SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 18756/91
présentée par Pierre MARTIMORT
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 6 avril 1994 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
MM. F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
J. MUCHA
D. SVÁBY

M. K. ROGGE, Secrétaire de la Chambre ;

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

Vu la requête introduite le 11 juin 1991 par Pierre MARTIMORT contre la France et enregistrée le 30 août 1991 sous le No de dossier 18756/91 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant est un ressortissant français, né en 1931 à Narbonne. Il réside dans cette ville où il exerce la profession de docteur en chirurgie dentaire. Dans la procédure devant la Commission, il est représenté par Maître Charles Cohen, avocat au barreau d'Aix-en-Provence.

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

La requête concerne un litige sur travaux de chirurgie dentaire exécutés par le requérant sur l'une de ses clientes. Il s'en est suivi des poursuites disciplinaires et pénales.

Procédure disciplinaire

Le 6 février 1985, suite à une plainte introduite par la mutualité sociale agricole de l'Aude, le conseil régional de l'Ordre des chirurgiens dentistes infligea le 27 novembre 1985 au requérant la sanction de la suspension d'activité pendant quatre mois. Le requérant ayant relevé appel de cette décision le 13 janvier 1986, la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre, présidée par le conseiller d'Etat G.V., confirma la sanction disciplinaire par décision du 5 mai 1988 et rejeta la demande de sursis à statuer jusqu'à clôture de l'instruction pénale ainsi que la demande d'expertise formulées par le requérant. Le Conseil national considéra que le requérant avait commis une faute justifiant une sanction disciplinaire par application de l'article L 403 du code de sécurité sociale.

Le requérant s'est alors pourvu en cassation devant le Conseil d'Etat en date du 16 août 1988. Le requérant présenta ses observations le 22 décembre 1988, le conseil national de l'ordre et la mutualité sociale agricole de l'Aude présentèrent les leurs les 19 avril 1989 et 24 juillet 1989. Une demande d'observations fut présentée au ministre de la solidarité le 16 août 1989, lequel ne répondit que le 8 mars 1991. Le 27 mars 1991, la requête fut attribuée à la quatrième sous- section du Conseil d'Etat.

Le 28 décembre 1992, le Conseil d'Etat rejeta le recours du requérant au motif qu'il "avait attesté auprès de la mutualité sociale agricole de l'Aude, avoir exécuté et mis en place, après avoir obtenu un accord préalable de cet organisme, deux prothèses dentaires pour une patiente; que la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des chirurgiens dentistes a, par la décision attaquée, estimé qu'il ressortait notamment des déclarations de la patiente, confirmées par le médecin conseil de la mutualité sociale agricole de l'Aude, que seule une de ces deux prothèses avait été mise en place; que, pour contester l'exactitude matérielle de ces faits, le requérant ne peut utilement mettre en cause devant le juge de cassation la valeur probante des témoignages produits devant les juges du fond...".

Procédure visant à obtenir une amnistie

Le requérant déposa le 28 juillet 1988, devant le conseil national de l'Ordre des chirurgiens dentistes, une demande visant à bénéficier de la loi d'amnistie, en application de l'article 14 de la loi du 20 juillet 1988. Ce recours fut rejeté le 7 décembre 1989 par

la section des assurances sociales du conseil national de l'Ordre des chirurgiens dentistes toujours présidé par G.V. au motif que les faits retenus à la charge du requérant constituaient un manquement à l'honneur et à la probité au sens des dispositions de la loi du 20 juillet 1988.

Le requérant s'est alors pourvu en cassation le 16 mai 1990 devant le Conseil d'Etat. Dans son mémoire, il invoqua l'article 6 par. 1 de la Convention et fit valoir d'une part, qu'il n'avait pu bénéficier de la garantie élémentaire que constitue un procès public et d'autre part, que la règle de l'impartialité n'était à l'évidence pas remplie lorsque le conseil national de l'Ordre des chirurgiens dentistes examina derechef sa situation au regard des règles déontologiques et de la loi d'amnistie.

