N° 452531
M. L S...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 7 décembre 2022
Décision du 27 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Raphaël CHAMBON, Rapporteur public

M. S..., vétérinaire, se pourvoit en cassation contre la décision par laquelle la chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires lui a infligé la sanction de la réprimande et, à titre complémentaire, la sanction de l'interdiction de faire partie d'un conseil de l'ordre pendant une durée de dix ans. La juridiction disciplinaire a retenu à son encontre le grief tiré du manquement au devoir de confraternité à l'égard de son ex-associée.

Le requérant soutient en premier lieu que la décision est irrégulière à raison de l'illégalité des dispositions des articles R. 242-95 et R. 242-112 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Il résulte du dernier alinéa de l'article R. 242-95 du CRPM, dans sa rédaction applicable au litige, soit celle antérieure à sa modification par le décret n° 2021-1026 du 30 juillet 2021 relatif aux modalités de transmission et de lecture du rapport devant les chambres régionales et nationale de discipline des vétérinaires, que le président du conseil régional de l'ordre des vétérinaires, alors qu'il peut avoir introduit l'action disciplinaire et qu'il est appelé à faire connaître à l'audience de la juridiction disciplinaire la sanction qui lui paraît devoir être prononcée à raison des faits reprochés, reçoit le rapport du rapporteur antérieurement à la communication de ce rapport aux autres parties et, en particulier, au vétérinaire poursuivi, lequel peut en prendre connaissance dans un délai indiqué dans la convocation à l'audience, cette convocation étant elle-même envoyée au moins quinze jours avant l'audience en vertu de l'article R. 242-99 du même code.

Vous avez jugé que de ce fait les dispositions de l'article R. 242-95 qui prévoient la transmission du rapport au président du conseil régional de l'ordre dès sa remise par le rapporteur, alors que les autres parties n'en disposent pas encore, méconnaissent le principe de l'égalité des armes et le droit à un procès équitable garantis par l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (4/5 CHR, 21 septembre 2020, *M... et Société Les Essarteaux*, n° 424360, aux Tables).

Dans sa rédaction antérieure à sa modification par le décret du 30 juillet 2021, l'article R. 242-112 du CRPM relatif à la procédure applicable devant la chambre nationale de discipline comportait une disposition tout à fait similaire à la disposition litigieuse de l'article R. 242-95, prévoyant que lorsqu'il a terminé son instruction, le rapporteur transmet le dossier accompagné de son rapport écrit au secrétaire général en charge du greffe de la chambre nationale de discipline, qui l'adresse au président de la chambre nationale de discipline et au président du conseil national de l'ordre des vétérinaires. Le problème est donc le même que celui pointé par votre décision du 21 septembre 2020. D'une part, aux termes de l'article R. 242-93 du code rural et de la pêche maritime, le président du conseil national de l'ordre des vétérinaires figure parmi les personnes ou autorités qui peuvent introduire une action disciplinaire contre un vétérinaire ou une société de vétérinaires, au même titre que le président du conseil régional de l'ordre. D'autre part, l'article R. 242-102, qui précise que lors de l'audience le président du conseil de l'ordre est entendu « *en ses demandes de peines disciplinaires* », est rendu applicable devant la chambre nationale de discipline par l'article R. 242-113.

Les dispositions applicables devant la chambre nationale de discipline sont donc illégales en ce qu'elles ne permettent pas de garantir dans tous les cas le respect du principe de l'égalité des armes. Encore faut-il, pour que leur application par cette juridiction entache d'irrégularité la décision querellée, vérifier qu'elles ont bien été appliquées en l'espèce.

Le président du conseil national de l'ordre n'était en l'espèce ni plaignant ni appelant.

Reste que la décision attaquée mentionne bien qu'il a été entendu au cours de l'audience publique « en ses observations et demandes de peines disciplinaires ».

Deux solutions sont alors envisageables :

- soit considérer que dès lors que le président du conseil national a joué le rôle de procureur que lui assignent les textes, la circonstance que le rapport du rapporteur lui ait été transmis de façon anticipée constitue par principe et nécessairement une rupture de l'égalité des armes ;
- soit considérer qu'il convient de vérifier *in concreto* si cette transmission anticipée a entraîné en l'espèce une rupture de l'égalité des armes.

