

4^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies

Séance du 8 janvier 2016
Lecture du 27 janvier 2016

CONCLUSIONS

Mme Gaëlle DUMORTIER, Rapporteur public

1- Le code de la santé publique comporte une mystérieuse disposition, héritière de l'ordonnance n° 45-2184 du 24 septembre 1945 relative à l'organisation des professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme, qui paraît n'avoir jamais reçu d'application concrète et dont il vous appartiendra aujourd'hui de déterminer la signification et la portée.

A l'article 17 de l'ordonnance de 1945, cette disposition était ainsi rédigée :

« *Lorsqu'un médecin, ou chirurgien-dentiste, ou une sage-femme aura été condamné par une juridiction pénale pour tout autre fait qu'un crime ou délit politique, le conseil régional de l'ordre pourra prononcer, s'il y a lieu, à son égard, dans les conditions de l'article 37 ci-après, une des sanctions prévues à l'article 36.* » Les articles 36 et 37 étaient ceux régissant les sanctions disciplinaires ordinaires.

L'article 17 comportait également un second alinéa, qui vous est plus familier, aux termes duquel « *En vue d'assurer l'application des dispositions du précédent alinéa, l'autorité judiciaire avisera obligatoirement et sans délai le conseil national de l'ordre intéressé de toute condamnation, devenue définitive, de l'un des praticiens visés ci-dessus, y compris les condamnations prononcées à l'étranger* ».

Ces deux alinéas sont aujourd'hui codifiés à l'article L. 4126-6. Leur rédaction n'a guère évolué, sauf sur un point, qui a dû paraître de pur toilettage lors de la recodification de 2000, mais qui n'a pas échappé à M. D.... Les mots « *pour tout autre fait qu'un crime ou délit politique* » ont été remplacés par les mots « *pour tout autre fait qu'un crime ou délit contre la Nation, l'Etat ou la paix publique* », en référence au titre quatrième du code pénal sanctionnant les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, le terrorisme, les atteintes à l'autorité de l'Etat, les atteintes à la confiance publique et la participation à une association de malfaiteurs.

2- M. D... est un médecin qui a eu de nombreux ennuis avec la justice, civile, pénale et ordinaire et qui, en 2011, a quitté l'Yonne pour l'Hérault. Mais, comme il l'exprime lui-même dans ses écritures, « *son passé et son passif dans l'Yonne* » ont fini par l'y rattraper. Il est en effet apparu qu'en dépit du jugement du tribunal de grande instance d'Auxerre qui avait, en 2008, prononcé sa liquidation judiciaire et lui avait interdit d'exercer une activité libérale, il avait profité de son activité à temps partiel de praticien au centre hospitalier de Tonnerre pour y exercer une activité libérale en y effectuant des consultations, pour lesquelles il utilisait des feuilles de soins qu'il avait conservées de son ancienne activité libérale, feuilles de soins qu'il antidatait, tout comme ses ordonnances, à une date antérieure à sa liquidation judiciaire, en faisant encaisser les chèques des patients sur le compte bancaire de son épouse.

Il a, à raison de ces faits, été condamné en 2011 par le tribunal correctionnel d'Auxerre à une peine d'emprisonnement de 18 mois, dont 10 assortis du sursis, et deux ans de mise à l'épreuve, à une amende de 30 000 euros, à une interdiction d'exercer l'activité de médecin libéral pendant cinq ans, enfin à l'indemnisation des parties civiles.

Mais les choses n'en sont pas restées là puisqu'en application du deuxième alinéa de l'article L. 4126-6 que nous avons évoqué tout à l'heure, l'autorité judiciaire a informé l'ordre des médecins de la condamnation de M. D... Le conseil départemental de l'ordre des médecins de l'Hérault a alors décidé d'engager à son encontre des poursuites disciplinaires à raison de ces faits, qui ont conduit à sa radiation du tableau. Son appel ayant été rejeté, M. D... se pourvoit régulièrement en cassation.

3- Devant vous, M. D... s'en plaint en exhumant cette fois-ci ce mystérieux premier alinéa de l'article L. 4126-6. Il reproche à la chambre disciplinaire nationale de l'avoir méconnu, en faisant valoir que certains des faits pour lesquels il a été sanctionné par elle ont été qualifiés par le juge pénal, dans sa condamnation, de faux et usage de faux, qui sont au nombre des délits contre la Nation, l'Etat ou la paix publique, puisqu'ils font partie des atteintes à la confiance publique. Et il estime que l'article L. 4126-6 interdisait de lui infliger une sanction disciplinaire pour ces faits-là.

