SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 10364/83
présentée par André CAVALIN
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 7 octobre 1987 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
S. TRECHSEL
M. TRIANTAFYLLIDES
E. BUSUTTIL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
G. BATLINER
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

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

Vu la requête introduite le 22 mars 1982 par André CAVALIN contre la France et enregistrée le 11 avril 1983 sous le No de dossier 10364/83 ;

Vu le rapport prévu à l'article 40 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit :

Le requérant de nationalité française, né le 30 avril 1918, est domicilié au Blanc-Mesnil en France. Il est docteur en médecine.

Sa requête se présente sous un double aspect :

- procédure disciplinaire devant les organes de l'Ordre des médecins
- convention nationale destinée à organiser les rapports entre le corps médical et les caisses d'assurances maladie, mise en cause par le requérant

1. Le requérant a fait l'objet d'une mesure disciplinaire de suspension du droit d'exercer la profession médicale pendant trois ans.

Les 26 novembre et 9 décembre 1979, le requérant déposa trois

plaintes pénales devant le procureur de la République de Bobigny, respectivement pour tentatives d'escroquerie (dans une affaire d'indemnisations dues aux rapatriés d'Algérie, dans une affaire de succession des parents de son épouse) et pour tentatives de meurtres répétées, camouflées en accidents de la rue.

Suite à ces plaintes, le requérant fut convoqué au commissariat de police du Blanc-Mesnil, convocations auxquelles il ne se rendit pas.

Après réception d'une lettre du commissaire de police du Blanc-Mesnil relatant ces faits, le conseil départemental de l'Ordre des médecins de la Seine St Denis prit en date du 16 décembre 1979 la décision d'entamer à l'encontre du requérant la procédure de l'article L 460 du Code de la santé publique.

Le 11 janvier 1980, le président du conseil départemental de l'Ordre des médecins demanda au requérant de bien vouloir se soumettre à une expertise psychiatrique auprès de l'expert de son choix qui, conjointement avec celui choisi par le conseil départemental, désignerait le troisième expert.

Le requérant refusa toute expertise au motif qu'aucun exposé des motifs de la décision du conseil départemental ne lui avait été fourni.

Devant la carence du requérant, le tribunal de grande instance de Bobigny, à la demande du conseil régional, désigna des experts.

Entre le 13 mai et le 16 septembre 1980, le requérant ne s'est rendu à aucune des convocations des experts.

Le 14 novembre 1980, après procès-verbal de carence, les trois experts se prononcèrent sur le seul examen des pièces manuscrites du requérant (trois lettres);

Ayant laissé passer le délai de trois mois accordé pour se prononcer, le conseil régional se dessaisit, conformément à la procédure prévue à l'article L 460 du Code de la santé publique, au profit de la section disciplinaire du conseil national de l'Ordre des médecins.

Le 24 novembre, le requérant fut averti que l'affaire serait examinée en date du 17 décembre 1980 et que dès le 3 décembre il aurait accès au dossier.

Le 17 décembre, le conseil national de l'Ordre prononça à l'encontre du requérant la sanction de la suspension du droit d'exercer la profession médicale pour une durée de trois ans au motif "qu'il est atteint de troubles mentaux caractérisés par un délire de persécution et un état d'excitation intellectuelle et que ces manifestations paranoïaques rendent dangereux l'exercice de la profession médicale par le docteur Cavalin".

Le 7 janvier 1981, le requérant introduisit une demande d'aide judiciaire pour interjeter appel de la décision du 17 décembre 1980. Le 10 mars le bureau d'aide judiciaire près le Conseil d'Etat lui signifia son refus au motif que le recours apparaissait manifestement mal fondé. Le requérant introduisit néanmoins un recours, par l'intermédiaire d'un avocat près cette juridiction.

Dans son mémoire, il invoque la procédure irrégulière en violation des droits de la défense et de la personne

- en ce que le collège d'experts n'a émis un avis que sur la base de lettres émanant du requérant ;

- en ce que la décision du conseil départemental de l'ordre de demander une expertise fut prise six jours seulement après la lettre du commissaire de police et sans instruction ni audition de l'intéressé.