C'est ce à quoi vous invitent tant l'ancienne associée du requérant en défense que le CNOV dans ses observations, en faisant valoir que si, en l'espèce, le rapport du rapporteur a été déposé le 19 octobre 2020, et donc supposément transmis aussitôt au président du CNOV (même si on ne trouve pas trace au dossier d'une telle transmission), M. S... a été dès le 8 décembre 2020 avisé de la date de l'audience et invité à consulter au greffe de la CND le dossier d'instruction comprenant le rapport du rapporteur à compter du 21 décembre 2020, soit près d'un mois avant l'audience du 21 janvier 2021, étant précisé qu'il disposait jusqu'au 17 janvier 2021 pour produire des observations en défense. Le praticien ne s'est pas plaint

d'avoir disposé d'un délai insuffisant ni n'a demandé à bénéficier d'un délai supplémentaire par un report de l'audience.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, le principe du contradictoire et celui de l'égalité des armes, étroitement liés entre eux, sont des éléments fondamentaux de la notion de « procès équitable » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Ils exigent un « juste équilibre » entre les parties : chacune doit se voir offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son ou ses adversaires (19 septembre 2017, *R... c. République tchèque*, n° 35289/11, § 146). Pour juger si cela est le cas, la Cour porte une appréciation à la fois *in concreto* et globale, en prenant en compte comme à son habitude l'ensemble des circonstances de l'espèce. Elle a ainsi précisé que la procédure doit être considérée dans son ensemble et que les limitations aux principes du contradictoire et de l'égalité des armes peuvent avoir été suffisamment compensées par d'autres garanties procédurales (même arrêt, § 151).

Elle a ainsi retenu une rupture de l'égalité des armes lorsque l'adversaire a bénéficié d'avantages notables dans l'accès aux informations pertinentes, occupé une position dominante dans la procédure et exercé une influence importante sur l'appréciation du juge, s'agissant de l'asymétrie d'information dont bénéficie l'administration devant le juge de l'expropriation du fait de ses fichiers immobiliers (24 avril 2013, *Y... c. France*, n° 44962/98, § 37). Dans son fameux arrêt *M... c. France* (12 avril 2006, § 50), la Cour a jugé qu'un déséquilibre existait au détriment du justiciable du fait de la place du procureur général dans la procédure devant la Cour des comptes, qui, à la différence du justiciable, était présent à l'audience, était informé préalablement du point de vue du rapporteur, entendait celui-ci lors de l'audience, participait pleinement aux débats et avait la possibilité d'exprimer oralement son propre point de vue sans être contredit par le justiciable, ce déséquilibre se trouvant accentué par le fait que l'audience n'était pas publique.

En revanche, la Cour n'a pas relevé de situation de « net désavantage » lorsque la partie adverse avait disposé, en pratique, de plus de temps pour préparer sa réplique car l'affaire était assez simple et le requérant avait eu déjà, à maintes reprises, l'occasion de présenter sa cause (13 juillet 2021, *AR... c. Suisse*, n° 74989/11, §§ 131-135).

Le memento du contrôle de conventionnalité au regard de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales publié par la Cour de cassation en décembre 2018 et le rapport du groupe de travail lancé par la présidente Arens sur le contrôle de conventionnalité, publié en juin 2020, soulignent bien la double dimension du contrôle opéré par le juge national : contrôle de conventionnalité de la règle de droit elle-même, contrôle de conventionnalité de l'application de cette règle.

Il convient donc sans nul doute d'apprécier si en l'espèce *M. S...* a été privé d'une possibilité raisonnable de se défendre dans des conditions ne le plaçant pas dans une situation de net désavantage par rapport au président du Conseil national de l'ordre des vétérinaires. Outre qu'elle se déduit de la jurisprudence de la CEDH, cette solution est fort opportune dès

lors que retenir automatiquement l'irrégularité de toute décision rendue par la chambre nationale de discipline sans rechercher si les délais observés *in concreto* aboutissent à une réelle rupture de l'égalité des armes nous paraîtrait excessivement formaliste, au prix de l'annulation quelque peu artificielle de décisions qui en réalité ne le méritent pas.

Le seul avantage dont dispose ce dernier est la mise à disposition précoce du rapport du rapporteur. Ce dernier a néanmoins pu le consulter aussi et a en l'espèce bénéficié d'un délai de près d'un mois pour ce faire, sans faire état ni devant la CDN ni devant vous d'une quelconque difficulté à cet égard. Ainsi que cela est soutenu en défense, l'ampleur du délai accordé en l'espèce au praticien a au moins partiellement remédié aux effets de l'inégalité entre celui-ci et le président du CNOV, si bien qu'il n'a pas été placé dans une situation de net désavantage permettant de caractériser une violation de l'égalité des armes.

Nous vous proposons donc d'écarter le moyen, tout comme celui tiré de ce que la circonstance que la chambre nationale de discipline ait fait application de dispositions réglementaires illégales caractériserait par elle-même une méconnaissance du principe d'impartialité.

