SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 29718/96
présentée par Jean-Pierre SERRE
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 14 janvier 1998 en présence de

MM. J.-C. GEUS, Président
M.A. NOWICKI
G. JÖRUNDSSON
A. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
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 26 décembre 1995 par Jean-Pierre SERRE contre la France et enregistrée le 5 janvier 1996 sous le N° de dossier 29718/96 ;

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 1945, est docteur vétérinaire et réside à Franchesse (Allier).

Devant la Commission, il est représenté par la société civile professionnelle Lesourd, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant fit l'objet de plusieurs plaintes déposées par le président du conseil régional de l'Ordre des vétérinaires (ci-après l'Ordre). Il lui était reproché d'avoir rédigé en 1985 un faux certificat et d'avoir essayé de l'utiliser, faits ayant donné lieu à sa condamnation, par le tribunal correctionnel de Moulins le

20 juillet 1988 à une peine de quatre mois d'emprisonnement avec sursis et à une amende ; d'avoir acquis en 1988 des substances médicamenteuses ne correspondant pas à des soins donnés à des animaux dont il aurait eu la charge ; d'avoir vendu à la même époque des produits à plusieurs éleveurs situés dans des régions très diverses, faits pour lesquels la cour d'appel de Riom l'a condamné en 1989 à quinze mois d'emprisonnement avec sursis et à une amende ; d'avoir vendu le 24 juin 1992 des médicaments sur le marché aux gros bovins de Sancoins.

La chambre régionale de discipline de l'Ordre siégea à huis clos le 11 février 1993. Par décision du même jour, elle estima que ces faits constituaient des infractions à plusieurs articles du Code de la santé publique (L. 610, L. 614, L. 617-6, R. 5146-51 et R. 5146-52), ainsi qu'à la loi du 16 juillet 1984 et au décret du 27 décembre 1987 régissant les vétérinaires. La chambre régionale condamna en conséquence le requérant à une suspension temporaire d'exercice de huit ans, dont trois ans fermes.

Le requérant fit appel devant la Chambre supérieure de discipline de l'Ordre. S'agissant de la procédure, il soutenait, en invoquant la Convention, que la citation était nulle faute d'avoir décrit et qualifié les fait reprochés et que le procès n'était pas équitable, dans la mesure où il avait déposé plainte contre le praticien qui avait ensuite occupé le siège du ministère public à l'audience de la chambre régionale de discipline.

L'audience eut lieu à huis clos le 28 septembre 1994. Par décision du même jour, la Chambre supérieure de discipline rejeta les arguments du requérant sur la procédure dans les termes suivants :

> "(...) attendu que la lettre recommandée (...) convoquant (le requérant) devant la chambre régionale de discipline précise les articles du Code de déontologie qui auraient été méconnus, et prévient ce praticien qu'il pourra consulter, lui même ou son défenseur, le dossier de l'affaire au siège du conseil régional ;
>
> Attendu d'ailleurs que (le requérant) devait avoir une connaissance approfondie des faits qui lui étaient reprochés puisqu'il avait déjà été entendu par le rapporteur et surtout parce que ces faits qui l'amènent devant la juridiction disciplinaire ont déjà fait l'objet de poursuites devant les juridictions répressives de droit commun ; que l'appelant ne peut donc sérieusement invoquer en la circonstance une violation des droits de la défense ;
>
> Attendu que (le requérant) prétend en second lieu que le procès n'aurait pas été équitable, au motif qu'il avait déposé plainte contre le Docteur-Vétérinaire qui avait ensuite occupé le siège du ministère public à l'audience du 11 février 1993 ;
>
> Mais attendu que ce fait est insuffisant pour en déduire que le procès n'a pas été équitable ; que ce moyen n'est donc pas mieux fondé que le précédent (...)"

Sur le fond, la Chambre supérieure de discipline estima que les premiers juges avaient retenu à tort contre le requérant le fait d'établissement d'un faux certificat, qui était amnistié et que la preuve de la vente de médicaments le 24 juin 1992 sur le marché aux gros bovins n'était pas rapportée. La Chambre supérieure de discipline infirma la décision de première instance sur ces points. En revanche, elle approuva la chambre régionale d'avoir reconnu que le requérant avait acquis en 1988 diverses substances médicamenteuses ne correspondant pas à des soins à des animaux dont il aurait eu la charge et les avait revendues, ces faits révélant l'existence d'un trafic organisé. Toutefois, elle réduisit la sanction prononcée à cinq ans de

suspension d'exercice, dont deux ans avec sursis.