Il critique la composition du conseil de l'Ordre mettant en doute l'impartialité du président.

Il dénonce une disproportion d'appréciation entre la sanction de la suspension et les faits reprochés qui sont sans rapport avec l'exercice de la profession médicale.

Par arrêt du 27 juillet 1982, le Conseil d'Etat rejeta le recours, en se prononçant à la fois sur les moyens de légalité externe et sur les moyens de légalité interne.

A la suite de la décision du conseil national de l'Ordre le requérant bénéficia d'une indemnité journalière octroyée par la Caisse Autonome de retraite des Médecins français (C.A.R.M.F.). Cette indemnité lui fut versée du 1er avril 1981 au 30 septembre 1983, date à laquelle la C.A.R.M.F. lui fit savoir que : "votre état de santé ne répondant pas à la notion d'incapacité temporaire", il pourrait dès lors le 1er octobre se prévaloir de ses droits à pension.

En juin 1983 le requérant (refusant la mise à la pension) demanda au conseil départemental la possibilité de rouvrir son cabinet médical, et ce après avoir subi une expertise médicale exigée par la C.A.R.M.F. (sur demande du requérant).

Le conseil départemental s'adressa à la section disciplinaire du conseil national de l'Ordre des médecins qui lui imposa à nouveau une expertise psychiatrique, ce à quoi le requérant s'opposa.

2. En mai 1980 fut élaboré une convention nationale destinée à organiser les rapports entre le corps médical et les caisses d'assurances maladie. Cette convention fut approuvée par un arrêté du 15 juin 1980.

Le requérant a introduit devant le Conseil d'Etat une requête dirigée contre cette convention aux motifs d'irrégularités dans la procédure de négociation de la convention, de la violation du principe de libre choix du médecin par le malade, de la violation du principe d'égalité entre les assurés, de l'atteinte au secret professionnel des médecins, de l'atteinte à la liberté de prescription, de la violation des droits de la défense dans le nouvel ordre de juridiction de la convention.

Par arrêt du 17 novembre 1982, le Conseil d'Etat, après avoir entendu les observations des avocats du requérant et de l'Ordre national des médecins, rejeta le recours.

Le requérant attaque cette convention et la décision du Conseil d'Etat.

GRIEFS

Les griefs peuvent se résumer comme suit :

1. Le requérant allègue la violation des articles 3, 6 par. 1, 2, 3 (a) (b) (d), 8, 9 et 10, de la Convention.

Pendant un an, il aurait été soumis à des tracasseries intellectuelles et morales, équivalentes à des traitements dégradants (art. 3) et on aurait atteint à sa liberté individuelle (art. 5).

D'autre part, dans la procédure devant le conseil national de l'Ordre des médecins sa "cause n'aurait pas été entendue

équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial" (art. 6, par. 1). Il n'aurait pas non plus bénéficié des garanties énoncées aux paragraphes 2 et 3 (a) (b) et (d) de l'article 6 de la Convention.

Il y aurait eu par ailleurs ingérence dans sa vie privée (art. 8) et atteinte aux libertés énoncées aux articles 9 et 10 de la Convention.

Le requérant demande réparation du préjudice subi : trois ans de revenus et compensation pour la perte de clientèle.

2. Quant au deuxième volet de sa requête, le requérant fait valoir un grand nombre de griefs. Il se plaint entre autres de ce que dans l'établissement de la convention, les parties n'ont pas été entendues équitablement, puisque seul un syndicat légal déclaré représentatif le fut (il invoque l'article 6),

- de l'irrespect des droits syndicaux par la formule de la représentativité décidée par le pouvoir exécutif (il invoque à ce propos l'article 11)

- du manque d'indépendance et d'impartialité du Conseil d'Etat dans cette affaire en parlant de "dessous politique"

- d'une restriction à la liberté d'opinion par l'existence même de la sécurité sociale en ce qu'il n'a jamais été demandé au citoyen s'il ne préférait pas lui-même gérer son budget santé

- de ce que les médecins de la base n'ont jamais pu s'exprimer librement sur cette convention

- de ce que la coercition financière exercée par les cotisations sociales obligatoires sont une restriction à la liberté d'opinion (il invoque pour ces trois derniers griefs les articles 9 et 10).

