

N° 417824

M. S...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 6 décembre 2019

Lecture du 20 décembre 2019

M. Raphaël Chambon, rapporteur public
CONCLUSIONS

La décision par laquelle le conseil régional de l'ordre des vétérinaires détermine, lorsqu'une décision de suspension du droit d'exercer est devenue définitive, les conditions d'exécution de cette décision et en particulier les dates de cette suspension, en application des dispositions de l'article R. 242-109 du code rural et de la pêche maritime, est-elle au nombre des décisions administratives des conseils régionaux de cet ordre rendues en application des dispositions du code de déontologie vétérinaire soumises par l'article R. 242-84 du même code à un recours administratif préalable obligatoire devant le conseil supérieur de l'ordre dont la décision est alors susceptible de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, ou peut-elle être contestée directement devant le tribunal administratif ?

Telle est la question à laquelle l'affaire qui vient d'être appelée vous commande de répondre.

Le code rural et de la pêche maritime prévoit que « *Le conseil régional de l'ordre (...) constitue une chambre de discipline pour tout ce qui concerne l'honneur, la moralité et la discipline de la profession* » (article L. 242-5). Cette chambre de discipline est chargée de réprimer tous les manquements des vétérinaires aux devoirs de leur profession (article L. 242-6) au moyen des sanctions prévues à l'article L. 242-7 au nombre desquelles figure la suspension temporaire du droit d'exercer la profession. L'appel des décisions des chambres régionales de discipline est porté devant la chambre nationale de discipline (article L. 242-8).

Les dispositions de l'article R. 242-109 du code rural et la pêche maritime, modifiées en dernier lieu par l'article 7 du décret n°2017-514 du 10 avril 2017 relatif à la réforme de l'ordre des vétérinaires mais issues à l'origine de l'article 25 du décret n° 98-558 du 2 juillet 1998 relatif aux procédures devant les chambres de discipline de l'ordre des vétérinaires, confient au conseil régional de l'ordre le soin de déterminer les conditions d'exécution de la décision de suspension, notamment les dates de cette suspension et le cas échéant les conditions dérogatoires dans lesquelles le praticien peut se faire remplacer.

Cette compétence vaut pour toutes les décisions de suspension temporaire d'exercice prononcées à titre disciplinaire, qu'elles aient été prononcées par les juridictions disciplinaires de première instance, les chambres régionales de discipline, ou par la juridiction disciplinaire d'appel, la chambre disciplinaire nationale.

Ce dispositif, dans lequel le conseil régional de l'ordre fixe les dates de la suspension infligée par une décision juridictionnelle rendue par les formations disciplinaires de l'ordre, est assez original dans le paysage des ordres professionnels médicaux.

S'agissant des médecins, des chirurgiens-dentistes ou des sages-femmes, les dispositions de l'article R. 4126-30 du code de la santé publique confient à la chambre disciplinaire le soin de fixer la période d'exécution des décisions prononçant une peine d'interdiction temporaire d'exercer la profession en tenant compte du délai d'appel et, s'agissant de la chambre nationale, le cas échéant, du délai d'opposition et prévoient à titre subsidiaire que si la décision ne précise pas de période d'exécution, la peine est exécutoire le lendemain du jour où elle devient définitive. La fixation de la période d'exécution de l'interdiction temporaire d'exercer intervient donc dans la décision juridictionnelle infligeant cette sanction. Sa contestation éventuelle s'inscrit donc dans les voies de recours contre ces décisions juridictionnelles, notamment le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat s'agissant des décisions d'appel (Section, 26 janvier 1996, *G...*, n°167966, au Recueil ; 4/6 SSR, 17 décembre 2003, *A...*, n°241543, aux Tables ; 4/5 SSR, 4 octobre 2010, *H...*, n°326231, aux Tables ; plus récemment : 4/1 CHR, 10 octobre 2018, *J...*, n°401221, aux Tables).

S'agissant des pharmaciens, la procédure a également été juridictionnalisée, le décret n° 2005-840 du 20 juillet 2005 ayant abandonné le système autrefois défini à l'article R. 4234-14 du code de la santé publique prévoyant que la date d'exécution de la peine en cas d'interdiction d'exercice de la profession soit fixée par arrêté préfectoral. La décision fixant cette date d'exécution était alors une décision administrative susceptible de recours pour excès de pouvoir (1/4 SSR, 26 mai 1989, *K...*, n° 77181, au Recueil).

Seul l'ordre des architectes semble conserver un dispositif similaire à celui des vétérinaires, aux termes du décret n°77-1481 du 28 décembre 1977 sur l'organisation de la profession d'architecte dans ses articles 51 et 57¹.

