SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 35681/97
présentée par Hachem OUEDERNI
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 22 octobre 1997 en présence de

Mme G.H. THUNE, Présidente
MM. J.-C. GEUS
G. JÖRUNDSSON
A. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
F. MARTINEZ
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY
P. LORENZEN
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
A. ARABADJIEV

Mme M.-T. SCHOEPFER, 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 3 juillet 1996 par Hachem OUEDERNI contre la France et enregistrée le 21 avril 1997 sous le N° de dossier 35681/97 ;

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

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, ressortissant français né en 1954, réside à Noisy-le-Grand.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant est titulaire d'un diplôme de docteur en médecine délivré par l'Université de Damas (Syrie).

Le 23 avril 1989, il déposa auprès du ministre de la Santé, au titre de l'année 1989, une demande d'autorisation d'exercer la profession de médecin en France, conformément à l'article L. 356-2 du Code de la santé publique, qui permet au ministre d'autoriser l'exercice de leur profession à des médecins ne remplissant pas les conditions légales pour exercer en France. Dans les formulaires de

demande d'autorisation, les demandeurs doivent fournir des renseignements portant sur la nationalité du conjoint, sa profession, ses ressources, leur mode d'acquisition de la nationalité, etc...

Le ministre de la Santé lui opposa une décision de refus, compte tenu de l'avis défavorable émis par la commission prévue par l'article L. 356 précité pour l'examen des demandes présentées en vue d'exercer la profession de médecin en France (ci-après la commission).

Le 23 novembre 1990, le requérant renouvela, au titre de l'année 1990, sa demande d'autorisation d'exercice.

Le 5 mars 1991, la commission émit un avis défavorable. Le 13 septembre 1991, le ministre de la Santé rejeta la demande.

Le 3 avril 1992, le requérant fit un recours gracieux auprès du ministre, qui resta sans réponse. Le 30 juillet 1992, il saisit le tribunal administratif de Paris d'un recours en annulation de la décision du ministre.

L'audience eut lieu le 23 mars 1993. Par jugement avant dire droit du 4 mai 1993, le tribunal administratif ordonna un supplément d'instruction, afin que le ministre produise le procès-verbal de la réunion au cours de laquelle la commission avait émis un avis sur la demande du requérant. Ce jugement fut notifié le 1er octobre 1993 et, le 29 octobre 1993, le ministre transmit le procès-verbal. Une nouvelle audience fut fixée au 11 janvier 1994.

Par jugement du 8 février 1994, le tribunal administratif annula la décision du ministre du 13 septembre 1991, au motif qu'elle n'était pas suffisamment motivée au regard des exigences de l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979, qui prévoit que les décisions individuelles défavorables doivent "comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait" qui en constituent le fondement. Ce jugement fut notifié le 9 novembre 1994 et le ministère en accusa réception le 15 novembre 1994.

Par requête du 30 décembre 1994, enregistrée au greffe le 16 janvier 1995, le ministre fit appel devant le Conseil d'Etat.

Dans son mémoire en réponse du 21 avril 1995, le requérant contesta la recevabilité de cet appel pour dépassement du délai. Le ministre répliqua par mémoire enregistré au greffe le 12 juin 1995. Le requérant produisit un nouveau mémoire le 1er juillet 1995.

Dans ses observations, le ministre justifia notamment les renseignements requis dans le formulaire de demande d'autorisation par le fait, d'une part, que ces renseignements étaient prévus par arrêté et, d'autre part, que certaines informations étaient demandées dans le but de permettre à la commission chargée de donner un avis sur les candidatures et au ministre de prendre en considération "des situations personnelles difficiles".

Par lettre du 7 février 1996, reçue le 9 février suivant, le Conseil d'Etat informa le requérant que l'audience aurait lieu le 14 février 1996 et qu'en vertu des dispositions applicables du décret du 30 juillet 1963, seuls les avocats au Conseil d'Etat pouvaient présenter des observations orales.

Par courrier du 13 février 1996, adressé à une ancienne adresse du requérant, le secrétaire de la quatrième sous-section du Conseil d'Etat l'informa que l'arrêt à rendre était susceptible d'être fondé sur un moyen d'office, tiré de ce que ses arguments portant sur la légalité externe de la décision du ministre n'auraient pas été soulevés dans le délai du recours contentieux, et lui impartit un délai de quinze jours pour présenter ses observations. Le requérant indique qu'il ne reçut la lettre qu'un jour avant l'échéance du délai. Il

produisit le jour même un mémoire.

L'audience eut lieu le 4 juillet 1996, en l'absence des parties. Le Conseil d'Etat rendit son arrêt le 11 septembre 1996. S'agissant de la recevabilité de l'appel du ministre, il répondit comme suit :

> "Il ressort des pièces du dossier que la notification du jugement attaqué a été reçue dans les services du ministre (...) le 15 novembre 1994 ; que le recours dont le droit de timbre a été acquitté le 30 janvier 1995 a été enregistré au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 16 janvier 1995 ; qu'à cette date les délais d'appel n'étaient pas expirés (...)"

