N° 451211
Mme A G...
SELARL de Keating

4ème et 1ère chambres réunies

Séance du 7 avril 2023
Décision du 28 avril 2023

CONCLUSIONS

M. Raphaël CHAMBON, Rapporteur public

La société Incisiv, créée par Mme G..., avait pour activité, aux termes de ses statuts, de mettre à disposition des chirurgiens-dentistes partenaires des moyens humains et du matériel médical et paramédical afin de leur permettre d'intervenir au domicile ou en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) auprès des personnes âgées ou handicapées dans l'impossibilité de se déplacer.

Mme G... s'est rapprochée de l'ordre des chirurgiens-dentistes afin de l'inviter à donner son appréciation sur un projet de convention de mise à disposition d'un plateau technique destinée à être signée avec ses partenaires chirurgiens-dentistes.

Par courrier électronique du 15 décembre 2016, le conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes lui a répondu qu'il ne lui appartenait pas de donner son approbation à un projet de convention transmis par une société commerciale ou tout autre organisme non inscrit à l'ordre, et s'agissant du modèle de contrat que la société se proposait de signer avec des chirurgiens-dentistes, a rappelé qu'une entreprise commerciale ne pouvait, en aucune manière, s'immiscer dans la relation de soin entre les praticiens et les patients. Il a également émis « les plus grandes réserves » quant à sa « conformité avec non seulement la déontologie de la profession, mais également les règles d'exercice d'une profession de santé », en précisant que de ce fait le projet « pourrait mettre les confrères qui seraient amenés à travailler en partenariat avec vous en difficulté dans le cadre de l'exercice de leur profession ».

Par courrier du 6 juillet 2017, la société Incisiv a de nouveau attiré l'attention du conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes sur sa situation en indiquant qu'elle rencontrait d'importantes difficultés financières liées, selon elle, à ce que les dentistes ne seraient pas assurés de pouvoir exercer leur activité dans le cadre qu'elle leur proposait sans s'exposer à une sanction éventuelle de l'ordre des chirurgiens-dentistes et demandant ainsi à ce

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

dernier de lui assurer qu'il n'entraverait pas « une action de santé publique ». Elle précisait également qu'à défaut de recevoir une telle assurance elle engagerait une action auprès des médias.

Par courrier du 13 juillet 2017, le conseil national de l'ordre lui a répondu à qu'il ne pouvait « qu'être favorable à la fourniture de prestations à ses membres si elle facilite leur activité professionnelle, notamment pour prodiguer occasionnellement des soins à l'extérieur de leur cabinet, en faveur de personnes ne pouvant se déplacer », mais qu'en revanche il ne pouvait « se satisfaire d'une confusion entretenue par entre l'activité commerciale de location de matériel exercée par [la] société et la fourniture de soins dentaires, laquelle ne peut être réalisée que par un chirurgien-dentiste et en toute indépendance ». Ce courrier précisait également que la société, en se présentant comme proposant elle-même au public une offre de soins dentaires à domicile et en EHPAD, et en s'immisçant dans les soins dentaires et dans la fixation des honoraires à la charge des patients contrevenait au code de la santé publique et aux règles d'exercice de la profession, en particulier le secret médical.

Par ailleurs, le 27 juillet 2017, le conseil départemental de Paris de l'ordre des chirurgiens-dentistes a déféré une praticienne partenaire de la société Incisiv, Mme S..., devant la chambre disciplinaire de première instance de l'ordre des chirurgiens-dentistes d'Ile de-France pour différents manquements à la déontologie et aux obligations réglementaires.

La société Incisiv a été placée en liquidation judiciaire par jugement du 3 août 2017 du tribunal de commerce de Nanterre qui a désigné la société de Keating comme liquidateur.

Après avoir adressé des demandes indemnitaires préalables demeurées sans réponse, Mme G... et la société de Keating ont demandé en vain au tribunal administratif de Paris de condamner solidairement le conseil national et le conseil départemental de Paris de l'ordre des chirurgiens-dentistes à verser à Mme G... la somme de 90 000 euros et à la société de Keating, liquidateur de la société Incisiv, la somme de 500 000 euros en réparation des préjudices financiers et moraux qu'elles estiment avoir subis du fait, <u>en premier lieu</u>, des illégalités fautives commises par le CNOCD dans ses réponses à ses sollicitations (les courriers des 15 décembre 2016 et 13 juillet 2017 étant visés), <u>en deuxième lieu</u>, de la décision du conseil départemental de Paris de l'ordre de saisir la juridiction disciplinaire ordinale d'une plainte visant Mme S..., <u>enfin</u>, des pressions et agissements fautifs supposément exercés par ces deux organismes sur les chirurgiens-dentistes partenaires de la société Incisiv.

