

N° 453598
M. Philippe B...
M. Nicolas C...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 6 mars 2023
Décision du 4 avril 2023

CONCLUSIONS

M. Raphaël Chambon, rapporteur public

MM. B... et C..., vétérinaires, sont tous deux salariés par la Fondation assistance aux animaux (FAAA), employés respectivement dans les dispensaires ouverts par cette fondation à Marseille et à Toulon.

Saisie d'une plainte de Mme G..., également vétérinaire salariée de la fondation, la juridiction disciplinaire ordinaire de première instance a condamné les deux praticiens à une suspension du droit d'exercice de la profession sur tout le territoire national pour une durée de quatre mois assortie d'un sursis de deux mois, les jugeant coupables « du manquement à leur obligation d'assurer et de faire assurer la gratuité des soins prodigués aux animaux dont les propriétaires sont dépourvus de ressources ».

La chambre supérieure de discipline, saisie en appel des praticiens sanctionnés, a réduit la durée de l'interdiction d'exercer à deux mois dont un mois et demi avec sursis mais vous avez annulé cette décision (5/4 CHR, 24 mai 2017, n° 393436). Statuant sur renvoi, la chambre nationale de discipline a infligé aux deux praticiens la même sanction que celle retenue dans sa première décision et les deux vétérinaires se pourvoient de nouveau en cassation.

Ils soutiennent en premier lieu que la décision des juges d'appel est entachée d'irrégularité dès lors que le rapporteur de l'affaire avait participé à la formation de jugement ayant rendu la première décision d'appel que vous avez annulée, si bien que sa désignation comme rapporteur de l'affaire après que vous avez renvoyé l'affaire à la chambre nationale de discipline méconnaît le principe d'impartialité. Le moyen est recevable alors même que les requérants n'avaient pas demandé devant la juridiction d'appel

la récusation du rapporteur désigné, en vertu de votre jurisprudence de Section P... (12 octobre 2009, n° 311641, au Recueil), qu'il n'y a pas lieu d'abandonner comme vous y invite le Conseil national de l'ordre des vétérinaires dans ses observations.

Selon l'article R. 242-112 du code rural et de pêche maritime, dès que l'appel est interjeté, le président de la chambre nationale de discipline désigne un rapporteur choisi au sein du conseil national de l'ordre, chargé de conduire l'instruction, dans le respect des principes de contradiction et d'impartialité. A l'issue de son instruction, le rapporteur remet son rapport, qui mentionne les diligences accomplies, les déclarations des parties, établit un exposé objectif des faits, et souligne les divergences entre les parties.

Le rapporteur donne lecture oralement de son rapport devant la chambre mais ne participe pas au délibéré¹. Il résulte du principe d'impartialité qu'alors même qu'il ne délibère pas sur l'affaire qu'il rapporte, l'existence d'une cause de récusation en sa personne entache d'irrégularité la décision prise sur son rapport (4/5 CHR, 30 novembre 2016, D..., n° 381856, aux Tables). Alors même que dans l'état actuel du droit la possibilité donnée aux parties de demander la récusation du rapporteur n'est prévue par le CRPM qu'en première instance et n'est pas expressément prévue devant la juridiction d'appel, devenue chambre nationale de discipline, cela ne change rien à la solution car l'exigence de respect du principe d'impartialité s'impose indépendamment de la possibilité de demander la récusation et de son usage (étant au demeurant précisé que la possibilité pour tout justiciable de présenter à la juridiction saisie une demande de récusation de l'un de ses membres est ouverte même sans texte en vertu d'une règle générale de procédure applicable à toute juridiction administrative dès lors qu'elle n'est pas incompatible avec son organisation ou qu'elle n'a pas été écartée par une disposition expresse : 6/4 SSR, 30 juin 2003, M..., n° 222160, aux Tables).

Le moyen nous semble poser une question inédite mais nous pensons qu'il doit être écarté.

Vous jugez qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires fixant les conditions dans lesquelles il doit être statué après l'annulation d'une décision de justice, ni le devoir d'impartialité qui s'impose à toute juridiction, qui est rappelé par l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni aucune autre règle générale de procédure ne s'oppose à ce que les juges dont une décision a été annulée délibèrent à nouveau sur l'affaire en la même qualité (Section, 11 février 2005, *Commune de Meudon*, n° 258102, au Recueil, solution en ligne avec la jurisprudence de la CEDH ; voir notamment : 16 juillet 1971, *R... c. Autriche*, n° 2614/65 ; et, s'agissant des juridictions disciplinaires ordinaires françaises : 26 septembre 1995, *X... c. France*, n° 18160/91, § 36 à 38).

¹ Selon les articles R. 242-102 et R. 242-103 du CRPM, applicables à la chambre nationale de discipline en vertu de l'art. R. 242-113 du même code.

Certes, l'article L. 821-2 du code de justice administrative prévoit que lorsque le Conseil d'Etat prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort et renvoie l'affaire devant la même juridiction, celle-ci statue, sauf impossibilité tenant à la nature de la juridiction, dans une autre formation². Vous jugez que les juridictions disciplinaires ordinaires d'appel relèvent de cette dérogation prévue par les textes. Il est vrai que vous ne l'avez jugé à ce jour que pour les médecins, les pharmaciens et les chirurgiens-dentistes et non pour les vétérinaires³ et la transposition de cette solution aux vétérinaires est contestable dès lors que le président de la chambre nationale de discipline a en vertu de l'article L. 242-8 du CRPM un suppléant et que selon le même article les quatre assesseurs sont pour chaque affaire tirés au sort parmi les membres du conseil national de l'ordre, si bien que la juridiction pourrait matériellement statuer de nouveau dans une composition différente. Mais, à supposer que vous estimiez que l'article L. 821-2 interdit à la CDN de l'ordre des vétérinaires de statuer après renvoi dans la même formation de jugement que celle ayant rendu la décision annulée en cassation, en tout état de cause l'article L. 821-2 du CJA ne s'applique qu'à la composition de la formation de jugement, dont le rapporteur ne fait pas partie.

De ce point de vue, le cas du rapporteur devant les juridictions disciplinaires ordinaires peut être rapproché de celui du rapporteur public devant les juridictions administratives de droit commun, qui ne participe pas non plus au délibéré. Or vous jugez que la règle figurant à l'article L. 821-2 du CJA n'est pas méconnue du seul fait qu'un magistrat ayant siégé au sein de la formation de jugement ayant rendu une décision annulée par le Conseil d'Etat conclut en tant que rapporteur public sur l'affaire examinée par la même juridiction différemment composée après renvoi du Conseil d'Etat (3/8 SSR, 30 décembre 2009, *E...*, 320436, aux Tables), précisément car, ainsi que le soulignait Emmanuel Glaser dans ses conclusions sur cette décision, dès lors que le rapporteur public ne délibère pas de la décision adoptée par la formation de jugement, il n'en fait pas partie et l'article L. 821-2 ne lui interdit pas de conclure sur l'affaire, même s'il a rapporté l'arrêt qui a été cassé. Et en l'absence de prohibition par une disposition législative ou réglementaire, vous jugez qu'aucune règle générale de procédure et notamment pas le principe d'impartialité, n'interdit à un membre d'une juridiction administrative qui a été membre d'une juridiction statuant sur un litige pour excès de pouvoir contre une décision de statuer ultérieurement sur un recours en appréciation

² Pour une application récente de cette impossibilité structurelle pour la juridiction à laquelle l'affaire a été renvoyée de statuer dans une formation de jugement ne comprenant aucun membre ayant déjà participé au jugement de l'affaire, s'agissant du TA de Nouvelle-Calédonie, qui ne comprend qu'une seule chambre : 4/1 CHR, 5 juillet 2022, *Z...*, n° 449112, aux Tables.

³ Pour les médecins, s'agissant de la section disciplinaire de l'ordre (4/1 SSR 29 octobre 1990, *X...*, n° 110332, au Recueil ; 4/1 SSR, 28 juin 1995, *H...* n° 154253) et de la section des assurances sociales du CNOM (4e SSJS, 1er avril 2005, *K...*, n° 258976) ; pour les pharmaciens, s'agissant de la section disciplinaire du Conseil national de l'Ordre (Section 5 juillet 2000, *Mme RO...*, n° 189523, au Recueil) ; pour les chirurgiens-dentistes, s'agissant de la chambre disciplinaire nationale de l'ordre (4/5 CHR, 23 novembre 2016, *J...*, n° 388955).

de légalité formé contre la même décision ou, à l'occasion de ce second litige, de remplir les fonctions de commissaire du gouvernement (10/9 SSR, 15 décembre 2000, *Mme O...*, n° 196737, aux Tables) ni n'interdit qu'un membre d'une juridiction administrative qui a statué en tant que juge du référé-provision exerce ensuite les fonctions de rapporteur public lors de l'examen de l'affaire par la juridiction du fond (7/2 CHR, 5 juillet 2017, *MM...*, n° 402481, aux Tables).

Nous sommes d'avis que l'orientation de votre jurisprudence relative au rapporteur public peut être transposée au rapporteur devant la chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires : la circonstance qu'un vétérinaire ayant siégé dans la formation de jugement ayant rendu la décision annulée par le Conseil d'Etat soit désigné comme rapporteur de l'affaire après renvoi de celle-ci devant la CND ne méconnaît ni l'article L. 821-2 du CJA ni aucune règle générale de procédure et notamment pas le principe d'impartialité.

Les requérants se plaignent en deuxième lieu de ce que le rapporteur a rédigé un rapport unique sur les deux plaintes distinctes visant chacun d'entre eux. Dès lors cependant que les textes ne l'interdisent pas, s'agissant de deux plaintes déposées par une même personne et visant deux praticiens travaillant dans la même structure et pour les mêmes griefs, et qu'il n'est pas soutenu ni ne ressort des pièces du dossier que le rapporteur n'aurait pas exposé distinctement les faits reprochés à chacun des deux praticiens et rendu compte des auditions des parties et de témoins dans des conditions permettant de personnaliser l'examen de la situation de chacun d'entre eux, il nous semble que vous pourrez écarter le moyen, en vous inspirant notamment de votre décision *V...* du 25 octobre 1993 (5/3 SSR, n° 114955) jugeant que la circonstance qu'un rapport collectif concernant les agissements de plusieurs fonctionnaires, parmi lesquels le requérant, a été présenté au conseil de discipline, alors que les textes prévoyaient que ce conseil est saisi par un rapport indiquant clairement les faits reprochés au fonctionnaire et précisant les circonstances dans lesquelles ils se sont produits, est sans influence sur la régularité de la procédure, dès lors que le rapport indiquait clairement les faits qui lui étaient reprochés et les circonstances dans lesquelles ils s'étaient produits, et qu'il n'était pas établi, ni même allégué, que le conseil de discipline n'aurait pas procédé à un examen individuel de chacun des cas qui lui étaient soumis.

La présentation par le président du conseil national de l'ordre, lors de l'audience de la CDN, de ses demandes de peines disciplinaires, prévue par les articles R. 242-102 et R. 242-113 du CRPM, ne méconnaît en rien le dernier alinéa de l'article L. 242-8 de ce code, lequel dispose que celui-ci assure dans tous les cas devant la chambre nationale de discipline la défense du respect des principes d'indépendance, de moralité et de probité, ainsi que le respect de l'ensemble des règles déontologiques, ni les stipulations de l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (sur ce point, voir : 4/1 CHR, 21 septembre 2020, *MT... et société Les Essarteaux*, n° 424360, aux Tables).

Enfin, pour en terminer avec les moyens mettant en cause la régularité de la décision attaquée, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la CDN aurait méconnu l'effet dévolutif de l'appel en sanctionnant un manquement relatif à la méconnaissance de l'article R. 242-33 du CRPM qui n'avait pas été retenu par les premiers juges, dès lors qu'en tout état de cause le moyen manque en fait.

Venons-en au bien-fondé de la décision querellée, les critiques qui lui sont adressées posant elles aussi une intéressante question.

Les juges d'appel ont jugé que les deux praticiens avaient méconnu l'article R. 242-50 du CRPM⁴. Celui-ci disposait, dans sa rédaction applicable au litige⁵, que s'il est interdit de donner des consultations gratuites ou payantes dont peut tirer un bénéfice moral ou matériel une personne physique ou morale non habilitée légalement à exercer la profession vétérinaire et extérieure au contrat de soin, font seules exception à cette règle les associations dont l'objet est la protection des animaux et qui sont habilitées par les dispositions du VI de l'article L. 214-6 du même code à gérer des établissements dans lesquels les actes vétérinaires sont dispensés aux animaux des personnes dépourvues de ressources suffisantes, ces actes étant gratuits (ces dispositions législatives réservent cette habilitation aux associations de protection des animaux reconnues d'utilité publique ou aux fondations ayant pour objet la protection des animaux). L'article R. 242-50 précise que les vétérinaires exerçant dans ces établissements ne peuvent être rétribués que par ceux-ci ou par l'association qui les gère, à l'exclusion de toute autre rémunération et doivent obtenir des engagements pour le respect des dispositions qui précèdent sous la forme d'un contrat qui garantit en outre leur complète indépendance professionnelle.

La fondation assistance aux animaux (FAAA), relevant de ces dispositions, a ouvert des dispensaires destinés aux propriétaires d'animaux dénués de ressources suffisantes pour les faire soigner et offrant, selon son site internet, « des soins vétérinaires de qualité contre une simple participation aux frais de fonctionnement en fonction des moyens de chacun, voire la gratuité totale pour les plus démunis », étant précisé que « les dons des uns permettent de financer les soins accordés aux plus démunies : les dispensaires fonctionnent sur un principe de solidarité ».

Dans sa première décision sur cette affaire, la chambre supérieure de discipline, après avoir retenu que les soins dispensés par les deux praticiens poursuivis faisaient l'objet d'une tarification par type d'acte par leur employeur, leur avait reproché un manquement aux dispositions du IV de l'article R. 242-33 du code rural et de la pêche maritime imposant au

⁴ Dont l'origine remonte à la modification opérée en 1977 de l'article 28 du code de déontologie vétérinaire.

⁵ Antérieure à sa modification par le décret n° 2015-289 du 13 mars 2015 modifiant le code de déontologie vétérinaire et différentes dispositions liées à l'exercice professionnel vétérinaire.

vétérinaire de respecter les engagements contractuels qu'il prend dans l'exercice de sa profession, les juges d'appel estimant que leur contrat de travail avec la FAAA, reprenant en substance le contenu des dispositions réglementaires précitées et stipulant que les vétérinaires concernés doivent obtenir la garantie de la gratuité de leurs actes pour le public, leur faisait obligation de s'assurer du respect de la gratuité des actes.

Vous avez annulé cette décision au motif qu'en statuant ainsi, alors que ces stipulations visaient à garantir aux praticiens le respect par leur employeur du principe de gratuité des soins, mais ne faisaient peser sur les intéressés aucune obligation de veiller à ce que leur employeur respecte ce principe, la chambre supérieure avait dénaturé la portée de ces stipulations.

Statuant de nouveau sur l'affaire, la CND s'est cette fois placée directement sur le terrain de la méconnaissance de l'article R. 242-50 du CRPM.

Elle a estimé que si les praticiens s'abritaient derrière leur statut salarié, ils ne pouvaient cependant ignorer que travaillant au sein d'une fondation dispensant des actes gratuits, le contrat de soins les liant aux propriétaires des animaux, fondé sur la gratuité des actes dispensés, les obligeait à respecter la gratuité des soins qu'ils dispensent et à s'en assurer et jugé qu'ils ne pouvaient, au prétexte qu'ils sont salariés, se désintéresser de la procédure de prise en charge dès lors qu'elle contrevient à l'article R. 242 50 du CRPM qu'ils doivent respecter.

Les requérants soutiennent que les juges d'appel ont ce faisant commis une erreur de droit en mettant à leur charge des obligations exclusivement liées à l'organisation et au fonctionnement de l'entité qui les employait, au mépris du principe de responsabilité personnelle, les faits invoqués étant imputables à leur employeur et aucun manquement aux règles déontologiques ne pouvant leur être imputé.

Le principe de responsabilité personnelle est applicable aux sanctions disciplinaires (2/7 SSR, avis, 29 octobre 2007, *Société sportive professionnelle LOSC Lille Métropole*, n° 307736, au Recueil). Vous l'avez déjà implicitement appliqué en matière ordinaire en jugeant qu'un médecin ne pouvait être sanctionné pour des faits essentiellement imputables à son époux, qui exerçait la profession de pharmacien dans la même localité, ainsi qu'à des employés de celui-ci (4/1 SSR, 25 novembre 1987, *Mme F...*, n° 70073, aux Tables) ou qu'un médecin membre de la société civile de moyens « SOS Médecins » ne pouvait se voir reprocher les diverses publicités qui avaient été effectuées, via divers procédés, en faveur de la société (4/1 SSR, 27 octobre 1997, *D...*, n° 164187, au Recueil).

Ce principe n'exclut toutefois pas qu'un manquement déontologique puisse être reproché à un praticien à raison des pratiques de la structure dans laquelle il exerce dès lors

qu'il en avait connaissance et n'a pas tenté de s'y opposer. Vous l'avez précisément jugé s'agissant du respect des dispositions en cause : 4/6 SSR, 5 novembre 2001, *B...*, n° 214204, aux Tables sur un autre point, estimant qu'un vétérinaire avait commis un manquement professionnel en acceptant de participer au profit de l'association de protection animale dont il était le salarié à une manœuvre tendant à contourner les obligations posées par l'article du code de déontologie prévoyant la gratuité des soins donnés par de telles associations, sans qu'il soit démontré ni même soutenu qu'il aurait tenté de s'y opposer. Voir également : 4/1 CHR, 18 novembre 2020, *Dalla Gharbi*, n° 431554, aux Tables sur un autre point, retenant la méconnaissance par un chirurgien-dentiste salarié d'un centre dentaire la méconnaissance des dispositions de l'article R. 4127-234 du code de la santé publique selon lesquelles « *le chirurgien-dentiste doit mettre son patient en mesure d'obtenir les avantages sociaux auxquels son état lui donne droit* », au motif que ce dentiste avait exercé dans un centre dentaire ayant fonctionné plusieurs mois sans numéro d'enregistrement au fichier national des établissements sanitaires et sociaux, nécessaire pour permettre le remboursement par l'assurance maladie des soins dispensés aux patients, que le praticien était au fait de cette absence d'immatriculation et s'était abstenu de toute démarche en vue qu'il y soit remédié.

En l'espèce, l'article R. 242-50 prend place au sein du code de déontologie vétérinaire, dont les dispositions s'appliquent, selon l'article R. 242-32 de ce code, aux vétérinaires exerçant au titre de son article L. 241-1, ce qui est le cas des praticiens auteurs du pourvoi. Il s'insère plus précisément parmi les dispositions applicables à tous les vétérinaires exerçant la médecine et la chirurgie des animaux et la pharmacie vétérinaire, sans distinction entre vétérinaires libéraux et salariés⁶. Ses dispositions étaient incontestablement applicables aux requérants.

La circonstance qu'un praticien exerce comme salarié d'une fondation habilitée à fournir des soins gratuits n'exclut pas que la méconnaissance de l'obligation de gratuité des soins définie par l'article R. 242-50 puisse être retenue à son encontre, sa responsabilité disciplinaire n'étant pas par principe insusceptible d'être engagée en la matière au bénéfice d'une responsabilité exclusive de la fondation qui l'emploie, contrairement à ce qui est soutenu. La solution inverse aboutirait au demeurant à l'absence de toute possibilité de sanctionner sur un plan disciplinaire la violation de l'article R. 242-50, les fondations telles que la FAAA n'étant pas soumises au code de déontologie vétérinaire. Encore faut-il bien entendu que l'imputabilité personnelle du grief au praticien soit recherchée et établie. Il ne saurait être question d'écarter l'argumentation tirée de l'absence d'imputabilité personnelle des manquements reprochés en la déduisant mécaniquement de l'applicabilité des dispositions de l'article R. 242-50 aux praticiens salariés. Il nous semble que la décision querellée échappe à cet égard à la critique, la CDN s'étant attachée à la connaissance qu'avaient les deux praticiens de la tarification pratiquée par la structure qui les employait et au rôle actif qu'ils

⁶ En 2021, 59,6% des vétérinaires inscrits à l'ordre exercent en libéral, 40,3% en tant que salariés (source : atlas démographique 2022 de la profession vétérinaire, p. 17).

avaient joué dans la mise en œuvre de cette tarification, même si, en ce qui concerne ce second point, c'est plus net dans sa décision pour M. C... que pour M. B....

Comme déjà indiqué, la CND n'a pas sanctionné de manquement relatif à la méconnaissance de l'article R. 242-33 du CRPM, si bien que le moyen tiré de ce qu'elle aurait ce faisant commis une erreur de droit ne peut qu'être écarté.

Si les requérants tentent par ailleurs de vous convaincre que l'article R. 242-50 du CRPM impose la gratuité des soins dispensés aux animaux des seules personnes dépourvues de ressources suffisantes mais n'exclut pas la facturation de soins délivrés par les fondations telles que la FAA aux personnes disposant de ressources suffisantes et que la CND aurait commis une erreur de droit en jugeant l'inverse, les juges d'appel n'ont en tout état de cause nullement retenu que la facturation des actes était réservée en l'espèce aux seules personnes capables de payer mais bien qu'elle était systématique, pour l'ensemble des clients.

La décision querellée est donc exempte des erreurs de droit alléguées.

La CND a-t-elle cependant exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis en jugeant que le manquement était caractérisé de la part de ces deux praticiens, étant précisé qu'elle a retenu sans dénaturation qu'une tarification par type d'acte était pratiquée par les centres dans lesquels ils exerçaient, théoriquement facultative mais *de facto* imposée à tous les clients ?

Quid de l'existence de la caractérisation d'un manquement ? Nous n'avons guère de doute s'agissant de M. C..., dont la décision retient qu'il participait directement au système de facturation des actes en indiquant au secrétariat quels actes devaient être facturés au client sortant de son cabinet. C'est un peu moins évident pour M. B..., dont la décision ne caractérise pas la participation active mais dès lors que la décision met en évidence qu'il avait parfaitement conscience des pratiques mises en œuvre et n'a en rien tenté de s'y opposer, le praticien affirmant que cela ne le concernait pas, il nous semble que les juges d'appel ont pu sans inexacte qualification juridique des faits litigieux juger le manquement constitué à son encontre également.

Ajoutons enfin qu'en égard à sa faible durée, la sanction de suspension du droit d'exercice de la profession, réduite en appel à 15 jours fermes seulement, ne nous paraît pas hors de proportion avec le manquement retenu.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce que vous mettiez à la charge des requérants solidairement le versement à Mme G... de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.