

N° 468239

Cabinet de la Grand Place

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 7 septembre 2023

Lecture du 4 octobre 2023

Conclusions

M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public

La société « Cabinet de la grand place » est une société d'exercice libéral inscrite au tableau de l'Ordre des chirurgiens-dentistes des Hauts-de-Seine depuis 1997 et qui exerce son activité à Boulogne-Billancourt. Jusqu'en décembre 2021, son capital était détenu, de façon quasi exclusive, par une autre société d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes, le cabinet « 21 libération », ainsi que, de façon très minoritaire, par des chirurgiens-dentistes exerçant en son sein. La société « 21 libération », qui exerce à Rueil-Malmaison, était elle-même détenue par une société de participation financière de profession libérale, la SPFPL « Eurodonti France », elle-même détenue par une société de droit grec. En décembre 2021, cette SPFPL a racheté à la société « 21 libération » et à certains des professionnels exerçants, la quasi-totalité de leurs actions dans la SELAS Cabinet de la Grand Place. Eurodonti France est donc devenu actionnaire majoritaire direct de la société Cabinet de la Grand place.

Cette société a, comme elle y est tenue¹, transmis au conseil départemental de l'Ordre la modification des statuts tirant les conséquences de cette modification de détention du capital.

Par une décision du 30 mars 2022, le conseil départemental a refusé l'enregistrement des statuts au motif qu'une SPFPL ne pourrait détenir des participations dans plus de deux sociétés d'exercice. Saisi d'un recours, le Conseil régional a confirmé cette décision par un raisonnement légèrement différent mais aux effets analogues. Enfin, le 21 juillet 2022, la formation restreinte du Conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes a rejeté le recours porté devant elle et confirmé le retrait du tableau de la société Cabinet de la Grand Place. Elle a toutefois retenu encore un autre motif que ceux retenus par le conseil départemental et le conseil régional : elle a estimé qu'il n'est pas établi que la société de droit grec, actionnaire majoritaire de la SPFPL Eurodonti France, exerce elle-même la profession de chirurgien-dentiste. C'est ce seul motif qui est aujourd'hui en cause.

¹ Article R. 4113-4 du CSP.

La société Cabinet de la Grand place vous a saisi en excès de pouvoir aux fins d'obtenir l'annulation, d'une part de cette décision de retrait du tableau et, d'autre part, de la décision du 5 octobre par laquelle le président du Conseil national l'a informé de la date de prise d'effet de cette décision.

La société a également présenté une requête en référé suspension de ces deux décisions à laquelle votre juge des référés a fait droit par une ordonnance du 24 octobre 2022². Il a jugé que deux moyens étaient de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité des décisions attaquées : premièrement, le moyen de droit tiré de ce que le Conseil national ne pouvait contrôler que la société actionnaire de la SPFPL Eurodonti France exerçait la chirurgie-dentaire dès lors qu'à l'occasion de l'inscription au tableau de cette SPFPL cette condition avait déjà été vérifiée. Deuxièmement, le moyen de fait tiré de ce que le Conseil national aurait entaché sa décision d'erreur d'appréciation sur ce même point.

C'est le premier de ces moyens qui a justifié l'inscription de la présente affaire au rôle de votre séance de jugement.

Par une décision fichée du 15 avril 2019, *Cabinet de la Grand place*³, vous avez jugé que la décision par laquelle l'Ordre se prononce sur la conformité des statuts d'une société d'exercice libéral aux dispositions législatives et réglementaires, a la nature d'une décision prise pour l'inscription au tableau, que ces statuts soient examinés pour la première fois dans le cadre d'une demande d'inscription ou qu'ils le soient de nouveau à la suite de leur modification. Il en résulte que, comme pour les décisions d'inscription, vous êtes compétents pour connaître en premier ressort des décisions prises par le Conseil national sur une modification des statuts, et ce, après un double RAPO de la décision du conseil départemental devant le conseil régional puis de la décision du conseil régional devant le conseil national⁴.

La question de savoir dans quelle mesure la décision prise lors de l'inscription au tableau d'une SPFPL s'impose à l'Ordre lorsque lorsqu'il se prononce sur les statuts d'une société d'exercice dans laquelle cette SPFPL prend une participation majoritaire impose un rappel des dispositions de la loi du 31 décembre 1990 relative aux sociétés d'exercice libéral et aux SPFPL.

L'article 5 de cette loi pose un principe selon lequel la moitié du capital social et des droits de vote d'une société d'exercice libéral doit être détenue, directement ou par l'intermédiaire d'une SPFPL, par des professionnels en exercice au sein de la société⁵. Toutefois, l'article 6 introduit des exceptions et il permet, pour les professions de santé, que plus de la moitié du capital social des SEL⁶ soit détenue par des personnes exerçant la même profession que la société ou par des SPFPL⁷.

Enfin, le II de l'article 6 précise que la SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant la même profession que la société qu'elle contrôle.

Rappelons que les SPFPL ont été créées par la loi MURCEF en 2001⁸. Elles ont pour objet non l'exercice d'une profession mais la prise de participation dans une société d'exercice.

² JRCE 24 octobre 2022, *SELAS Cabinet de la Grand Place*, 468243.

³ CE, 15 avril 2019, *CABINET DE LA GRAND-PLACE*, n°424361, B.

⁴ 23 mars 2011, *SELARL des docteurs Collet, Lesage et Mortier*, n° 339086, T.

⁵ Désormais l'article 46 de l'ordonnance n°2023-77 du 8 février 2023.

⁶ Cette exception permet aux SPFPL la détention de la majorité du capital mais non la détention des droits de vote mais cette question n'est pas discutée en l'espèce car les statuts de la société Cabinet de la Grand Place ont réservé la majorité des droits de vote aux professionnels exerçant dans la société bien qu'ils soient très minoritaires en capital.

⁷ Désormais l'article 69 de l'ordonnance du 8 février 2023 précitée.

Elles sont régies par l'article 31-1 de la loi du 31 décembre 1990 qui prévoit qu'elles sont constituées entre personnes physiques ou personnes morales exerçant des professions libérales réglementées. Elles sont inscrites au tableau ou sur une liste spéciale de l'Ordre concerné et elles sont soumises à la règle selon laquelle plus de la moitié du capital et des droits de vote doit être détenue par des personnes exerçant la même profession que celle exercée par les sociétés dans lesquelles elle a vocation à prendre des participations.

Ainsi, la condition selon laquelle la SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant la même profession que celle de la société dans laquelle la SPFPL prend des participations, est mentionnée à deux reprises dans la loi du 31 décembre 1990 : une première fois, à l'article 6, parmi les conditions permettant à une SEL d'être majoritairement détenue par une SPFPL et, une seconde fois, à l'article 31-1, parmi les conditions constitutives d'une SPFPL.

L'inscription d'une SPFPL au tableau suppose que l'Ordre contrôle qu'elle est majoritairement détenue par des personnes exerçant la profession. Doit-on en déduire que cette condition ne peut plus être contrôlée à l'occasion de la prise de contrôle d'une société d'exercice libérale par la SPFPL ?

Contrairement à ce qui est soutenu, vous n'avez pas jugé ce point. Certes, par deux décisions *M. L...*, la première du 23 mars 2011 (337808, T) et la seconde du 20 janvier 2014 (357515, T), vous avez jugé, à propos de la modification des statuts de sociétés de médecins, que le contrôle que l'Ordre porte sur la conformité des statuts ne peut s'étendre à d'autres questions que celle de cette conformité, ce qui interdit en particulier d'exercer à cette occasion un contrôle déontologique général de la société et de ses associés. La question tranchée par les décisions *M. L...* est donc différente de celle qui est posée dans la présente affaire puisque l'exigence selon laquelle la SPFPL doit être détenue majoritairement par des professionnels exerçant est expressément rappelée parmi les conditions permettant à une société d'exercice d'être majoritairement détenue par cette SPFPL.

Sur la question de droit, il nous semble qu'il y a matière à hésitation.

On peut être tenté d'estimer que la décision inscrivant la SPFPL au tableau de l'Ordre confère à cette dernière le droit de prendre des participations dans des sociétés d'exercice sans que puisse être rediscutée une question qui a conditionné sa propre inscription au tableau. Ainsi, la SPFPL Eurodonti a été inscrite au tableau de l'Ordre des Hauts-de-Seine par une décision du 27 février 2020, cette inscription n'a jamais été remise en cause et il n'est pas contesté que l'actionnariat de cette SPFPL n'a pas été modifié depuis.

Par votre décision de Section C... du 6 mars 2009, A⁹ vous avez jugé que l'inscription d'un praticien au tableau l'Ordre de la profession constitue un acte créateur de droit qui ne peut être retiré ou abrogé que dans le délai de quatre mois de votre jurisprudence T... Il n'y a aucune raison qu'il n'y en aille pas de même pour l'inscription au tableau d'une société d'exercice et ce d'autant moins qu'en 2009, le législateur est venu consacrer et encadrer votre jurisprudence C... (en réduisant notamment le délai de retrait à trois mois¹⁰). Bien sûr, une société peut toujours être radiée si, en raison d'un changement dans ses statuts ou son actionnariat, elle ne remplit plus les conditions d'inscription mais cela ne remet pas en cause la nature créatrice de droit de l'inscription. Et nous ne voyons pas pourquoi il n'en irait pas de même pour une SPFPL.

⁸ Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

⁹ CE, Section, 6 mars 2009, *M. C...*, n°306084, A - Rec. p. 79

¹⁰ CSP, art. L. 4112-4.

Affirmer que l'inscription d'une SPFPL au tableau est créatrice de droits, laisse ouverte la question de savoir quels sont les droits qui sont ainsi créés et protégés.

L'inscription d'un praticien ou d'une société d'exercice au tableau lui outre le droit d'exercer la profession ; il n'en va pas de même des SPFPL qui n'exercent pas mais ont pour objet de prendre des participations.

Selon la lettre de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990, une SPFPL inscrite au tableau peut, de ce seul fait, prendre des participations minoritaires dans une société d'exercice. En revanche, si elle entend prendre une participation majoritaire, l'article 6 précise une condition supplémentaire déjà évoquée selon laquelle la SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant la même profession. Par suite, contrôler, lorsqu'une SPFPL prend une participation majoritaire dans une SEL, qu'elle remplit la condition d'être elle-même détenue par des personnes exerçant la même profession ne revient à remettre en cause ni l'inscription de cette SPFPL au tableau ni les droits qui s'attachent directement à cette inscription (*i.e.* : le droit de prendre une participation minoritaire).

Même si cette condition est la même que celle qui est déjà prévue pour l'inscription de la SPFPL au tableau et que, par suite, elle est censée être satisfaite et avoir été contrôlée lors de l'inscription de cette SPFPL, nous ne croyons pas qu'il en résulte que l'Ordre ne peut pas contrôler la condition selon laquelle la SPFPL est détenue majoritairement par une société exerçant la même profession.

De façon générale, d'abord, il convient de rappeler la portée de l'autorité des décisions administratives (qu'on appelle parfois autorité de la chose décidée)¹¹.

A la différence de l'autorité de la chose jugée¹², l'autorité de la chose décidée ne s'attache qu'à ce qui est décidé et non aux motifs par lesquels l'administration a constaté la réunion des conditions légales de sa décision.

Quand bien même l'inscription au tableau implique la vérification de certaines conditions, celui qui y a été inscrit ne peut se prévaloir que de la décision d'inscription et des effets qui s'y attachent directement mais il ne dispose pas, du fait de cette inscription, d'un titre certifiant le respect des conditions qui ont été vérifiées à l'occasion de la décision prise et qu'il pourrait opposer à l'administration à l'occasion d'une autre décision.

Il s'agit là d'une évidence que la vie administrative vérifie tous les jours. Par exemple, la délivrance d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport sont soumis à la même condition de justification de la qualité de Français¹³ mais jusqu'à ce que les textes relatifs aux titres sécurisés n'en disposent autrement, le fait de présenter une CNI en cours de validité, pour obtenir la délivrance d'un passeport n'interdit pas à l'administration de contrôler à cette occasion la condition de nationalité (CE, 3 mars 2003, *M. B...*, n°242515, A).

Ce qui est vrai de manière générale l'est plus encore en matière d'inscription au tableau d'une profession car vous avez toujours veillé à préserver la plénitude du contrôle exercé par l'Ordre à cette occasion.

¹¹ Celle-ci s'impose notamment à l'administration qui ne peut pas se prévaloir de l'illégalité de sa propre décision pour ne pas l'exécuter : 18 mai 1973, *Ville de Cayenne*, 78734 ; 29 novembre 2002, *APH Marseille*, 223027 ; Section, 16 décembre 2005, *M. L...*, 274545.

¹² CE, 19 mars 1982, n° 12938, *Ministre de l'agriculture c/ Société d'exploitation forestière et agricole*, T. p. 719 ; voir aussi CE, 6 janvier 1995, n° 152654, *Assemblée territoriale de la Polynésie française*, Rec. p. 10, CE, 23 mars 2015, *Mme V...*, n°366813, A.

¹³ Décret n° 2004-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports, art. 4 ; décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité.

Ainsi, la reconnaissance de la nature créatrice de droit de l'inscription d'un professionnel au tableau ne vous a pas conduit à remettre en cause votre jurisprudence ancienne et constante selon laquelle lorsqu'un médecin déplace son lieu d'implantation professionnelle dans le ressort d'un autre conseil départemental, cela donne lieu à une nouvelle inscription qui occasionne un entier contrôle, par l'Ordre, des conditions d'inscription comme s'il s'agissait d'une première inscription (2 mai 1959, *CNOM*, 55843, p. 274, 31 mai 1963, *CNOM*, p. 338, 14 avril 1972, *CDOM des Yvelines*, 80736, A et dernièrement : 19 décembre 2018, *M. D...*, 414503, T).

Le fait d'avoir été inscrit au tableau de l'Ordre d'un département ne confère donc aucun droit, même en l'absence de modification, à être inscrit dans un autre département.

Vous jugez même qu'après que la juridiction disciplinaire a prononcé le relèvement d'une radiation prononcée antérieurement à titre disciplinaire et alors même qu'elle ordonne l'inscription du professionnel au tableau, le conseil départemental saisi de la demande d'inscription est compétent pour contrôler les conditions d'inscription. Il peut à ce titre opposer au professionnel, au titre des conditions de moralité, les faits qui avaient donné lieu à la radiation (Section, 8 juillet 1998, *CDOM des Saône et Loire*, 162912, A ou plus récemment, 31 août 2009, *P...*, 318389, C).

Enfin, nous ne pensons pas que la récurrence (à l'article 6 et à l'article 31-1 de la loi du 31 décembre 1990) de l'exigence selon laquelle les SPFPL doit être détenue majoritairement par des personnes exerçant la profession constitue un inutile bégayement de la loi. Il s'agit seulement de la même exigence mentionnée parmi les conditions légales de décisions différentes. Nous observons d'ailleurs que cette récurrence a été reprise par l'ordonnance du 8 février 2023 (à ses articles 69 et 114) lors de la refonte des lois organisant l'exercice en société des professions réglementées.

Nous en déduisons donc qu'à l'occasion du contrôle des statuts d'une société d'exercice libéral dans laquelle une SPFPL a pris une participation majoritaire, l'Ordre doit contrôler que cette dernière est détenue majoritairement par une personne exerçant la profession concernée. Le moyen tiré de ce que la décision du Conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes serait illégale en ce qu'elle se fonde sur ce motif pour retirer la société Cabinet de la Grand Place du tableau de l'Ordre des Hauts-de-Seine doit donc être écarté.

* Nous pensons cependant que l'appréciation de fait que le Conseil national a porté sur la situation est erronée.