Toutefois, la commission d'admission des pourvois en cassation refusa d'admettre son pourvoi par décision du 10 avril 1991, au motif qu'aucun des moyens n'offrait un caractère sérieux.

Procédures pénales

Le requérant déposa le 30 janvier 1986 une plainte contre X du chef de subornation de témoins auprès du juge d'instruction près le tribunal de grande instance de Narbonne, qui aboutit le 27 février 1987 à une ordonnance de non-lieu confirmée le 6 octobre 1987 par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Montpellier.

D'autre part, la cliente sur laquelle le requérant avait effectué les travaux dentaires mis en cause déposa une plainte pour escroquerie qui aboutit à un non-lieu par ordonnance du 6 janvier 1989.

Procédure civile

La Caisse primaire d'Assurance maladie du département de l'Aude procéda dans le courant du mois de mai 1990 à la diffusion auprès de l'ensemble des assurés sociaux d'une information écrite annonçant la suspension dont le requérant avait fait l'objet pour une période de quatre mois (du 21 mai 1990 au 20 septembre 1990), alors même que le requérant avait saisi le Conseil d'Etat d'un recours suspensif contre la décision du conseil régional de l'Ordre des chirurgiens dentistes rendue le 27 novembre 1985.

La Caisse primaire d'Assurance maladie ayant reconnu son erreur, fut sommée par exploit d'huissier de justice, le 1er juin 1990, de procéder à la suspension de l'information auprès des assurés sociaux, et le 14 juin 1990, de procéder à la rectification de l'information divulguée auprès des assurés sociaux. Assignée en référé devant le juge des référés, la Caisse primaire d'Assurance maladie fut condamnée le 14 août 1990 sous astreinte journalière à rectifier la désinformation.

2. Eléments de droit interne

Article L 440 du code de la santé publique

Le conseil national de l'Ordre des chirurgiens dentistes comprend six membres élus au sein du conseil national et un conseiller d'Etat. Il est le juge d'appel des sections disciplinaires des conseils régionaux de l'Ordre des chirurgiens dentistes.

Articles 15 et 26 du décret du 26 octobre 1948, modifié par le décret du 28 avril 1977 concernant la procédure devant les instances disciplinaires de l'Ordre des médecins et des

chirurgiens dentistes :

"L'audience n'est pas publique et la délibération demeure secrète."

Décret n° 93-181 du 5 février 1993 relatif au fonctionnement des conseils de l'Ordre des médecins, des chirurgiens dentistes et des sages femmes a modifié les dispositions citées ci-dessus:

"Lorsque la section se prononce en matière disciplinaire ou en matière électorale, l'audience est publique. Toutefois, le président peut, d'office ou à la demande d'une des parties ou de la personne dont la plainte a provoqué la saisine du Conseil, interdire au public l'accès de la salle pendant tout ou partie de l'audience dans l'intérêt de l'ordre public ou lorsque le respect de la vie privée ou du secret médical le justifie."

Loi d'amnistie du 20 juillet 1988

"Sont amnistiés les faits commis avant le 22 mai 1988 en tant qu'il constituent des fautes passibles de sanctions disciplinaires ou professionnelles... Sauf mesure individuelle accordée par décret du Président de la République, sont exceptés du bénéfice de l'amnistie prévue par le présent article les faits constituant des manquements à la probité, aux bonnes moeurs ou à l'honneur...".

GRIEFS

1. Le requérant allègue ne pas avoir bénéficié, au cours de la procédure disciplinaire, du principe de la "présomption d'innocence", dans la mesure où il a été condamné au disciplinaire alors qu'au pénal il y avait eu non-lieu, ce qui, selon lui, constitue une atteinte aux dispositions de l'article 6 par. 2 de la Convention.

2. Le requérant allègue la violation de l'article 6 de la Convention et se plaint de la durée de la procédure disciplinaire devant le Conseil d'Etat, saisi le 16 août 1988 de son pourvoi en cassation contre la décision du conseil national de l'Ordre ayant prononcé à son encontre la sanction disciplinaire de la suspension d'activité d'une durée de quatre mois, et ayant statué le 28 décembre 1992.

3. Il prétend en outre ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention devant les instances ordinales, notamment le conseil national de l'Ordre. D'une part, les décisions dans ces deux procédures ont été prises à huis clos, d'autre part, les principes fondamentaux "d'impartialité et de double degré de juridiction" auraient été méconnus, le 7 décembre 1989, à l'occasion de l'examen de la demande du requérant visant à bénéficier de la loi d'amnistie, en raison de ce que cette formation était composée des mêmes personnes qui avaient précédemment prononcé à son encontre, le 5 mai 1988, la sanction de la suspension d'exercer sa profession.

4. Enfin, le requérant se plaint de ne pas avoir bénéficié d'un recours effectif dans le cadre de la procédure relative à sa demande tendant à bénéficier de la loi d'amnistie, en violation de l'article 13 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 11 juin 1991 et enregistrée le 30 août 1991.

Le 12 janvier 1993, la Commission a décidé, conformément à l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, de donner connaissance de la requête au Gouvernement défendeur, de l'inviter à présenter par écrit des observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Les observations du Gouvernement défendeur ont été présentées le 15 septembre 1993, après quatre prolongations de délai.

Les observations en réponse du requérant ont été présentées le 10 décembre 1993, après une prolongation de délai.

EN DROIT

1. Le requérant allègue ne pas avoir bénéficié du principe de la présomption d'innocence dans la mesure où il a été condamné au disciplinaire alors qu'au pénal il avait bénéficié d'un non-lieu. Il invoque l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention qui dispose que toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

La Commission estime qu'il faut faire une distinction entre procédure disciplinaire et procédure pénale. En effet, un non-lieu prononcé à l'issue d'une procédure pénale parce qu'il n'a pas été établi que l'accusé était coupable de l'infraction, n'empêche pas nécessairement que le même individu soit condamné disciplinairement.

Se référant à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (cf. Cour Eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et de Meyere du 23 juin 1981, série A n° 43), la Commission est d'avis que l'article 6 (art. 6) est applicable en l'espèce dans la mesure où les sanctions prises à l'encontre du requérant ont eu pour effet de suspendre son activité professionnelle et ont ainsi affecté ses droits civils. Compte tenu de la nature de l'infraction qui rentrait manifestement dans le cadre du droit disciplinaire et de la sanction prononcée qui ne pouvait se confondre avec une sanction pénale, la Commission est d'avis que "les éléments précités n'emportent pas décision sur une accusation en matière pénale à laquelle se rattacherait la présomption d'innocence" (cf. mutatis mutantis Req. N° 11882/85, déc. 7.10.87, D.R 54, p. 162).

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée pour incompatibilité ratione materiae avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint de la durée de la procédure disciplinaire qui a débuté le 16 août 1988, par le pourvoi en cassation du requérant auprès du Conseil d'Etat contre la décision du conseil national de l'Ordre du 5 mai 1988, et s'est terminée le 28 décembre 1992 par l'arrêt du Conseil d'Etat. Il invoque sur ce point l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention qui dispose notamment que "toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue... dans un délai raisonnable par un tribunal... qui décidera... des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil...".

Le Gouvernement n'estime pas, au regard des critères jurisprudentiels d'appréciation des délais procéduraux, que la procédure litigieuse est constitutive d'un manquement à la règle du délai raisonnable prévue à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le requérant soutient qu'il a fallu qu'il dépose un mémoire complémentaire au terme duquel il entendait soulever le grief tiré de la durée excessive de la procédure disciplinaire pour que son affaire fût aussitôt fixée à une audience du Conseil d'Etat.