M. S... se plaint en deuxième lieu de l'absence de fixation par le pouvoir réglementaire d'un délai pour le dépôt par le rapporteur de son rapport d'instruction devant la chambre nationale de discipline, alors qu'il l'a fait pour le dépôt du rapport devant la juridiction de première instance. Cette différence n'entraîne cependant pas de méconnaissance du principe d'égalité, le pouvoir réglementaire étant libre de fixer des règles différentes en première instance et en appel. Cette absence de délai pour la remise du rapport du rapporteur ne méconnaît en outre en rien ni le principe de sécurité juridique ni le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors qu'elle est par elle-même sans incidence sur l'effectivité du droit à un jugement dans un délai raisonnable.

Le requérant critique en troisième lieu les motifs par lesquels les juges d'appel, tout en indiquant qu'il n'y avait pas lieu pour la juridiction disciplinaire de se prononcer sur le contentieux opposant M. S... et son ancienne associée devant le juge judiciaire, ont relevé qu'il était manifeste que M. S... s'emploie à faire obstruction au règlement du conflit né de la décision de son ex associée de mettre fin à l'association en cédant ses droits ou en se retirant comme le prévoyaient les statuts, ne serait-ce qu'en ne satisfaisant pas aux demandes de l'expert judiciaire qui sollicite la transmission d'éléments comptables nécessaires à sa mission. M. S... n'est toutefois pas fondé à soutenir que la CND aurait ce faisant entaché sa décision de contradiction de motifs ni méconnu l'exercice de sa compétence en empiétant sur la compétence exclusive du juge judiciaire : la CND s'est bornée à réunir un faisceau d'indices pour retenir un manquement au devoir de bonne confraternité parmi lesquels l'attitude du praticien dans ses démêlés judiciaires avec son ancienne associée. Et en déduisant des nombreux éléments qu'il avait souverainement retenus à cet égard que le manquement était établi, les juges d'appel n'ont pas inexactement qualifié les faits qui leur étaient soumis.

Le requérant ne saurait reprocher de ne pas avoir d'office, alors que ce point était absent des débats entre les parties, recherché si l'autrice de la plainte avait, préalablement à l'introduction de sa plainte, tenté une conciliation puis sollicité une médiation ordinale auprès du président du conseil régional de l'ordre, alors que le recours préalable à de tels modes alternatifs de règlement des différends ne constituent pas une condition de recevabilité des plaintes en l'absence de dispositions expresses en ce sens (4/5 SSR, 2 juillet 2014, *Société Mon Vêto et autres*, n° 360194, aux Tables sur un autre point), alors même qu'il s'agit d'une obligation déontologique définie par l'article R. 242-39 du CRPM dont la méconnaissance peut donner lieu à sanction, en particulier en ce qu'elle peut être prise en compte pour déterminer l'existence d'un manquement au devoir de confraternité (10/7 SSR, 20 mai 1981, *W...*, n° 24539 aux Tables sur un autre point ; 4/6 SSR, 17 décembre 2003, *L...*, n° 228395).

Le requérant conteste enfin les motifs par lesquels la CND lui a infligé la sanction de la réprimande et, à titre complémentaire, la sanction de l'interdiction de faire partie d'un conseil de l'ordre pendant une durée de dix ans.

La motivation de la décision à cet égard, certes succincte, nous paraît cependant suffisante eu égard à votre jurisprudence sur ce point.

Rien n'indique que la CND aurait méconnu le principe d'individualisation des peines. En particulier, la circonstance que le praticien soit né en 1962 et qu'ainsi la sanction de l'interdiction de faire partie d'un conseil de l'ordre pendant une durée de dix ans puisse le cas échéant recevoir effet après le départ à la retraite du praticien, dont vous savez qu'il n'a au demeurant rien d'automatique en l'absence de limite d'âge pour l'exercice libéral, ne prouve en rien que son âge n'aurait pas été pris en compte par les juges d'appel dans leur choix du quantum de la sanction infligée.

Ladite sanction ne nous paraît pas, contrairement à ce qui est également soutenu, hors de proportion avec les faits reprochés. La réprimande est le deuxième niveau de sanction prévu à l'article L. 242-7 du CRPM après l'avertissement et reste sans conséquence pratique. Quant à l'interdiction de faire partie d'un conseil de l'ordre pendant de dix ans, le requérant n'est pas fondé à soutenir que cette sanction ne pourrait être infligée qu'à raison de manquements liés à un comportement répréhensible à l'égard des instances ordinales. Au contraire cette sanction n'apparaît nullement inadaptée à des manquements au devoir de bonne confraternité, un comportement exemplaire à cet égard semblant bienvenu pour les membres des instances ordinales.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce que vous mettiez à la charge de M. S... le versement de la somme de 3 000 euros à Mme Ascani au titre de l'article L. 761-1 du CJA.