PROCEDURE

La requête a été introduite le 22 mars 1982 et enregistrée le 11 avril 1983.

Après un examen préliminaire par le Rapporteur, la Commission a procédé à l'examen de la recevabilité de la requête le 25 novembre 1985. Elle a décidé de donner connaissance de la requête au Gouvernement français, en application de l'article 42 par. 2 b) de son Règlement intérieur et d'inviter celui-ci à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête au titre de l'article 6 par. 1 de la Convention.

En particulier, la Commission a invité le Gouvernement à considérer si, dans les circonstances de l'espèce, le principe du procès équitable posé à l'article 6 par. 1 a été respecté et si la cause de l'intéressé a été entendue "publiquement" par un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Le Gouvernement a présenté des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête le 4 juillet 1986.

Le conseil du requérant, Me Yves Capron, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, a présenté des observations en réponse à celles du Gouvernement sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête, en date du 5 novembre 1986.

ARGUMENTATION DES PARTIES

Le Gouvernement relève d'entrée que les voies de recours ont été

épuisées.

1. Sur la nature de la procédure qui a été appliquée au requérant.

Le Gouvernement observe que la procédure dont il a été fait application, en l'espèce, conformément à l'article L 460 du Code de la Santé Publique, diffère de celle suivie, dans d'autres cas, en matière disciplinaire. Il allègue ainsi que la décision à laquelle on a abouti n'est pas de nature disciplinaire ou juridictionnelle mais administrative. Pour conforter cette allégation, le Gouvernement s'en réfère aux spécificités de cette procédure, notamment :

a) aux modalités particulières de la saisine du conseil régional de l'Ordre des médecins ;

b) au fondement spécifique de la décision du conseil régional qui a été prise, en l'espèce, sur la base d'une expertise ;

c) à la possibilité de faire appel contre les décisions rendues par la section disciplinaire du conseil national ;

d) au recours qui peut être porté contre les décisions rendues par la section disciplinaire du conseil national exclusivement devant le Conseil d'Etat.

2. Sur le respect de l'article 6 par. 1.

Sur la question de savoir si la cause du requérant a été entendue "publiquement" par un tribunal "indépendant et impartial" au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention :

Le Gouvernement reconnaît que l'article 6 par. 1 s'applique notamment aux contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil et que le droit d'exercer la profession de médecin revêt un caractère privé (Cour Eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 30 juin 1981, série A no 43, p. 22 par. 48), que le requérant n'a pas fait l'"objet d'une procédure disciplinaire mais d'une procédure visant à faire constater un état pathologique rendant dangereux l'exercice de la profession médicale et qu'il n'a ainsi pas eu à proprement parler à se défendre contre des "griefs".

Le requérant a contesté la régularité de la procédure dont il a fait l'objet mais il a été entendu publiquement par un tribunal indépendant et impartial, au sens de l'article 6 de la Convention. L'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 juillet 1963 à savoir le Conseil d'Etat ainsi que la jurisprudence garantissent devant le Conseil d'Etat le caractère contradictoire de la procédure, le respect des droits de la défense et la publicité des débats. Le Gouvernement soutient encore que le Conseil d'Etat statue alors en tant que juge de l'excès de pouvoir et non en tant que "juge de cassation", ce qui lui permet de réaliser un contrôle complet de la décision attaquée qui s'étend tant à la matérialité des faits qu'à la qualification juridique de ces faits.

Le requérant pour sa part soutient que la question de l'applicabilité de l'article 6 par. 1, à une procédure, doit être résolue au regard du seul caractère civil du droit en cause, sans que l'on ait à s'interroger sur le point de savoir si les procédures incriminées concernent des actes administratifs pris par les autorités compétentes dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique ou si elles se déroulent devant le juge administratif. Il s'ensuit que le requérant estime que l'article 6 s'applique en l'espèce, s'agissant d'une contestation sur des droits et obligations de caractère civil. Il serait spécieux de distinguer, en la matière, entre les procédures administratives et disciplinaires, dans la mesure

où l'applicabilité de l'article 6 par. 1 serait dès lors appréciée, non pas au regard de la procédure suivie, mais au regard des effets de cette procédure. Enfin il existe bien, en l'espèce, des griefs dont il peut se prévaloir.