La Commission a procédé à un examen préliminaire des thèses développées par les parties. Elle estime que ce grief nécessite un examen au fond et ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Dès lors, la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée sur ce point au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant se plaint de n'avoir pas bénéficié d'une audience publique et d'un procès équitable au sens de l'article 6 par. 1
(art. 6-1) qui dispose que :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement... par un tribunal indépendant et impartial... Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice."

a) Sur l'exigence d'une audience publique

Le Gouvernement défendeur rappelle que le Conseil d'Etat juge de manière constante que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention ne s'applique pas à des instances disciplinaires car elles ne se prononcent pas sur des contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil.

A supposer cependant que l'article 6 (art. 6) soit applicable, le Gouvernement estime qu'il n'a pas été méconnu.

A titre principal, le Gouvernement constate que le requérant n'a sollicité, ni devant le conseil régional ni le conseil national, la publicité des débats. En matière disciplinaire, le requérant peut renoncer expréssément ou tacitement au bénéfice de la publicité dès lors que cette renonciation est de plein gré et non équivoque (voir Cour Eur. D.H., arrêt H. c/ Belgique du 30 novembre 1987, série A n° 127, par. 54). De l'avis du Gouvernement, lorsque devant deux juridictions successives l'intéressé n'a pas soulevé la question de la publicité, il doit être regardé comme y ayant renoncé.

Il ressort ainsi des pièces du dossier que le requérant s'est prévalu, pour la première fois, de son droit à un procès public, en cassation dans la procédure visant à obtenir une amnistie.

Le requérant n'ayant pas exercé son droit à bénéficier d'une procédure publique devant les juridictions disciplinaires, le Gouvernement estime le grief du requérant manifestement mal fondé.

A titre subsidiaire, le Gouvernement estime que dans l'hypothèse où le requérant aurait réclamé des débats publics, sa demande aurait dû être rejetée pour l'un des motifs prévus à l'article 6 par. 1
(art. 6-1) de la Convention.

Le Gouvernement souligne que la nature du manquement reproché au requérant relève de l'exercice de la médecine et met en jeu le respect du secret professionnel. Ainsi, les débats ne pouvaient être publics en l'espèce compte tenu des intérêts liés au respect de la vie privée et à la protection des droits des patients.

Le Gouvernement se réfère au décret du 5 février 1993 qui a complété le décret du 26 octobre 1948 relatif au fonctionnement des conseils de l'Ordre des médecins et des chirurgiens dentistes. Le Gouvernement soutient que, dans l'hypothèse où le décret précité eut été en vigueur, il est probable que le juge aurait fait application de la dérogation à la règle de la publicité pour respect de la vie privée de la patiente traitée par le requérant.

Le requérant dénonce l'incompatibilité de la jurisprudence du Conseil d'Etat avec celle de la Cour Européenne et soutient que le droit de continuer à exercer une profession est un droit de caractère privé garanti par la Convention.

Le requérant combat le raisonnement du Gouvernement selon lequel il aurait renoncé implicitement à la publicité des débats. Selon lui, les juridictions en cause ont, d'autorité, imposé la non-publicité des débats sans motifs justificatifs. Le requérant estime ne pas avoir été en mesure de faire connaître sa position à ce sujet et qu'il n'appartient pas au Gouvernement de se substituer aux juridictions concernées quant au rejet éventuel de cette exigence par l'un des motifs prévus à l'article 6 (art. 6) de la Convention. Le décret du 5 février 1993 qui proclame la publicité de l'audience ne fait que consacrer le principe posé par l'article 6 (art. 6) de la Convention.

La Commission estime nécessaire de distinguer la procédure disciplinaire et la procédure visant à obtenir l'amnistie.

a) En ce qui concerne la procédure disciplinaire, la Commission constate que le requérant n'a sollicité la publicité des débats ni devant le conseil régional ni devant le conseil national ; il n'a pas davantage soulevé un grief fondé sur l'absence de publicité dans son mémoire en cassation auprès du Conseil d'Etat.