Même si votre jurisprudence est vierge en la matière, il ne fait à nos yeux pas de doute que la décision prise par le conseil régional de l'ordre des vétérinaires sur le fondement de l'article R. 242-109 du code rural et la pêche maritime aux fins de fixer les dates d'exécution de la suspension temporaire d'exercice est pour sa part une décision administrative et non juridictionnelle. Signalons à cet égard une décision de Section C... (26 janvier 1996, n° 165305, au Recueil), relative à l'exécution d'une sanction infligée par la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes. Cette juridiction fixe normalement elle-même la date d'exécution de la sanction qu'elle inflige mais dans le cas particulier où le pourvoi en cassation avait été doté d'un caractère suspensif par une loi

¹ Le dernier alinéa de l'article 51 de ce décret précise que « lorsqu'elles sont devenues définitives, les décisions de suspension et de radiation sont notifiées aux présidents des conseils régionaux, au conseil national ainsi qu'aux préfets de région et de département du lieu d'exercice de l'architecte sanctionné ». Quant à l'article 57, il énonce que « Le président du conseil régional fixe la date d'exécution des sanctions disciplinaires dans un délai maximum de deux mois suivant la réception de la notification de la décision de la chambre de discipline par la personne sanctionnée ».

d'amnistie, le rejet du pourvoi formé contre la décision du juge d'appel ayant infligé une sanction d'interdiction d'exercer était intervenu postérieurement à la date initialement fixée par celui-ci pour l'exécution de cette sanction. Le secrétaire de la section des assurances sociales du conseil national de l'ordre avait alors fixé une nouvelle date d'exécution de la sanction et vous avez jugé qu'il pouvait légalement le faire (aux conclusions contraires du président Schwartz sur ce point) et que sa décision ne pouvait « eu égard à son auteur et à son forme, être regardée comme une décision juridictionnelle susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation » mais constituait une décision administrative susceptible de recours devant le TA. Cette décision nous conforte dans notre conviction que la décision prise par le conseil régional de l'ordre des vétérinaires sur le fondement de l'article R. 242-109 du code rural et la pêche maritime est bien une décision administrative et non juridictionnelle.

Mais cette décision est-elle au nombre des décisions administratives des conseils régionaux de cet ordre rendues en application des dispositions du code de déontologie vétérinaire soumises par l'article R. 242-84 du même code à un recours administratif préalable obligatoire devant le conseil supérieur de l'ordre ?

C'est ce qu'a jugé la cour administrative d'appel de Nancy (5 décembre 2017, *Société Le Loup Blanc et M. Freyheit*, n° 16NC00855, fiché en C+) mais vous ne vous êtes encore jamais prononcés sur cette question. La rapporteure publique devant la cour de Nancy, Julie Kohler, considérait que dès lors que la décision de suspension du droit d'exercer était infligée pour sanctionner une méconnaissance des dispositions du code de déontologie, la décision fixant les dates d'exécution de cette suspension devait être regardée comme une décision prise en application du code de déontologie soumise à un RAPO devant le conseil national.

Le Conseil national de l'ordre soutient devant vous la thèse inverse, en soulignant que l'article R. 242-109 est situé dans une section du code différente de celle contenant le code de déontologie (section 2 du chapitre consacré à l'ordre des vétérinaires, composée des articles R. 242-32 à R. 242-84, alors que l'article R. 242-109 figure à la section 4 du même chapitre, dédiée à la chambre régionale de discipline). Il soutient qu'il s'agit là d'un choix délibéré du pouvoir réglementaire visant à permettre le cas échéant à un juge d'intervenir au plus vite.

Ce dernier argument tenant à la célérité du règlement d'un éventuel litige sur la décision prise en application de l'article R. 242-109 ne nous semble pas très probant car il est réversible. En effet, en cas de RAPO devant le conseil national de l'ordre en application de l'article R. 242-84, ce dernier article précise que la décision du conseil national prise sur RAPO est susceptible de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, nonobstant la circonstance que le CNOV ne figure pas au nombre des autorités dont les décisions prises par leurs organes au titre de leur mission de régulation relèvent de la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort en vertu du 4° de l'article R. 311-1 du CJA depuis que le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives a supprimé la compétence du Conseil d'Etat pour connaître en premier et dernier ressort des décisions administratives des organismes collégiaux à compétence nationale, ce décret n'ayant pas abrogé l'article R. 242-84 du CRPM (4/5 SSR, 23 septembre 2013, *Clinique vétérinaire du Grand Renaud*, n° 357504, aux Tables).

Quant à l'argument d'ordre légistique tenant à la place de l'article R. 242-109 dans le CRPM et à la rédaction de l'article R. 242-84 centrée sur les seules décisions administratives des CROV rendues en application du code de déontologie, s'il n'est pas dénué de force dès lors qu'à s'en tenir strictement à la lettre de cet article, les décisions prises sur le fondement de l'article R. 242-109, qui ne sont pas prises à strictement parler en application du code de déontologie, ne sont pas soumises au RAPO qu'il institue, il ne nous semble pas à lui seul déterminant et le requérant fait à juste titre valoir qu'une telle lecture littérale et restrictive fait l'impasse sur le fait qu'il s'agit bien là de décisions administratives, nous l'avons vu, prises en matière de déontologie dès lors qu'il s'agit de fixer la date d'exécution d'une sanction infligée en raison de la méconnaissance d'obligations définies par le code de déontologie.

