requête, exercer exclusivement la chirurgie plastique reconstructrice et esthétique. Elle rappelle toutefois que, ni l'article 8, ni l'article 1 précité ne garantissent le droit à des revenus éventuels ou futurs. En tout état de cause, la Cour considère que les autorités internes n'enfreignent pas ces dispositions lorsqu'elles sont amenées, comme en l'espèce, à apprécier les qualifications de membres des professions libérales.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

En conséquence, il convient de mettre fin à l'application de l'article 29 § 3 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

S. DOLLÉ	A.B. BAKA
Greffière	Président