Par ailleurs, le Conseil d'Etat annula le jugement du tribunal administratif, au motif que, contrairement à ce que soutenait le requérant, les moyens relatifs à la légalité externe de la décision attaquée avaient été présentés après l'expiration du délai de recours contentieux et n'étaient donc pas recevables. Il évoqua ensuite l'affaire et statua sur le fond, en examinant les moyens soulevés par le requérant devant le tribunal administratif. Il considéra que, ni l'arrêté du ministre fixant le nombre des médecins autorisés en vertu de l'article L. 356 précité, ni l'appréciation faite par le ministre de la situation du requérant n'étaient entachés d'erreur manifeste d'appréciation ni ne méconnaissaient le principe d'égalité.

Le requérant indique qu'il n'a été avisé ni de la date de l'audience, ni de celle de la lecture de l'arrêt.

Entre-temps, le requérant déposa une nouvelle demande d'autorisation d'exercice au titre de l'année 1991, dont le rejet fut annulé par le tribunal administratif de Paris le 26 avril 1994.

B. Eléments de droit interne

Code de la santé publique

Article L. 356

> "Nul ne peut exercer la profession de médecin (...) en France s'il n'est :
>
> 1° titulaire d'un diplôme, certificat ou autre titre mentionné à l'article L. 356-2 (...),
>
> 2° de nationalité française ou ressortissant d'un des Etats membres de la communauté européenne(...). En outre, le ministre chargé de la santé publique peut, après avis d'une commission comprenant notamment des délégués des conseils nationaux des ordres et des organisations syndicales nationales des professions intéressées, choisis par ces organismes, autoriser individuellement à exercer : des personnes étrangères titulaires d'un diplôme, titre ou certificat de valeur scientifique reconnue équivalente par le ministre chargé des universités à celle d'un diplôme français permettant l'exercice de la profession et qui ont subi avec succès des épreuves définies par voie réglementaire. Le nombre maximum de ces autorisations est fixé chaque année par arrêté du ministre chargé de la santé en accord avec la commission prévue ci-dessus et compte tenu du mode d'exercice de la profession."

GRIEFS

1. Le requérant se plaint de ce que la durée de la procédure ne répond pas à l'exigence du "délai raisonnable" prévue par l'article 6

par. 1 de la Convention.

2. Il estime qu'il y a eu violation de l'exigence d'un procès équitable devant un tribunal impartial en ce que le Conseil d'Etat a déclaré recevable l'appel du ministre sans effectuer une "enquête" à ce sujet et a soulevé un moyen d'office. D'autre part, les deux jours ouvrables accordés par la lettre du 7 février 1996 ne lui auraient pas permis de constituer avocat pour présenter des observations orales ; par ailleurs, il n'aurait pu en un jour préparer normalement sa réponse au courrier du 13 février 1996. Il indique enfin que, n'ayant pas été averti de l'audience du 4 juillet 1996, il n'aurait pu préparer normalement sa défense et constituer avocat.

3. Selon lui, il n'a pas eu droit à un recours effectif, au sens de l'article 13 de la Convention, en ce que le Conseil d'Etat a soulevé d'office un moyen en faveur de l'administration.

4. Sans citer d'articles de la Convention, mais en invoquant en substance l'article 6 précité, il critique les attendus de l'arrêt du Conseil d'Etat.

5. Il considère qu'il y a eu violation des articles 8 et 14 de la Convention, du fait de la nature des informations qui doivent être fournies dans les demandes d'autorisation d'exercice. Il estime en effet que le refus de sa demande est due à l'application de critères discriminatoires.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la durée de la procédure litigieuse et invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, qui est ainsi rédigé en ses dispositions pertinentes :

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

Liminairement, la Commission relève que la procédure en cause portait sur la demande d'autorisation faite par le requérant en vue d'exercer la médecine en France et considère qu'elle était déterminante pour ses droits et obligations de caractère civil. L'article 6 (art. 6) cité est donc applicable en l'espèce.

Cette procédure a débuté le 30 juillet 1992 par le dépôt de la requête introductive d'instance auprès du tribunal administratif de Paris et s'est terminée le 11 septembre 1996 par l'arrêt du Conseil d'Etat. Elle a donc duré quatre ans et plus d'un mois.

La Commission rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure doit s'apprécier suivant les circonstances particulières de l'affaire et à l'aide des critères suivants : la complexité de l'affaire, le comportement des parties et le comportement des autoritées saisies de l'affaire (cf. Cour eur. D.H., arrêt Vernillo c. France du 21 février 1991, série A n° 198, p. 12, par. 30).

Compte tenu de ce que, pendant le laps de temps en cause, l'affaire a fait l'objet de trois décisions, a été examinée par deux degrés de juridiction et que la Commission ne décèle pas de période significative d'inactivité imputable aux autorités, elle arrive à la conclusion que le délai raisonnable n'a pas, en l'espèce, été dépassé.

Il en résulte que ce grief est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant estime que sa cause n'a pas été entendue

équitablement par un tribunal impartial, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) précité.

a) Il se plaint de ce que le Conseil d'Etat a déclaré l'appel du ministre recevable et a soulevé un moyen d'office.