Retenir la thèse du CNOV reviendrait à instituer une compétence très résiduelle des tribunaux administratifs pour connaître de ces décisions très particulières prises par les CROV alors que tout le reste du contentieux des décisions des instances ordinales relève du Conseil d'Etat, soit en tant que juge de cassation pour connaître des décisions juridictionnelles rendues en matière disciplinaire soit en tant que juge de l'excès de pouvoir pour connaître en premier et dernier ressort des décisions administratives prises par le conseil national de l'ordre sur RAPO dirigé contre les décisions administratives prises par les CROV.

Précisons que ce dernier champ des décisions administratives prises par le CNOV couvre tant les décisions prises en application du code de déontologie (par exemple l'avis par lequel le Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires estime non conforme au code de déontologie de la profession un projet de contrat-type d'une clinique vétérinaire avec des tiers, c'est l'hypothèse visée par la décision *Clinique vétérinaire du Grand Renaud*) que les décisions prises en matière d'inscription au tableau. Les dispositions régissant ces dernières, qui prévoient explicitement un RAPO devant le conseil national de l'ordre mais pas que les décisions prises par le conseil national soient justiciables devant le Conseil d'Etat, ne figurent pas dans le code de déontologie mais à la section 3 du chapitre consacré à l'ordre des vétérinaires du CRPM et vous avez pourtant admis que vous étiez compétent pour connaître en premier et dernier ressort de ces décisions en application de l'article R. 242-84 du CRPM, en faisant une lecture non littérale de ces dispositions réglementaires (4/1 CHR, 19 décembre 2018, *Mme Yildirirturk*, n° 409369, aux Tables).

Instituer une telle compétence résiduelle des tribunaux administratifs ne nous paraît pas opportun et nous relevons que Sophie-Justine Lieber, dans ses conclusions sur la décision *Mme Y...* justifiait précisément la solution alors retenue par l'opportunité s'attachant à ce que « l'ensemble des décisions administratives individuelle des instances ordinales relève directement de votre compétence ».

Nous sommes donc d'avis que les décisions prises par les CROV en application de l'article R. 242-109 du CRPM sont bien soumises à RAPO devant le CNOV.

Si vous nous suivez, cela vous conduira à annuler la décision du CNOV qui est contestée devant vous par M. S... Ce dernier est vétérinaire dans l'Allier. A l'issue d'une longue procédure émaillée de péripéties sur lesquelles il est inutile de revenir aujourd'hui, la

chambre supérieure de discipline de l'ordre lui a infligé le 30 avril 2014 une peine de suspension d'exercice sur l'ensemble du territoire d'une durée de dix-huit mois, dont un an avec sursis. Le 13 juillet 2016, vous avez rejeté le pourvoi formé par M. S... contre cette décision (4/5 SSR, n° 382019). La sanction est donc devenue définitive à la date de cette décision mais ce n'est que le 26 octobre 2017 que le secrétaire général du CROV Auvergne Rhône Alpes a informé M. S... de la décision prise par ce conseil régional en application de l'article R. 242-109 du CRPM et fixant la période d'exécution de la partie ferme de la suspension d'exercice du 1^{er} décembre 2017 au 31 mai 2018.

M. S... a alors contesté cette décision devant le CNOV, mais celui-ci, par la décision dont vous êtes saisis, a décliné sa compétence et invité l'intéressé à mieux se pourvoir auprès du TA territorialement compétent. Vous annulerez donc cette décision pour erreur de droit.

Il nous reste à vous entretenir des conclusions à fin d'injonction présentées par M. S.... Ce dernier vous demande d'enjoindre au CNOV de statuer à nouveau sur son RAPO dans un délai d'un mois sous astreinte de 100 euros par jour de retard. Même si le requérant ne le précise pas, vous pourrez considérer que ces conclusions sont présentées sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 911-2 du CJA aux termes duquel « *lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public (...) prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé* » et vous pourrez y faire droit, sans qu'il y ait lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée par M. S... et sous réserve que le RAPO de M. S... devant le CNOV ait encore un objet, c'est-à-dire que la sanction de suspension d'exercice de la profession qui lui a été infligée n'ait pas déjà été exécutée.

Vous pourrez en outre faire droit aux conclusions présentées par M. S... au titre de l'article L. 761-1 du CJA à hauteur de 3 000 euros et rejeter les conclusions présentées par le CNOV au même titre.

Tel est le sens de nos conclusions.