Selon l'extrait du registre du commerce et des sociétés (*Kbis*), la SPFPL Eurodonti France n'a qu'un actionnaire, une société grecque dont nous vous épargnons la lecture intégrale de la raison sociale en langue originale¹⁴. Celle-ci se traduit toutefois « Cabinet dentaire et d'orthodontie du sourire, société unipersonnelle ». Le requérant a produit les statuts de cette société. Leur article 4 dispose qu'elle a pour objet de fournir des services dentaires à ses patients en Grèce et de créer des succursales ou des filiales ou de prendre des participations dans des sociétés pour fournir de tels services notamment en France. La société est enregistrée au registre du commerce de Kastoria (en Macédoine occidentale) et l'Ordre des dentistes de Kastoria a attesté que le cabinet y exerce cette activité.

L'intitulé exact de la société connaît certes, selon les documents produits, de légères variations puisqu'elle est parfois désignée avec la mention selon laquelle il s'agit d'une société « de droit privé » (*Idiotiko*). Toutefois, tous ces documents mentionnent la référence

¹⁴ *Orthodontiko Odontiatreio Toy Hamogelou Monoprosopi IKE*.

au même numéro du registre du commerce et au même numéro fiscal de sorte qu'on ne peut sérieusement douter qu'il s'agisse de la même société et ce d'autant moins que l'Ordre des chirurgiens-dentistes français a sollicité le système européen de vérification des qualifications professionnelles lequel a permis de confirmer l'authenticité des documents. Il en ressort que M. Ioannis-Philippos Dimitriadis, connu en France sous le nom Jean-Philippe Dimitriades, est diplômé en 1982 de la faculté dentaire de Thessalonique et titulaire d'un diplôme d'orthopédie dento-faciale délivré en 1984 à Paris par l'université Pierre et Marie Curie.

Ce professionnel partage son exercice professionnel entre Kastoria, où il exerce dans la société grecque, et la France, dans la société « 21 Libération » déjà évoquée. La société grecque détient aussi la SPFPL Eurodonti France qui, elle-même, détient des participations dans plusieurs sociétés d'exercice de chirurgie-dentaire dans les Hauts-de-Seine et à Paris.

Dans sa décision attaquée et encore devant vous, le Conseil national estime qu'il n'est pas établi que la société grecque est véritablement une société d'exercice. Elle sous-entend qu'il pourrait ne s'agir que d'une société à vocation purement capitalistique non vouée à l'exercice de la profession et qui ne répondrait ainsi pas aux conditions du droit français.

Non seulement rien, dans les documents produits, n'accrédite ces doutes mais surtout vous n'aurez besoin, pour trancher cette question, ni de solliciter votre expertise en droit grec des professions de santé ni de vous livrer un contrôle approfondi de l'équivalence stricte entre la loi étrangère et la loi française. Pour des raisons que le principe de la liberté d'établissement explique aisément, la loi française n'exige pas des personnes étrangères qui prennent des participations dans des SPFPL qu'elles répondent strictement à la notion de société d'exercice au sens de la loi française. Pour désigner les sociétés étrangères qui peuvent prendre une participation, l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990 emploie une formule plus souple : *« Toute personne physique ou morale légalement établie dans un autre Etat membre de l'Union européenne [...] qui exerce, dans l'un de ces Etats, une activité soumise à un statut législatif ou réglementaire ou subordonnée à la possession d'une qualification nationale ou internationale reconnue et dont l'exercice constitue l'objet social de la société et, s'il s'agit d'une personne morale, qui répond, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'une autre personne morale, aux exigences de détention du capital et des droits de vote prévues par la présente loi. »*.

* Si vous nous suivez pour annuler la décision du Conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes du 21 juillet 2022 et, par voie de conséquence, la décision du 5 octobre par laquelle le président du Conseil national a fixé la date de la radiation, vous devrez faire droit à la demande du requérant tendant à ce qu'il soit fait injonction au Conseil national des Hauts-de-Seine d'ordonner l'enregistrement de la nouvelle répartition du capital dans un délai de deux mois et passé ce délai, sous astreinte. Vous pourrez également faire droits aux conclusions tendant à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge du Conseil national de l'Ordre à verser à la société Cabinet de la Grand Place au titre des frais non compris dans les dépens

Tel est le sens de nos conclusions.