Mme G... et la société se pourvoient en cassation contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté leur appel.

Examinons successivement les moyens articulés contre l'arrêt en tant qu'il se prononce sur chacun des trois chefs de préjudice invoqués.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Quant au préjudice résultant selon les requérantes des illégalités fautives reprochées au CNOCD dans ses courriers des 15 décembre 2016 et 13 juillet 2017, la cour a rejeté leurs conclusions comme irrecevables au motif de ce que ces deux courriers n'avaient pas le caractère de décisions faisant grief et étaient par suite insusceptibles de recours pour excès de pouvoir. Ce faisant la cour a commis, ainsi que cela est soutenu, une erreur de droit. Rien n'interdit au juge administratif, saisi d'une action en responsabilité, d'apprécier les effets d'un acte dont il ne pourrait pourtant connaître dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Il en va ainsi, en particulier, des mesures d'ordre intérieur (Section, 9 juin 1978, Spire, n° 08397, au Recueil, aux conclusions du président Genevois), d'un certificat d'urbanisme (Section, 10 juillet 1964, *Ministre de la construction c/ D...*, p. 399) ou encore d'un avis rendu par une commission (Section, 31 mars 2003, *Ministre de l'économie c/ Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm*, n°s 188833 211756, au Recueil).

Vous annulerez donc l'arrêt attaqué en tant qu'il s'est prononcé sur ce chef de préjudice.

En ce qui concerne le préjudice dont il est allégué qu'il résulte de la décision du CDOCD d'engager des poursuites disciplinaires contre une praticienne, la CAA a rejeté les conclusions des requérantes comme irrecevables au motif que cette décision n'était pas détachable de la procédure juridictionnelle suivie devant la chambre disciplinaire de première instance, de sorte que cette juridiction était seule compétente pour se prononcer sur la légalité d'une telle décision. La cour a ce faisant explicitement entendu faire application de votre jurisprudence constante en ce sens (3/5 SSR, 27 juillet 1984, *C...*, n° 58338 ; 4 SSJS, 23 juillet 1993, *R...*, n° 94206, que la cour a citée ; 1 SSJS, 29 novembre 1999, *RR...*, n° 189051 ; 4 SJJS, 20 novembre 2002, *X...*, n° 229653).

La compétence de la chambre disciplinaire pour statuer sur la légalité de la décision du conseil départemental de l'ordre ne fait toutefois pas obstacle à ce que le tribunal administratif, juge de droit commun de la responsabilité administrative, y compris s'agissant des fautes des organismes de droit privé investis d'une mission de service public avec des prérogatives de puissance publique telles que les instances ordinales, se reconnaisse compétent pour statuer sur le recours indemnitaire se prévalant de l'illégalité fautive d'une telle décision (voir à propos d'une action en responsabilité intentée par un médecin contre son ordre à raison du préjudice subi par lui du fait d'une décision illégale non disciplinaire prise à son encontre : 4/1 SSR, 12 juin 1987, *P...*, n° 71126, au Recueil). Les articles L. 4124-1 et suivants et R. 4126-1 et suivants du code de la santé publique ne confèrent d'ailleurs aux chambres disciplinaires aucune compétence en matière indemnitaire, la compétence d'attribution des juridictions administratives spécialisées s'appréciant en principe strictement.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Votre jurisprudence selon laquelle, par exception à ce principe, le juge compétent pour statuer sur l'action principale est, en vertu de votre décision de Section *Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de Paris* (6 juin 2008, n° 283141, au Recueil ; voir aussi : 4/5 SSR, 22 février 2012, *Mme SS...*, n° 333713, au Recueil), compétent pour statuer sur des conclusions présentées à titre reconventionnel tendant à obtenir l'indemnisation de préjudices subis en raison d'une procédure abusive n'est pas de nature à modifier notre appréciation dans le cas qui nous occupe car, d'une part, cette jurisprudence est cantonnée aux conclusions reconventionnelles visant à obtenir réparation de préjudices subis en raison d'une procédure abusive et non pas seulement mal fondée et, d'autre part et surtout, elle ne vise par construction que le cas dans lequel l'auteur des conclusions reconventionnelles est la personne visée par la plainte disciplinaire, ce qui n'est pas le cas ici, la société Incisiv étant totalement étrangère à la procédure disciplinaire engagée contre Mme S.... **La cour a donc commis une erreur de droit.**