La Commission rappelle que c'est aux juridictions internes qu'il appartient au premier chef d'apprécier les faits et les éléments de preuve et d'appliquer le droit interne. Pour sa part, la Commission doit s'assurer que la procédure, dans son ensemble, s'est déroulée équitablement.

En l'espèce, le Conseil d'Etat a considéré que, la notification du jugement ayant été reçue le 15 novembre 1994 dans les services du ministre, le délai de recours n'était pas écoulé lorsque l'appel du ministre a été enregistré à son greffe. De même, il a fait usage de la possibilité que lui reconnaît le droit administratif français de soulever un moyen d'office, en demandant au requérant de présenter des observations. Par ailleurs, la Commission observe qu'après avoir annulé le jugement du tribunal administratif, le Conseil d'Etat a évoqué l'affaire et examiné les arguments soulevés par le requérant en première instance, en y répondant au fond. Enfin, la Commission ne relève aucun élément de nature à faire conclure à un défaut d'impartialité du Conseil d'Etat.

Dès lors, la Commission ne décèle en l'espèce aucun arbitraire et, partant, aucune apparence de violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) précité.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

b) Le requérant estime qu'il n'aurait pas eu le temps de préparer sa défense ni de constituer avocat.

La Commission observe qu'en droit administratif français, le recours en annulation est dispensé du ministère d'avocat et que la procédure est essentiellement écrite. Toutefois, le décret du 30 juillet 1963 prévoit que seuls les avocats au Conseil d'Etat peuvent présenter des observations orales.

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) précité n'empêche pas les Etats de réglementer l'accès aux juridictions de recours, pourvu que cette réglementation ait pour but d'assurer une bonne administration de la justice (cf. N° 17070/90, déc. 1.10.90, D.R. 66, p. 268). La Commission estime que tel est le cas en l'espèce, d'autant plus que la seule restriction concerne la présentation d'observations orales, les observations écrites étant dispensées du ministère d'avocat. En outre, rien n'empêchait le requérant, à tout moment, de constituer avocat s'il le souhaitait.

Par ailleurs, s'il est regrettable qu'une erreur d'adresse ait restreint le délai dont il disposait pour présenter ses arguments sur le moyen d'office, la Commission observe néanmoins qu'il a pu déposer des observations, dont le Conseil d'Etat a tenu compte.

Enfin, si le requérant ne semble pas avoir été informé de l'audience, il n'apparaît pas que le ministre y ait été non plus représenté et le requérant n'a, en conséquence, pas été placé de ce fait dans une situation désavantageuse, le Conseil d'Etat ayant statué uniquement au vu des observations écrites des parties.

Dès lors, la Commission n'aperçoit aucune apparence de violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention de ce fait.

Il s'ensuit que ces griefs sont dénués de fondement, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant se plaint de ce que la procédure administrative ne constitue pas un recours effectif, dans la mesure où le Conseil d'Etat a soulevé un moyen d'office en faveur de l'administration.

Il invoque l'article 13 (art. 13) de la Convention, qui 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."

La Commission rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle, lorsque le droit revendiqué est un droit de caractère civil, les garanties de l'article 13 (art. 13) s'effacent devant celles, plus strictes, de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (cf. N° 11949/86, déc. 1.12.86, D.R. 51, p. 195 ; N° 24142/94, déc. 6.4.95, D.R. 81, p. 123).

Or, en l'espèce, la Commission a déjà examiné ce grief sous l'angle de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) précité.

Il en résulte que cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

4. Pour autant que le requérant critique l'arrêt du Conseil d'Etat, sans citer d'article de la Convention mais en invoquant en substance l'article 6 (art. 6) de la Convention, la Commission rappelle qu'elle a pour seule tâche, conformément à l'article 19 (art. 19) de la Convention, d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties contractantes.

En particulier, elle n'est pas compétente pour examiner une requête relative à des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où ces erreurs lui semblent susceptibles d'avoir entraîné une atteinte aux droits et libertés garantis par la Convention (cf. en dernier lieu N° 25062/94, déc. 18.10.95, D.R. 83, p. 77). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

5. Visant les renseignements demandés dans le formulaire de demande d'autorisation, le requérant estime qu'il y a violation de l'article 8 (art. 8) de la Convention consacrant son droit au respect de sa vie privée, ainsi que de l'article 14 (art. 14) de la Convention, qui garantit la jouissance des droits et libertés sans distinction aucune.

La Commission observe toutefois que, dans ses observations, le ministre a précisé, d'une part, que les renseignements demandés aux candidats étaient prévus par arrêté et, d'autre part, que certaines informations étaient demandées dans le but de permettre à la commission chargée de donner un avis sur les candidatures et au ministre de prendre en considération "des situations personnelles difficiles".

La Commission ne voit aucune raison de remettre en cause cette affirmation et ne trouve dans le dossier aucun élément de nature à lui faire conclure, en l'espèce, à une pratique discriminatoire.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est également manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Deuxième Chambre

G.H. THUNE
Présidente
de la Deuxième Chambre