Le 13 décembre 1994, le requérant forma un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, assorti d'une demande de sursis à exécution de la sanction. Il soutenait notamment que les prescriptions de l'article 6 de la Convention n'avaient pas été respectées, dans la mesure où la chambre régionale de discipline, juge de première instance, s'était auparavant constituée partie civile contre lui dans la procédure pénale ayant donné lieu à l'arrêt de condamnation de la cour d'appel de Riom. Dès lors, sa cause n'avait pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 précité. Il mentionnait également le fait qu'un litige personnel l'avait opposé au praticien faisant office de ministère public devant cette instance.

Dans ses observations complémentaires du 24 mai 1995, le requérant faisait en outre valoir que sa cause n'avait pas été entendue publiquement, au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Le 30 juin 1995, la commission d'admission des pourvois en cassation du Conseil d'Etat décida de ne pas admettre son pourvoi, au motif qu'aucun des moyens soulevés "ne présent(ait) de caractère sérieux".

B. Eléments de droit interne

a) Textes

Règlement intérieur des conseils supérieur et régionaux de l'Ordre

Article 31

"Le conseil régional de l'Ordre, complété par un conseiller à la cour d'appel en activité ou honoraire, et sous sa présidence, constitue la chambre régionale de discipline (...) Le conseiller à la cour d'appel, président, a voix délibérative (...)"

Article 32

"A la requête de la personne poursuivie, du plaignant ou du président du Conseil supérieur de l'Ordre, la Chambre supérieure de discipline peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, dessaisir un président de conseil régional ou une chambre régionale de discipline et renvoyer la connaissance de l'affaire à un autre président de conseil régional ou à une autre chambre régionale de discipline (...)"

Article 33

"La chambre régionale de discipline exerce la compétence disciplinaire de première instance, dans le ressort territorial de la région, pour tout ce qui concerne l'honneur, la moralité et la discipline de la profession. Elle réprime tous les manquements au Code de déontologie des vétérinaires sur qui elle a juridiction (...)
L'action disciplinaire est exercée par le président du conseil régional de l'Ordre dont dépend le vétérinaire qui en fait l'objet. Il est saisi par plainte émanant du ministre de l'Agriculture, du préfet, du président du Conseil supérieur de l'Ordre, du président d'un conseil régional, du président d'un syndicat de vétérinaires, du directeur des services vétérinaires départementaux, du procureur de la République, d'un vétérinaire inscrit au tableau de l'Ordre ou encore de tout intéressé. Il peut également agir d'office (...)"

Article 34

"Dans tous les cas le président du conseil régional désigne un rapporteur qu'il choisit au sein du conseil et informe la personne visée des faits qui lui sont reprochés.
Le rapporteur a pour mission de recueillir tous les éléments nécessaires, de consigner par écrit la déposition de la personne visée et des témoins et de prendre les mesures d'instruction qui lui paraissent utiles, à condition de respecter les droits de la défense (..)
Lorsqu'il a terminé son instruction, le rapporteur transmet le dossier, avec son rapport écrit, au président du conseil régional.
Si ce dernier décide de classer l'affaire, il le notifie au plaignant (...)
Si, au contraire, le président du conseil régional décide de poursuivre, il fixe, d'accord avec le président de la chambre régionale de discipline, la date et le siège de l'audience."

Article 35

"La convocation à l'audience est adressée (...) à la personne faisant l'objet de poursuites, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, quinze jours francs au moins avant l'audience.
La convocation adressée à la personne poursuivie énonce les faits qui lui sont reprochés (...) Elle l'invite à faire connaître au plus tôt au président du conseil régional de l'Ordre si elle choisit un défenseur et, dans ce cas, le nom et l'adresse de celui-ci (...)
La convocation indique à la personne poursuivie le délai pendant lequel elle-même ou son défenseur pourra prendre connaissance du dossier (...) Ce délai ne pourra être inférieur à dix jours (...)"

Article 37

"La personne faisant l'objet des poursuites est tenue soit de comparaître en personne, soit de se faire représenter par un défenseur (...), soit de produire une défense écrite (...)
Après l'interrogatoire d'identité de la personne poursuivie, le rapporteur donne lecture de son rapport. Le président de la chambre de discipline recueille les explications de l'intéressé. Les témoins sont ensuite entendus (...) Le président du conseil régional prend ensuite ses réquisitions.
Le défenseur est entendu et la personne poursuivie a la parole la dernière.
(...)
L'audience n'est pas publique et la délibération reste secrète. Celle-ci a lieu hors la présence de l'intéressé, de son défenseur et du plaignant. Assurant la fonction de ministère public, le président du conseil régional de l'Ordre ne participe pas à la délibération et se retire en même temps que la personne poursuivie et son défenseur."

Article 39 par. 1

"Le membres de la chambre de discipline peuvent être récusés selon la procédure prévue par les articles 341 à 355 du Nouveau Code de procédure civile."

Article 41

"La chambre de discipline peut appliquer les peines

disciplinaires suivantes :

1° l'avertissement ;
2° la réprimande (...) ;
3° la suspension temporaire du droit d'exercer la profession, pour une durée maximum de dix ans, dans un périmètre qui ne pourra excéder le ressort de la chambre régionale qui a prononcé la suspension (...) ;
4° la suspension provisoire du droit d'exercer la profession pour une durée maximum de dix ans, sur tout le territoire de la France (...) ;
5° la radiation du tableau général de l'Ordre (...)"

Article 44

"Appel des décisions de la chambre régionale de discipline peut être porté devant la Chambre supérieure de discipline dans les conditions fixées aux articles 46 et 47 (...)
L'appel a un effet suspensif."

Article 45

"La Chambre supérieure de discipline est composée des membres du Conseil supérieur de l'Ordre et d'un conseiller à la Cour de cassation en activité ou honoraire, exerçant la présidence (...).
Le conseiller à la Cour de cassation, président, a voix délibérative. Le président du Conseil supérieur de l'Ordre prend les réquisitions, il ne prend pas part à la délibération (...)"

Article 48

"Les règles de procédures exposées aux articles 35, 36, 37, 38, 39 et 40 s'appliquent devant la Chambre supérieure de discipline (...)"

Article 49

"La Chambre supérieure de discipline peut prononcer les peines prévues à l'article 41."

Article 50 par. 3

"Les décisions de la Chambre supérieure de discipline peuvent être déférées au Conseil d'Etat dans les conditions de droit commun."

Article 11 de la loi du 31 décembre 1987

"Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat 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 (...)"

Article 28-1 du décret du 30 juillet 1963 (tel que modifié par le décret du 2 septembre 1988)

"La commission d'admission des pourvois en cassation comprend un président, un président suppléant et des assesseurs choisis parmi les conseillers d'Etat en service ordinaire, des maîtres des requêtes et des auditeurs lui sont affectés en qualité de rapporteurs."

b) Jurisprudence

Selon une jurisprudence constante au moment des faits, le Conseil

d'Etat considérait que l'article 6 de la Convention était inapplicable aux juridictions disciplinaires (cf. notamment décision du 29 octobre 1990 citée in Cour eur. D.H., Diennet c. France, arrêt du 26 septembre 1995, série A n° 325-A, p. 9, par. 13).

Le Conseil d'Etat rejetait tout moyen de cassation fondé sur l'article 6 par. 1 de la Convention et notamment sur le caractère non public des débats devant les instances ordinales (cf. notamment arrêts Debout du 27 octobre 1978, Recueil Lebon, p. 395 ; Subrini du 11 juillet 1984, Recueil Lebon, p. 259). Il a rappelé, dans un arrêt du 11 janvier 1993 (arrêt Bezelgues), que "les juridictions disciplinaires ne statuent pas en matière pénale et ne tranchent pas de contestations sur des droits et obligations en matière civile ; dès lors, les dispositions précitées de l'article 6 de la Convention européenne ne leur sont pas applicables." Cette jurisprudence était suivie par les instances disciplinaires des ordres professionnels.

Par un arrêt du 29 juillet 1994 (Département de l'Indre, Recueil Lebon, p. 363), le Conseil d'Etat a estimé que la décision de la commission centrale d'aide sociale statuant sur une demande de récupération d'une aide sociale "a(vait) le caractère d'une décision juridictionnelle qui tranche une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil, au sens des stipulations (...) de l'article 6 par. 1 de la Convention (...)". Dès lors, l'audience devant la commission devait être publique.

Enfin, le 14 février 1996, saisi d'un recours en annulation dirigé contre le décret du 27 novembre 1991 ayant organisé la profession d'avocat, le Conseil d'Etat a rendu un arrêt d'assemblée dans lequel il a examiné, au regard de l'article 6 par. 1 de la Convention, un moyen tenant à la méconnaissance du principe de publicité des débats.

GRIEFS

1. Le requérant se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue publiquement, comme le veut l'article 6 par. 1 de la Convention.

2. Citant la même disposition, il estime n'avoir pas été jugé par un tribunal indépendant et impartial. Il fait valoir, à cet égard, que le conseil régional de l'Ordre, qui a provoqué l'ouverture de poursuites pénales contre lui, a eu ensuite à connaître de son affaire dans sa formation disciplinaire. Dès lors, l'Ordre a été juge et partie. Par ailleurs, il souligne que le président du conseil régional, qui a saisi la commission régionale de discipline des plaintes à son encontre, a ensuite occupé le siège du ministère public devant cette instance.

EN DROIT

Le requérant allègue la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

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

La Commission doit en premier lieu établir si l'article 6 par. 1 (art. 6-1) précité est applicable à la procédure dont le requérant a fait l'objet.

Elle rappelle la jurisprudence des organes de la Convention, selon laquelle un contentieux disciplinaire dont l'enjeu est le droit de continuer à pratiquer une profession libérale, donne lieu à une contestation sur des droits de caractère civil, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (cf. notamment Cour eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique du 23 juin 1981, série A, n° 43, p. 22, par. 48 ; arrêt Albert et Le Compte c. Belgique du 10 février 1983, série A n° 58, p. 15, par. 28, rapp. Comm. 14.12.81, série B n° 50 ; arrêt Diennet c. France précité, p. 13, par. 27 ; arrêt Philis c. Grèce (n° 2) du 27 juin 1997, Recueil 1997-IV, N° 40).

En l'occurrence, la Commission relève que le requérant a fait l'objet d'une sanction de suspension temporaire d'exercice pour une durée de cinq ans, dont deux ans avec sursis. Elle observe que cette sanction a directement affecté l'exercice de son activité professionnelle de nature libérale. En conséquence, la Commission considère que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention est applicable à la procédure en cause (cf. Cour eur. D.H., arrêt Van Orshoven c. Belgique du 25 juin 1997, Recueil 1997-III, N° 39).

1. Le requérant se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue publiquement, comme le veut l'article 6 par. 1 (art. 6-1) précité.

En l'état actuel du dossier, la Commission n'est pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et estime nécessaire de porter cette partie de la requête à la connaissance du gouvernement défendeur, en application de l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur.

2. Le requérant estime n'avoir pas été jugé par un tribunal impartial, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) précité.

Il fait valoir, à cet égard, que le conseil régional de l'Ordre, qui a provoqué l'ouverture de poursuites pénales contre lui, a eu ensuite à connaître de son affaire dans sa formation disciplinaire et que, dès lors, l'Ordre était juge et partie. Il souligne, par ailleurs, que le président du conseil régional, qui a saisi la commission régionale de discipline des plaintes à son encontre, a ensuite occupé le siège du ministère public devant cette instance.

a) La Commission observe que le requérant n'a pas soulevé devant le Conseil d'Etat, expressément ou en substance, le grief tenant à ce que l'Ordre pris globalement serait juge et partie et donc partial. Par ailleurs, il n'a pas soulevé un défaut d'impartialité objective du président du conseil régional, tenant à son rôle de plaignant puis de ministère public, mais un défaut d'impartialité subjective, en ce qu'un litige personnel les aurait opposés.

Il s'ensuit que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes quant à ces griefs et que cet aspect de la requête est irrecevable en application des articles 26 et 27 par. 3 (art. 26, 27-3) de la Convention.

b) En ce qui concerne les autres griefs du requérant dirigés contre la procédure en première instance devant la commission régionale de discipline, la Commission rappelle que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, s'il consacre le droit à un tribunal au sens de cette disposition, n'astreint pas pour autant les Etats membres à soumettre

des contestations sur les droits et obligations de caractère civil à des procédures se déroulant, à chacun de leurs stades, devant des "tribunaux" conformes à ses diverses prescriptions (arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique précité, p. 23, par. 51 a).

La Commission relève qu'en l'espèce le requérant ne fait pas valoir d'arguments précis susceptibles de mettre en cause l'impartialité de la Chambre supérieure de discipline de l'Ordre. Le fait que des poursuites pénales, engagées sur plainte du conseil régional de l'Ordre, ait abouti à la condamnation du requérant pour des infractions à des textes de nature répressive, ne lui paraît pas en soi de nature à faire conclure que, lorsqu'elle a statué en matière disciplinaire, la Chambre supérieure de discipline aurait été partiale.

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.

Par ces motifs, la Commission,

AJOURNE l'examen du grief du requérant concernant l'absence de publicité des débats,

à l'unanimité,
DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Deuxième Chambre

J.-C. GEUS
Président
de la Deuxième Chambre