Il nous semble toutefois que vous pourrez substituer au motif erroné retenu par la cour un motif d'ordre public n'emportant l'appréciation d'aucune circonstance de fait (7/10 SSR, 13 mars 1998, *V...*, n° 171295, aux Tables), que les conseil national et départemental se sont appropriés en réponse à l'information selon laquelle votre décision était susceptible de se fonder dessus. En effet, si la décision par laquelle une autorité ordinale décide de traduire un praticien devant l'instance disciplinaire compétente n'est pas détachable de la procédure juridictionnelle ainsi engagée, les conclusions à fin de dommages et intérêts présentées par des tiers à raison de l'illégalité fautive reprochée aux poursuites disciplinaires à l'origine de cette procédure doivent être regardées comme tendant à la réparation d'un dommage causé par la décision juridictionnelle rendue par la juridiction ainsi saisie, donc par le fonctionnement défectueux du service public de la justice. Relevons par analogie que le Tribunal des conflits juge que la juridiction administrative ne saurait connaître de demandes tendant à la réparation d'éventuelles conséquences dommageables de l'acte par lequel une autorité administrative avise, en application des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale, le procureur de la République, dès lors que l'appréciation de cet avis n'est pas dissociable de celle que peut porter l'autorité judiciaire sur l'acte de poursuite ultérieur (TC, 8 décembre 2014, *B...*, n° 3974, au Recueil) et qu'il en va de même l'action indemnitaire visant à se plaindre de la décision du préfet de porter plainte contre lui avec constitution de partie civile (TC, 2 juillet 1979, *A...*, p. 573). Dans le même sens, vous jugez que la citation par l'administration d'un fonctionnaire devant le tribunal correctionnel ne peut être détachée de la procédure suivie devant l'autorité judiciaire si bien que la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître du litige indemnitaire subséquent engagé par le fonctionnaire à l'encontre de l'administration (CE, 19 novembre 1955, *DX...*, p. 552).

Or, la justice étant rendue de façon indivisible au nom de l'Etat, il n'appartient qu'à celui-ci de répondre, à l'égard des justiciables, des dommages pouvant résulter pour eux de l'exercice de la fonction juridictionnelle assurée, sous le contrôle du Conseil d'Etat, par les

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

juridictions administratives (Section, 27 février 2004, *P*..., n° 217257, au Recueil). Il en résulte que seule la responsabilité de l'État pourrait, le cas échéant, être engagée à l'égard des requérantes du fait des poursuites disciplinaires engagées à l'encontre de Mme S...t, à supposer que des tiers comme Mme G... et la société de Keating puissent faire état d'un préjudice en résultant[1] alors que la Cour de cassation juge le principe de responsabilité posé par l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire ne peut être utilement invoqué que par l'usager étant, soit directement, soit par ricochet, victime du fonctionnement du service public de la justice et non par un tiers (1re Civ., 12 octobre 2011, n° 10-19.720, Bull. 2011, I, n° 166).

Le juge compétent serait bien le juge administratif et non le juge judiciaire, l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire aux termes duquel « *l'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice* » ne trouvant pas à s'appliquer en cas de dommage résultant du fonctionnement des juridictions administratives, l'action en responsabilité de l'Etat devant alors être engagée devant le juge administratif (Assemblée, 29 décembre 1978, *DD*..., n° 96004, p. 542).

Dès lors, les conclusions indemnitaires présentées par les requérantes tendant à ce que le conseil départemental de l'ordre soit condamné à ce titre étaient mal dirigées et ne pouvaient qu'être rejetées, motif que vous pourrez substituer à celui retenu par l'arrêt attaqué, dont il justifie, sur ce point, le dispositif.

S'agissant enfin du préjudice allégué résultant des pressions et agissements fautifs reprochés aux conseils national et départemental de Paris de l'ordre, la cour, après avoir relevé que la société Incisiv déclarait travailler avec une centaine de partenaires chirurgiens-dentistes, dont sept intervenant régulièrement dans plus de 350 EHPAD, a jugé que la circonstance que trois chirurgiens-dentistes, partenaires de la société Incisiv, avaient décidé de mettre fin à leurs relations contractuelles avec cette société après que le CNCOD a décidé d'engager des poursuites disciplinaires contre deux praticiens, dont il n'était pas sérieusement contesté qu'ils n'avaient pas respecté les règles déontologiques s'imposant à l'exercice de leur profession, ne pouvait être regardée comme étant la cause directe, d'une part, pour la société Incisiv de la perte de chance d'obtenir des bénéfices qu'elle aurait pu légitimement espérer, ni, d'autre part, pour Mme G... de la situation financière résultant pour elle de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de se faire rembourser, du fait de la mise en liquidation judiciaire de la société Incisiv, son compte courant d'associé ainsi que la caution

[1] Soulignons à cet égard que vous jugez que l'avis du Conseil départemental de l'ordre des médecins sur les contrats et avenants ayant pour objet l'exercice de la profession, bien qu'ayant le caractère d'une décision faisant grief pour le médecin inscrit au tableau de l'ordre, ne constitue pas, pour le cocontractant qui n'exerce pas la profession de médecin et qui n'est donc pas inscrit au tableau de l'ordre, une décision lui faisant grief susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir (4/1 CHR, 13 décembre 2022, *Société ONO Holding France*, n° 445683, aux Tables).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

qu'elle a souscrite, ou du préjudice moral lié à l'atteinte portée à sa réputation du fait du placement en liquidation judiciaire de la société qu'elle dirigeait.

Les requérantes contestent l'appréciation ainsi portée par la cour. Rappelons que si les juges du fond se livrent à une appréciation souveraine des faits en estimant qu'il n'existe pas de lien de causalité entre le préjudice subi par une victime et les agissements de l'administration (CE Sect., 28 juillet 1993, *Consorts DZ...*, n° 117449, p. 250), dès lors qu'ils ont estimé qu'un lien existait, le juge de cassation contrôle la qualification juridique des faits à laquelle se livrent les juges du fond sur le point de savoir si le préjudice invoqué présente un lien de causalité suffisamment direct avec le fait générateur allégué (3/5 SSR, 26 novembre 1993, *SCI les jardins de Bibémus*, n° 108851, p. 327 ; 7/2 SSR, 20 juin 2007, *PG...*, n° 282574, aux Tables).

L'argumentation des requérantes se borne pour l'essentiel à réitérer à hauteur de cassation leur critique du comportement de l'ordre et ne remet ainsi pas sérieusement en cause la qualification juridique des faits à laquelle s'est livrée la cour quant à l'absence de lien de causalité directe entre les agissements reprochés à l'ordre, à les supposer fautifs, et les préjudices allégués. L'arrêt de la cour, qui est exempt de toute dénaturation, nous parait donc sans hésitation possible à l'abri de la critique sur ce point.

Vous n'annulerez donc l'arrêt attaqué qu'en tant qu'il se prononce sur les conclusions visant à réparer le préjudice résultant selon les requérantes des courriers du CNOM en date des 15 décembre 2016 et 13 juillet 2017.

Réglant l'affaire au fond dans cette mesure, vous annulerez le jugement du TA de Paris en tant qu'il s'est prononcé sur ce chef de préjudice en rejetant ces conclusions comme irrecevables pour les mêmes motifs que la cour, étant rappelé que le TA rejetant à tort des conclusions comme irrecevables entache son jugement d'irrégularité (9 décembre 1970, *M...*, n° 76868, au Recueil). Et vous pourrez opportunément évoquer l'affaire dans cette mesure en statuant immédiatement sur les conclusions en cause pour les rejeter au fond, le CNCOD n'ayant commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité en adressant les courriers litigieux à la société Incisiv. On peine en effet à déceler la faute qu'aurait commise le CNOCD en refusant de se prononcer, en donnant le blanc-seing attendu, sur un projet de convention qu'il n'entrait pas dans ses compétences d'approuver. Observons au demeurant, même si c'est à titre surabondant, qu'eu égard aux modalités particulièrement ambiguës de communication de la société Incisiv sur son activité, pouvant laisser penser qu'elle proposait elle-même une offre de soins dentaires, mais aussi à certaines stipulations du projet de convention, prévoyant notamment que le secret médical était assuré par délégation par la société, et enfin aux pratiques portées à sa connaissance tendant à démontrer que la société Incisiv intervenait dans la fixation du tarif des consultations, le CNOCD était en tout état de cause fondé, dans le cadre de la mission qu'il tient de l'article L. 4121-2 du code de la santé

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

publique lui confiant le soin de veiller au maintien des principes de moralité, de probité, de compétence et de dévouement indispensables à l'exercice de l'art dentaire et à l'observation, par tous ses membres, des devoirs professionnels, à émettre les réserves qu'il a exprimées quant à la conformité aux règles déontologiques du partenariat proposé par cette société aux chirurgiens-dentistes.

Vous pourrez mettre solidairement à la charge des requérantes une somme globale de 3 000 euros à verser aux conseils national et départemental de l'ordre au titre de l'article L. 761-1 du CJA et rejetterez les conclusions présentées au même titre par les requérantes.

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.