La Commission ne saurait pour autant adhérer aux exceptions d'irrecevabilité du Gouvernement selon lesquelles d'une part le requérant aurait renoncé au bénéfice de la publicité devant les instances ordinales, et d'autre part l'article 6 (art. 6) ne s'appliquerait pas aux procédures disciplinaires. En effet, la Commission rappelle qu'aux termes de la législation interne en vigueur à l'époque des faits, à savoir le décret du 26 octobre 1948 relatif à la procédure devant les instances disciplinaires de l'Ordre des médecins, les audiences devant ces organes n'étaient pas publiques. Dès lors, l'omission du requérant peut s'expliquer par le fait que le décret de 1948 excluait la publicité des débats (cf. mutatis mutandis rapport Comm. Diennet c/France, Req. 18160/91, par. 36). La Commission est dès lors d'avis que l'on ne saurait interpréter le comportement du

requérant comme une renonciation tacite au droit à une audience publique.

Quant au fait que le requérant n'a pas soulevé dans le cadre de son pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat le grief relatif à l'absence de publicité des débats, la Commission rappelle que la matière disciplinaire est un domaine dans lequel le Conseil d'Etat n'avait pas intégré la jurisprudence des instances de la Convention donnant ainsi une interprétation qui lui est propre, de la notion de droit et obligation de caractère civil. La Commission estime dès lors que le recours du requérant devant le Conseil d'Etat était inefficace eu égard à la jurisprudence constante de la plus haute juridiction administrative française en la matière.

Enfin, la Commission constate que la modification réglementaire du 5 février 1993 qui institue le principe de la publicité des débats, était postérieure à l'arrêt du Conseil d'Etat dans la présente affaire.

Quant au bien-fondé du grief, la Commission a examiné les thèses formulées par les parties. Elle estime que cette partie du grief pose de sérieuses questions de droit et de fait qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Dès lors, cette partie du grief ne saurait être déclarée manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

b) En ce qui concerne la procédure visant à obtenir l'amnistie, la Commission rappelle que tout litige portant sur l'existence ou l'étendue d'une amnistie échappe au champ d'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention dans la mesure où le requérant a été condamné à une suspension d'activité de sa profession qui a affecté ses droits de caractère civil, et que la procédure d'amnistie n'a plus pour objet de trancher une contestation sur ses droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention (cf. mutatis mutandis Req. N° 10733/84, déc. 11.3.85, D.R. 41 p. 211). Il s'ensuit que le grief du requérant est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention et doit être rejeté par application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

b) Sur le principe d'impartialité

Le requérant se plaint de partialité en raison de la composition de la section disciplinaire, ayant eu à connaître à la fois de sa sanction disciplinaire et de sa demande visant à bénéficier de l'amnistie . Il invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) qui dispose que "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue... par un tribunal... impartial".

La Commission se réfère à son raisonnement développé ci-dessus et selon lequel tout litige portant sur une amnistie échappe au champ d'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention. Il s'ensuit que ce grief est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

4. Le requérant se plaint de n'avoir pas bénéficié d'un recours effectif dans le cadre de la procédure relative à sa demande tendant à bénéficier de la loi d'amnistie, en particulier contre la décision de la commission d'admission des pourvois en cassation qui a refusé le pourvoi en date du 10 avril 1991, en violation de l'article 13 (art. 13) de la Convention.

L'article 13 (art. 13) dispose :

"Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente 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."

La Commission rappelle que le droit à une amnistie n'est pas garanti par la Convention. Dès lors que la procédure d'amnistie échappe au champ d'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention, l'article 13 (art. 13) n'est pas applicable en l'espèce.

Cet aspect de la requête doit dès lors être rejeté comme étant incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, les griefs tirés de la durée de la procédure disciplinaire et de l'absence de publicité des débats dans le cadre de la procédure

disciplinaire ;

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire de la Deuxième Chambre

(K. ROGGE)

Le Président de la Deuxième Chambre

(S. TRECHSEL)