

Décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011

M. Michel G.

(Discipline des vétérinaires)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 septembre 2011 par le Conseil d'État (décision n° 350385, 350386, 350387 du 21 septembre 2011) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Michel G. et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 242-6, L. 242-7 et L. 242-8 du code rural et de la pêche maritime. Ces dispositions sont relatives au droit disciplinaire applicable aux vétérinaires et docteurs vétérinaires.

Par sa décision n° 2011- 199 QPC du 25 novembre 2011, le Conseil constitutionnel les a déclarés conformes à la Constitution, sous une réserve d'interprétation relative à l'article L. 242-8 du code précité.

I. – L'objet des dispositions contestées

À l'instar des principales professions réglementées du secteur de la santé, l'ordre des vétérinaires a été institué au milieu du XX^e siècle pour répondre à un besoin d'encadrement de cette activité professionnelle, notamment, sur un plan déontologique¹. Ainsi, les conditions d'accès et d'exercice de la profession sont fixées par les articles L. 242-1 à L. 242-9 et les articles R. 242-1 à R. 242-114 du même code.

Parmi ces dispositions étaient contestées devant le Conseil constitutionnel celles qui fixent la compétence de la juridiction disciplinaire des vétérinaires (article L. 242-6), les sanctions applicables par cette juridiction (article L. 242-7), la faculté d'interjeter appel des décisions rendues en première instance, le mode de saisine et la composition de la juridiction disciplinaire d'appel (article L. 242-8).

¹ Ordonnance n° 296 du 18 février 1942 relative à l'institution d'un ordre des vétérinaires et ordonnance n° 273 du 22 juin 1944 modifiant la loi du 18 février relative à l'institution d'un ordre des vétérinaires ; annulées et remplacées par la loi n° 47-1564 du 23 août 1947 relative à l'institution d'un ordre national des vétérinaires.

II. – La déclaration de conformité sous réserve des dispositions contestées

Dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, le Conseil constitutionnel a, d'abord, vérifié que les articles L. 242-6, L. 242-7 et L. 242-8 du code rural et de la pêche maritime ne méconnaissaient pas les exigences constitutionnelles applicables aux poursuites et sanctions disciplinaires. Ensuite, il a examiné si elles portaient atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions. Enfin, il a considéré qu'elles n'étaient contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit.

A. – Les griefs relatifs aux exigences constitutionnelles applicables aux poursuites et sanctions disciplinaires

Le requérant soutenait que les dispositions contestées portaient atteinte à un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR) dont l'existence n'aurait pas encore été reconnue par le Conseil constitutionnel. Ce principe impliquerait que des règles de prescription soient prévues en matière de poursuite disciplinaire, ce qui n'était pas le cas pour l'ordre des vétérinaires. Après avoir écarté ce grief, le Conseil a pu constater la conformité des dispositions contestées aux principes découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

1. – L'absence d'un PFRLR impliquant des règles de prescription des poursuites en matière disciplinaire

Dans sa décision de renvoi, le Conseil d'État avait estimé que « *le moyen tiré de ce qu'un principe fondamental reconnu par les lois de la République impliquerait que des règles de prescription soient prévues en matière disciplinaire soulève une question nouvelle* ». En effet, le Conseil constitutionnel n'avait jamais tranché cette question. Dans le passé, il a seulement jugé « *qu'aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, n'interdit l'imprescriptibilité des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale* »². Par ailleurs, le Conseil d'État, dans ses attributions consultatives, et la Cour de cassation avaient pu avoir des appréciations différentes sur le point de savoir s'il existe un PFRLR imposant une prescription pour certaines infractions pénales³.

La question de la reconnaissance d'un PFRLR équivalent applicable à la matière disciplinaire se posait donc au juge constitutionnel. À cet égard, il convient de

² Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, cons. 20.

³ Conseil d'État, avis du 29 février 1996, n° 358597 ; Cour de cassation, assemblée plénière, 20 mai 2011, n°s 11-90032, 11-90033, 11-90025.

rappeler que trois conditions doivent être réunies pour admettre l'existence d'un nouveau PFRLR :

– pour être « fondamental », le principe doit énoncer une règle suffisamment importante, avoir un degré suffisant de généralité et intéresser des domaines essentiels pour la vie de la Nation, comme les libertés fondamentales, la souveraineté nationale ou l'organisation des pouvoirs publics⁴ ;

– il faut, ensuite, que le principe trouve un ancrage textuel dans une ou plusieurs lois intervenues sous un régime républicain antérieur à 1946⁵ ;

– il faut, enfin, qu'il n'ait jamais été dérogé à ce principe par une loi républicaine antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946⁶.

Dans sa décision n° 2011-199 QPC, le Conseil a constaté « *qu'aucune loi de la République antérieure à la Constitution de 1946 n'a fixé le principe selon lequel les poursuites disciplinaires sont nécessairement soumises à une règle de prescription* ».

En effet, il n'existe pas de textes antérieurs à 1946 fixant un principe général de prescription dans le champ disciplinaire, que ce soit pour les professions réglementées ou pour les fonctionnaires. La situation est différente en droit privé où le code du travail impose, mais seulement depuis la loi n° 82-689 du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, un délai de prescription opposable à l'employeur⁷.

Dans le silence des textes, la jurisprudence du Conseil d'État a toujours considéré que l'action disciplinaire n'est soumise à aucune prescription⁸. Il a confirmé cette jurisprudence en 1955 en jugeant « *qu'aucun texte n'enferme dans un délai déterminé l'exercice de l'action disciplinaire* »⁹. Après l'adoption de la loi du 4 août 1982 précitée, il n'a dégagé, pour les fonctionnaires ou agents publics, aucun principe général du droit en la matière¹⁰. L'administration dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir le moment des poursuites.

⁴ Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*, cons 9.

⁵ Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, cons 15.

⁶ Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, cons. 12.

⁷ Ou première « loi Auroux ». La disposition figure désormais dans l'article L. 1332-4 du code du travail.

⁸ Conseil d'État, 18 janvier 1901, *Sieur Walsin-Esterhazy* ; 5 novembre 1930, *Sieur Deshayes*.

⁹ Conseil d'État, Ass., 27 mai 1955, *Deleuze*.

¹⁰ Conseil d'État, 14 juin 1991, *Aliquot*, n° 86294.

La constance de cette jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle, en l'absence de texte, l'exercice de l'action disciplinaire n'est pas enfermé dans un délai déterminé est d'autant plus remarquable qu'il a pu faire évoluer des jurisprudences proches en matière de prescription. Ainsi, en 2005, il a dégagé un principe général du droit pour appliquer la prescription trentenaire, prévue à l'article 2262 du code civil, à la législation sur les installations classées¹¹. Mais le champ d'application de ce principe n'a pas été étendu à la matière disciplinaire.

Quoi qu'il en soit, l'absence de PFRLR a conduit le Conseil constitutionnel à écarter le grief invoqué par le requérant.

2. – Le respect des principes découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789

Le Conseil a été conduit à examiner si les dispositions contestées méconnaissent les exigences constitutionnelles effectivement applicables aux poursuites et sanctions disciplinaires. Son examen s'est porté plus spécifiquement sur le respect des principes découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 aux termes duquel « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ».

L'application des principes de légalité des délits et des peines et de proportionnalité des peines aux sanctions ayant le caractère d'une punition est désormais classique¹². Les exigences constitutionnelles applicables aux sanctions disciplinaires, ainsi qu'aux sanctions administratives, présentent néanmoins certaines particularités, ainsi que l'illustre la décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011.

D'abord, le Conseil constitutionnel a repris une formule déjà employée par la jurisprudence administrative selon laquelle le principe de légalité des délits est satisfait « *dès lors que les textes applicables font référence à des obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent* »¹³.

Ensuite, le Conseil a rappelé que l'article 61-1 de la Constitution, à l'instar de l'article 61, ne lui confère pas « *un pouvoir général d'appréciation et de*

¹¹ Conseil d'État, Ass., 8 juillet 2005, *Société Alusuisse*, n° 247976, p 311.

¹² Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (CSA)*, cons. 36.

¹³ Conseil d'État, section, 12 octobre 2009, n° 311641. Dans le même sens, v. décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, précitée, cons. 37.

décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit »¹⁴. Puis, il a, pour la première fois, énoncé « *que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer, en matière disciplinaire, de l'absence d'inadéquation manifeste entre les peines disciplinaires encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance* ». Le Conseil constitutionnel a ainsi modifié le considérant de principe applicable au contrôle de la nécessité des peines en matière pénale pour préciser qu'en matière disciplinaire, il exerce un contrôle non de la disproportion manifeste entre la peine et l'infraction (cette dernière n'étant pas légalement définie) mais de l'inadéquation manifeste entre la peine disciplinaire et les obligations déontologiques dont elle vient réprimer la méconnaissance.

Confrontant ces exigences constitutionnelles aux dispositions contestées, le Conseil a jugé que les sanctions disciplinaires instituées par l'article L. 242-7 du code rural et de la pêche maritime, *i.e.* l'avertissement, la réprimande, la suspension temporaire du droit d'exercer la profession de vétérinaire pour une durée maximum de dix ans, soit dans un périmètre qui ne peut excéder le ressort de la chambre régionale qui a prononcé la suspension, soit sur tout le territoire des départements métropolitains et d'outre-mer, étaient conformes à la Constitution.

Le respect des exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ne se limite pas à l'autorité compétente pour fixer les infractions et les peines encourues. En effet, ainsi que le Conseil l'avait déjà souligné, il incombe également aux autorités d'application, au premier rang desquelles figure l'autorité compétente pour prononcer la sanction de veiller au respect de ces exigences dans l'exercice de leur compétence. C'est la raison pour laquelle, le Conseil a précisé que, « *si le principe de proportionnalité des peines implique que le temps écoulé entre la faute et la condamnation puisse être pris en compte dans la détermination de la sanction, il appartient à l'autorité disciplinaire compétente de veiller au respect de cette exigence dans l'application des dispositions contestées* »¹⁵. En d'autres termes, l'application du principe de proportionnalité doit conduire la juridiction disciplinaire à pouvoir choisir une sanction en adéquation, non seulement avec le type de manquement, mais, le cas échéant, avec le délai écoulé depuis celui-ci.

¹⁴ Par exemple, décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, *M. Thibaut G. (Confiscation de véhicules)*, cons. 4.

¹⁵ Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, cons. 22.

B. – Les griefs relatifs aux principes d'impartialité et d'indépendance de la juridiction disciplinaire

– Selon le requérant, le mode de composition du Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires méconnaissait les principes d'impartialité et d'indépendance de la juridiction, auxquels le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration de 1789¹⁶.

Dans le cadre de la procédure de QPC, le Conseil avait déjà eu l'occasion de faire application de ces principes. Par exemple, il avait censuré la composition des tribunaux commerciaux maritimes où siégeaient des fonctionnaires et des militaires en fonction dans leur administration, laquelle, qui plus est, était l'autorité de poursuite¹⁷. En revanche, il a déclaré conforme au principe d'impartialité la composition des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), juridiction civile présidée par un magistrat du siège et dans laquelle siègent deux assesseurs désignés par le premier président de la cour d'appel, après avis du président du TASS, sur une liste établie par les autorités compétentes de l'État sur proposition, principalement, des organisations professionnelles représentatives. Pour ce faire, il s'est appuyé sur le fait « *qu'il appartient en particulier au premier président, à l'issue de cette procédure de sélection des candidatures, de désigner les assesseurs qui présentent les compétences et les qualités pour exercer ces fonctions ; que ces assesseurs ne sont pas soumis à l'autorité des organisations professionnelles qui ont proposé leur candidature ; que l'article L. 144-1 du code de la sécurité sociale fixe des garanties de moralité et d'indépendance des assesseurs ; qu'en outre, la composition de cette juridiction assure une représentation équilibrée des salariés et des employeurs* »¹⁸. Plus récemment, le Conseil a censuré des dispositions relatives à la composition des commissions départementales d'aide sociale, au regard de l'exigence selon laquelle, d'une part, un fonctionnaire ne peut siéger dans une juridiction qui statue sur des questions relevant de l'activité des services auxquels il participe et, d'autre part, l'élu de l'assemblée délibérante d'une collectivité ne peut siéger dans la juridiction qui statue sur un litige dans lequel cette collectivité est partie¹⁹.

¹⁶ Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24.

¹⁷ Décision n° 2010-10 QPC du 2 juillet 2010, *Consorts C. et autres (Tribunaux maritimes commerciaux)*, cons. 4.

¹⁸ Décision n° 2010-76 QPC du 3 décembre 2010, *M. Roger L. (Tribunaux des affaires de sécurité sociale)*, cons. 9.

¹⁹ Décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, *M. Jean-Pierre B. (Composition de la commission départementale d'aide sociale)*, cons. 4 à 6.

Au regard de la jurisprudence constitutionnelle, le mode de composition du conseil supérieur de discipline de l'ordre des vétérinaires n'encourt pas la censure, dès lors qu'il satisfait aux exigences constitutionnelles découlant, de l'article 16 de la Déclaration de 1789 qui garantit notamment les principes d'indépendance et d'impartialité, indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles, ainsi que le respect des droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition.

Dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, le Conseil constitutionnel a, en effet, considéré non fondé le grief invoqué par le requérant. D'une part, il a jugé que la circonstance selon laquelle les membres de l'organe disciplinaire sont, à l'exception d'un magistrat judiciaire, également membres en exercice du conseil de l'ordre, n'a pas pour effet, en elle-même, de porter atteinte aux exigences d'indépendance et d'impartialité de cet organe. D'autre part, il a rappelé que la procédure disciplinaire applicable aux vétérinaires et docteurs vétérinaires ne relève pas du domaine de la loi mais du domaine réglementaire²⁰. Par suite, il a considéré que « *le grief tiré de ce que les dispositions législatives contestées n'institueraient pas les règles de procédure garantissant le respect de ces exigences doit être écarté* ».

Eu égard à la nature des contestations portées devant l'instance disciplinaire, il n'est pas anormal que celle-ci soit composée en grande majorité de vétérinaires. Le fait que les juridictions disciplinaires d'autres professions réglementées soient composées de façon plus ouverte aux personnalités extérieures à la profession ou anciens membres de celle-ci n'est pas suffisant pour faire douter de la conformité à la Constitution de la composition du conseil supérieur de discipline de l'ordre des vétérinaires. Il en va de même, au demeurant, de la compatibilité des dispositions contestées avec le droit conventionnel. En 2007, le Conseil d'État a jugé que la composition de la chambre supérieure de discipline du conseil national de l'ordre des vétérinaires « *ne méconnaît pas l'exigence d'indépendance et d'impartialité énoncée par l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* »²¹.

En tout état de cause, l'exigence constitutionnelle d'impartialité est satisfaite dès lors qu'existent des mécanismes de récusation permettant, dans une affaire particulière, de récuser un ou plusieurs juges qui auraient déjà eu à connaître du dossier et à porter une appréciation sur celui-ci. Ces dispositifs qui relèvent de la

²⁰ Décision n° 2011-171/178 QPC du 29 septembre 2011, *M. Michael C. et autre (Renvoi au décret pour fixer certaines dispositions relatives à l'exercice de la profession d'avocat)*, cons. 5.

²¹ Conseil d'État, 24 janvier 2007, n° 285652.

réglementation de la procédure disciplinaire, n'ont, par ailleurs, pas à figurer forcément dans la loi²².

S'agissant de l'ordre des vétérinaires, ce mécanisme est notamment prévu par l'article R. 242-99 du code rural et de la pêche maritime. Le fait que les motifs de récusation prévus par cette disposition réglementaire soient limités n'est pas suffisant pour remettre en cause l'existence de garantie appropriée au respect de l'exigence d'impartialité. En effet, dans la tradition du contentieux administratif, les mécanismes et motifs de récusation existent au titre des règles générales de procédure ; en d'autres termes, même en l'absence de texte²³. Et c'est au juge de l'application de la loi, en l'occurrence le Conseil d'État, de veiller de façon générale au respect de l'exigence d'impartialité. C'est d'ailleurs ainsi qu'il a été amené récemment à affirmer que cette exigence fait obstacle à ce que le président du conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires ayant exercé au cours d'une instance pénale et au nom de celui-ci les droits de la partie civile puisse siéger au sein de la formation disciplinaire²⁴.

– En application de l'article 7 du règlement du 4 février 2010, sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité, le juge constitutionnel a signalé aux parties qu'il était susceptible de soulever d'office un grief tiré de ce que les dispositions contestées porteraient atteinte au principe d'impartialité de la juridiction disciplinaire en ce qu'ils permettent que la chambre de discipline compétente à l'égard des vétérinaires et des docteurs vétérinaires comprenne la personne ayant engagé l'action disciplinaire.

Dans sa décision n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011, par une réserve d'interprétation, il a souligné que, en aucun cas, les dispositions contestées ne devaient avoir pour objet ou pour effet de permettre qu'un membre du Conseil supérieur de l'ordre des vétérinaires qui aurait engagé les poursuites disciplinaires ou accompli des actes d'instruction siège au sein de la chambre supérieure de discipline.

Sous cette réserve d'interprétation le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées de l'article L. 242-8 du code rural et de la pêche maritime conformes à la Constitution. Les deux autres articles contestés du même code ont été déclarés sans réserve conformes à la Constitution.

²² Décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code des juridictions financières*, cons. 4.

²³ Conseil d'État, section, 24 juillet 1934, *Ducos*, *Recueil Lebon*, p. 882. Pour une application relative à une juridiction disciplinaire, Conseil d'État, 7 janvier 1998, n° 163581.

²⁴ Conseil d'État, 3 décembre 2010, n° 326718.