Ce moyen de cassation nous apparaît opérant, même si le juge disciplinaire ne s'est nullement fondé sur l'article L. 4126-6 du code de la santé publique lorsqu'il a prononcé sa sanction. Si l'article L. 4126-6 interdisait, comme le pense M. D..., de sanctionner disciplinairement des faits ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour crime ou délit contre la Nation, l'Etat ou la paix publique, il nous semblerait difficile que vous ne regardiez pas cette question comme d'ordre public en cassation.

La portée du premier alinéa de l'article L. 4126-6 permettant de prononcer « *s'il y a lieu* » une sanction disciplinaire à l'encontre de praticiens à raison de faits pour lesquels ils ont été condamnés pénalement sauf pour les crimes et délits politiques – pour reprendre la terminologie de 1945 - nous paraît très délicate à apprécier, d'autant plus délicate que nous n'avons trouvé aucun précédent s'appuyant dessus.

Le Conseil national de l'ordre affirme, dans ses observations, qu'il s'agit de dispositions dérogeant à la procédure disciplinaire de droit commun en ce qu'elles autorisent les instances disciplinaires à sanctionner un praticien au seul vu d'une condamnation pénale définitive dont il aurait fait l'objet, à l'exception de certains crimes et délits.

Une telle interprétation trouverait peut-être un fondement dans l'historique des textes et dans leur agencement d'origine.

En effet, dans l'ordonnance de 1945, cet article (l'article 17) figurait à la fin des dispositions pénales. En outre, le deuxième alinéa prévoyant que l'autorité judiciaire informe l'ordre de toute sanction pénale en vue d'assurer l'exécution du premier alinéa donne l'impression d'une volonté que des conséquences disciplinaires soient tirées d'une sanction pénale avec, sinon un certain automatisme, du moins un certain systématisme. Enfin, la réserve des « *crimes et délits politiques* » se comprenait bien dans un tel paysage en 1945.

Pour autant, si cet article a peut-être eu cette portée à l'origine, aucun juge n'a jamais eu l'occasion de le dire et il n'a pu la conserver aujourd'hui. L'évolution de la terminologie comme de sa place dans le code le montre.

D'abord parce que ce ne sont plus aujourd'hui les « *crimes et délits politiques* » qui sont réservés, mais les « *crimes ou délit contre la Nation, l'Etat ou la paix publique* » ce qui, dans l'interprétation proposée par le conseil national de l'ordre, reviendrait à faire dire à la loi qu'une sanction disciplinaire peut être prononcée à raison de toute condamnation pénale sauf d'une certaine catégorie qu'on peut difficilement regarder sous sa dénomination actuelle comme la moins grave. Ensuite parce qu'il est devenu inenvisageable d'interpréter la loi comme ayant prévu des cas de sanction disciplinaire automatique. D'ailleurs, elle ne va pas aussi loin puisque, dès l'origine, elle prévoyait que cette sanction disciplinaire peut être prononcée « *s'il y a lieu* », ce qui, en réalité, préservait déjà une appréciation du juge disciplinaire.

Lors de la recodification, cet article a été placé juste après celui qui, à l'article L. 4126-5 prévoit que l'action disciplinaire ne met pas obstacle à d'autres poursuites et notamment aux poursuites de droit commun devant les tribunaux répressifs. Il semble plus naturel d'en déduire qu'aujourd'hui, il n'en constitue plus, pour l'essentiel, que le miroir, pour prévoir qu'à l'inverse, les condamnations pénales ne mettent pas non plus obstacle aux sanctions disciplinaires. Sans doute ne faut-il pas masquer qu'il va plus loin : en prévoyant l'information sur l'existence de la condamnation pénale, il invite peu ou prou à rechercher un motif de sanction disciplinaire, sinon dans la condamnation pénale, du moins dans les faits y ayant donné lieu. Mais le « *s'il y a lieu* » montre que le juge disciplinaire n'est pas pour autant dispensé d'exercer pleinement son office. La portée de cet article donc être regardée comme devenue des plus limitées.