En outre, il fait valoir que la procédure de l'article L 460 suivie devant le conseil régional ou le conseil national de l'Ordre des médecins est arbitraire, qu'elle n'est pas publique, ni équitable, ni impartiale.

Le requérant avance, encore, ne pas avoir été entendu par l'instance ordinale et ne pas avoir eu la possibilité de se faire assister par un conseil. Il allègue aussi ne pas avoir pu récuser les expertises, ni solliciter une contre-expertise, ni même exercer un recours contre la décision dont il a fait l'objet. Le requérant relève que s'agissant d'une procédure non-juridictionnelle, le Gouvernement n'était pas tenu de respecter les procédures qui s'imposent aux seules juridictions administratives.

Le requérant soutient aussi que le contrôle de légalité exercé sur la décision prise par l'instance ordinale est vain parce que ce contrôle est limité, étant donné qu'il ne peut s'appliquer qu'à une procédure antérieure à la saisine du Conseil d'Etat. Le requérant allègue, sur ce point, une rupture du principe d'égalité entre praticiens frappés d'une même sanction, prise tantôt dans le cadre d'une procédure disciplinaire, tantôt dans le cadre d'une procédure administrative d'où il résulterait une atteinte à l'exigence d'un procès équitable. D'autre part, le requérant allègue que le praticien qui est frappé d'une mesure prise dans le cadre de la procédure de l'article L 460 se voit non seulement privé du double degré de juridiction mais également de la possibilité d'exercer un recours en cassation étant donné que le Conseil d'Etat juge alors en premier et dernier ressort. En conséquence, le requérant persiste dans les fins et moyens de sa requête.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint en premier lieu de la décision du conseil national de l'Ordre des médecins qui a prononcé à son encontre la sanction de la suspension du droit d'exercer la profession médicale.

Il soutient que la décision de cet organe et la procédure y afférente constituent une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. En particulier, le requérant fait valoir que sa cause n'a pas été entendue par "un tribunal indépendant et impartial, qu'elle n'a pas été "entendue publiquement" et dans un délai "raisonnable". Enfin, il n'aurait pas bénéficié des garanties énoncées aux paragraphes 2 et 3 a), b) et d) de l'article 6 (art. 6-2, 6-3-a, 6-3-b, 6-3-d) de la Convention.

Avant de se prononcer sur le point de savoir si les faits allégués par le requérant révèlent l'apparence d'une violation de cette disposition, la Commission est appelée à examiner si l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique à la procédure dont le requérant a fait l'objet.

A cet égard il échet de relever que le Gouvernement ne conteste pas que l'article 6 (art. 6) s'applique à la procédure en cause.

Selon la jurisprudence constante de la Commission et de la Cour, il est sans importance pour que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) puisse s'appliquer que les décisions en cause soient prises par une juridiction administrative ou disciplinaire. La question de savoir si un droit est de caractère civil dépend uniquement de la nature de la demande elle-même et de son objet (Cour Eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, série A No 43 et arrêt Albert et Le Compte, du 10 février 1983, série A No 58).

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention s'applique même à des procédures administratives, lorsque ces procédures sont déterminantes pour des rapports de caractère civil entre le requérant et des tiers (Cour Eur. D.H., arrêt Ringeisen du 16 juillet 1971, série A No 13 par. 94).

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) trouve donc application en l'espèce, en ce que la procédure litigieuse concerne des droits et obligations de caractère privé, en l'occurrence le droit d'exercer une profession, sans que la question de savoir si le requérant a fait l'objet d'une procédure disciplinaire ou administrative soit déterminante.

La Commission examinera à présent si le requérant a bénéficié d'un procès équitable, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, du fait de la procédure engagée contre lui.

Le requérant soutient que la procédure de l'article L 460 du Code de la santé publique porte atteinte au droit à un procès équitable énoncé à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) dans la mesure où elle serait arbitraire et non publique. Il allègue ne pas avoir eu, en l'espèce, devant le conseil national de l'Ordre des médecins, la possibilité de se faire assister par un conseil et de s'être trouvé dans l'impossibilité de récuser des expertises ou de solliciter une contre-expertise.

Il prétend aussi avoir été empêché d'exercer un recours contre la décision dont il a fait l'objet.

Il échet de relever que le Gouvernement soutient que la procédure dont le requérant a fait l'objet est de nature administrative et non pas disciplinaire. Cette procédure ayant pour objet la constatation d'un état pathologique et non la prise d'une sanction disciplinaire est, en effet, caractérisée par certains particularismes dans la mesure où le requérant ne peut, en de telles circonstances, formuler des griefs.

Mais le Gouvernement conteste le fait que cette procédure de nature administrative ait été non équitable au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention. A l'appui de cette allégation, il se réfère à l'ordonnance du 31 juillet 1945 et au décret du 30 juillet 1963 ainsi qu'à la jurisprudence pour démontrer que le recours pour excès de pouvoir ouvert devant le Conseil d'Etat respecte les conditions de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

En outre, le Gouvernement relève que le Conseil d'Etat jouit en matière de recours pour excès de pouvoir de larges pouvoirs qui lui permettent de réaliser un contrôle complet de la décision prise par le conseil national de l'Ordre des médecins.

La Commission constate au regard des circonstances de l'espèce, que le requérant a bien fait l'objet d'une mesure administrative et non d'une sanction disciplinaire et c'est bien dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir que le Conseil d'Etat a eu à connaître de la suspension du droit d'exercer la médecine prononcée à l'encontre du requérant. Or, la Commission relève qu'en la matière le Conseil d'Etat dispose de larges pouvoirs de contrôle, très différents des pouvoirs restreints dont il dispose quant il statue en tant que juge de cassation ; cela s'explique par le fait que le contrôle administratif de l'excès de pouvoir s'étend, eu égard à l'évolution de la jurisprudence administrative, non seulement au droit mais encore à la qualification des faits et à l'établissement de la matérialité des faits.

En l'espèce, il est vrai que le requérant se plaint que le conseil national de l'Ordre des médecins qui a prononcé à son encontre la suspension du droit d'exercer la médecine ne constitue pas "un tribunal indépendant et impartial" répondant aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) et que, par ailleurs, l'ensemble des garanties énoncées aux paragraphes 2 et 3 a), b) et d) (art. 6-2, 6-3-a, 6-3-b, 6-3-d) n'ont pas été

respectées.

Toutefois, la Commission relève que le requérant a exercé un recours contre cette décision par devant le Conseil d'Etat et que cette juridiction a procédé dans le cadre de l'examen du recours pour excès de pouvoir soulevé devant elle à un contrôle de la légalité et des faits. Le Conseil d'Etat a donc tranché la contestation portant sur le droit civil du requérant. La Commission constate également que le Conseil d'Etat a statué après avoir entendu les observations présentées au nom du requérant par son avocat.

A cet égard la Commission estime, sur la base d'un examen des éléments de la cause, que rien dans le dossier ne vient étayer les allégations du requérant d'après lesquelles il n'aurait pas bénéficié devant le Conseil d'Etat des garanties prévues par l'article 6 par. 1, 2 et 3 (art. 6-1-2-3) de la Convention.

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée, en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Quant aux autres griefs soulevés par le requérant au titre des articles 3, 8, 9, 10 et 11 (art. 3, 8, 9, 10, 11) de la Convention, la Commission les a examinés dans le cadre des deux volets de la requête présentée par le requérant. Elle considère qu'à supposer même que le requérant ait épuisé les voies de recours internes sur les différents points considérés, ces griefs ne révèlent aucune apparence de violation de la Convention dans la mesure où ils ne reposent pas sur le moindre commencement de preuve.

Il s'ensuit que le restant de la requête est aussi manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(C.A. NØRGAARD)