Quant à la réserve des « *crimes ou délits contre la Nation, l'Etat ou la paix publique* », il est difficile de lui donner une quelconque portée. En effet, dès lors que le juge disciplinaire peut

prononcer une sanction disciplinaire sous réserve d'identifier une faute disciplinaire, il en ira nécessairement de même dans cette hypothèse-là aussi puisqu'au nombre des obligations déontologiques du médecin figurent l'obligation de respecter en toute circonstance les principes de moralité et de probité et celle de s'abstenir, même en dehors de l'exercice de la profession, de tout acte de nature à déconsidérer celle-ci. Toute condamnation pénale est, *a priori*, susceptible de faire l'objet d'une telle qualification, et les condamnations pour crimes et délits contre la Nation, l'Etat ou la paix publique pas moins que les autres.

En l'espèce, la chambre disciplinaire nationale s'est attachée à caractériser le manquement déontologique qu'elle retenait contre M. D... et n'a donc commis aucune erreur de droit en jugeant que les actes qualifiés par le jugement pénal de « *faux, usages de faux, escroquerie, abus de confiance et exécution d'un travail dissimulé* » constituaient « *également* » des manquements graves de l'intéressé à ses obligations déontologiques.

4- M. D... reproche ensuite à la chambre disciplinaire nationale d'avoir insuffisamment motivé sa décision et d'avoir commis une erreur de droit en ne faisant pas apparaître qu'elle avait tenu compte, dans le choix de la sanction de radiation, de la sanction pénale déjà prononcée.

Le moyen ne peut qu'être écarté, dans ses deux branches.

4.1- D'abord s'agissant de l'insuffisance de motivation parce que vous jugez que le juge disciplinaire n'a pas à motiver le choix de sa sanction (23 juillet 2010 *H...* n° 329191 aux Tables p. 962).

4.2- Ensuite dans la branche d'erreur de droit, parce que vous n'êtes jamais allés jusqu'à juger, et le Conseil constitutionnel non plus, que le juge disciplinaire devrait traduire dans son choix de la sanction sa prise compte de ce qu'une sanction pénale aurait déjà été prononcée à raison des mêmes faits.

Vous comme le Conseil constitutionnel admettez depuis longtemps l'indépendance des poursuites pénales et administratives (section 9 mars 1951 *X...* n° 3851 p. 150 pour un médecin Cons. const 28 juillet 1989 n° 89-260 DC sur la Commission des opérations de bourse).

Certes, tout juge est toujours tenu de respecter le principe de nécessité des peines, et donc de veiller à la proportionnalité de la sanction qu'il prononce, ce qui peut inclure la prise en compte par le juge disciplinaire d'une sanction pénale de même nature déjà prononcée à raison des mêmes faits, comme le Conseil constitutionnel l'a indiqué dans sa décision du 24 octobre 2014 n° 2014-423 QPC sur la Cour de discipline budgétaire et financière (ct 37 : *il appartient... aux autorités juridictionnelles et disciplinaires compétentes de veiller au respect de cette exigence et de tenir compte, lorsqu'elles se prononcent, des sanctions de même nature antérieurement infligées*). Vous-mêmes avez déjà jugé que l'exigence de proportionnalité conduisait dans certains cas le juge disciplinaire à tenir compte de la sanction pénale déjà

intervenue lorsqu'il fixe la période d'exécution de la sanction de même nature que lui-même prononce (voyez, en ce sens, 21 juin 2013 *M. E...* n° 345500 p. 175).

Pour autant, si le Conseil constitutionnel énonce donc bien qu'il appartient au juge disciplinaire, *lorsqu'il se prononce*, de tenir compte des sanctions de même nature déjà prononcées il s'en tient à l'énoncé d'une seule implication contrainte de cette prise en compte s'agissant du choix de la sanction elle-même : que *le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* » (ct 22 de la décision *COB* ; 17 janvier 2013 n° 2012-289 QPC). Dès lors que la sanction prononcée respecte cette limite – au demeurant plutôt illusoire quand c'est une radiation qui, comme ici, est encourue devant le juge disciplinaire -, on ne voit pas comment une erreur de droit pourrait être saisie.

5- Enfin, la sanction de radiation choisie n'est pas hors de proportion avec les manquements retenus, qui sont graves et dont le juge disciplinaire a souligné qu'ils témoignaient d'un comportement « *bien ancré conduisant à des manquements graves à la déontologie médicale* ».

Par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi.