

Commentaire

Décision n° 2014-457 QPC du 20 mars 2015

Mme Valérie C., épouse D.

(Composition du conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en matière disciplinaire)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 janvier 2015 par le Conseil d'État (décision n° 382830 du 30 décembre 2014), d'une question prioritaire de constitutionnalité posée pour Mme Valérie C., épouse D.. Cette question était relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 4231-4 du code de la santé publique (CSP).

Dans sa décision n° 2014-457 QPC du 20 mars 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution le 2°, le 3° et le treizième alinéa de l'article L. 4231-4 du CSP.

I. – Dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

Aux termes de l'article L. 4231-1 du CSP, l'ordre national des pharmaciens a pour objet : « 1° *D'assurer le respect des devoirs professionnels ;*

« 2° *D'assurer la défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession ;*

« 3° *De veiller à la compétence des pharmaciens ;*

« 4° *De contribuer à promouvoir la santé publique et la qualité des soins, notamment la sécurité des actes professionnels ».*

L'article L. 4231-2 du CSP précise en outre qu'il « *est le défenseur de la légalité et de la moralité professionnelle* ».

L'ordre national des pharmaciens est organisé en un conseil national et sept conseils centraux, qui gèrent chacun l'une des sections de l'ordre prévues par l'article L. 4232-1 du CSP. Chaque section représente un métier de la pharmacie¹.

¹ La section A, organisée en conseils régionaux, représente les pharmaciens titulaire d'une officine, la section B représente les pharmaciens exerçant leur activité dans le secteur de l'industrie, la section C représente les

L'article L. 4231-4 du CSP fixe la composition du conseil national de l'ordre des pharmaciens. Celui-ci se compose de 26 membres élus (25 par les conseils centraux de section et un par l'ensemble des délégués locaux des sous-sections des départements d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon), de trois professeurs ou maîtres de conférences des unités de formation et de recherche de pharmacie, de deux pharmaciens membres de l'Académie nationale de pharmacie nommés par le ministre chargé de la santé, et enfin, selon les 2° et 3° de l'article L. 4231-4 du CSP :

« 2° Du directeur général de la santé ou du pharmacien inspecteur de santé publique qu'il désigne à cet effet représentant le ministre chargé de la santé ;

« 3° D'un pharmacien du service de santé représentant le ministre chargé de l'outre-mer ».

Selon le treizième alinéa de ce même article : « Les pharmaciens fonctionnaires représentant le ministre chargé de la santé et le ministre chargé de l'outre-mer assistent à toutes les délibérations avec voix consultative ».

L'article L. 4231-6 du CSP ajoute que le conseil national de l'ordre est assisté par un conseiller d'État nommé par le ministre de la justice. Celui-ci a voix délibérative.

Des règles particulières sont prévues lorsque le conseil national de l'ordre statue en matière disciplinaire.

L'article L. 4234-7 du CSP prévoit tout d'abord qu'il juge en appel des sanctions prononcées par les conseils régionaux ou centraux. Cet appel est suspensif. Le conseil exerce donc une fonction juridictionnelle.

L'article L. 4234-8 du CSP dispose que les décisions juridictionnelles du conseil national de l'ordre peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État. Il prévoit en outre que la chambre disciplinaire du conseil national de l'ordre est présidée par un conseiller d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État.

Enfin, l'article L. 4234-8-1 précise que les décisions de la chambre disciplinaire nationale sont, en principe, rendues en formation collégiale, « sous réserve des exceptions, précisées par décret en Conseil d'État, tenant à l'objet de la saisine ou du litige ou à la nature des questions à examiner ou à juger ».

pharmaciens exerçant leur activité dans le secteur de la distribution, la section D représente les pharmaciens adjoints exerçant en officine, la section E représente les pharmaciens exerçant leur activité dans les départements d'outre-mer, la section G représente les pharmaciens exerçant leur activité dans un laboratoire de biologie médicale, la section H représente les pharmaciens exerçant leur activité dans un établissement de santé.

Outre ces trois articles, un quatrième pose une règle générale, applicable à l'ensemble des conseils de l'ordre des pharmaciens lorsqu'ils statuent en matière disciplinaire. Il s'agit de l'article L. 4234-10 du CSP qui dispose : « *Lorsque les différents conseils statuent en matière disciplinaire sur saisine du ministre chargé de la santé ou du directeur général de l'agence régionale de santé, les représentants de l'État mentionnés aux articles L. 4231-4 et L. 4232-6 à L. 4232-15 ne siègent pas dans ces instances* ». Cet article implique que les représentants des deux ministres ne siègent pas au sein du conseil national de l'ordre des pharmaciens constitué en chambre disciplinaire dès lors que les poursuites ont été engagées par l'État lui-même. *A contrario*, les deux représentants de l'État siègent en matière disciplinaire, avec voix consultative, dans les autres cas².

B. – Origine de la QPC et question posée

La requérante est une pharmacienne titulaire d'une officine qui a été fait l'objet d'une sanction disciplinaire prononcée par la chambre disciplinaire du conseil central de la section E de l'ordre des pharmaciens.

Le 12 novembre 2012, elle a interjeté appel de cette décision devant le conseil national de l'ordre des pharmaciens. À cette occasion, elle a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 4231-4 du CSP, en ce qu'il prévoit la présence de fonctionnaires au sein du conseil national de l'ordre des pharmaciens. Elle soutenait que cet article portait dès lors atteinte aux principes d'impartialité et d'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles, garantis notamment par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le 7 octobre 2013, le conseil national de l'ordre des pharmaciens a refusé de transmettre la question au Conseil d'État. Le 18 mars 2014, il a rejeté l'appel de la requérante.

C'est à l'appui de son pourvoi en cassation contre la décision du conseil national de l'ordre des pharmaciens devant le Conseil d'État, que la requérante a de nouveau posé une QPC.

² Depuis sa modification par l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000, la rédaction du treizième alinéa de l'article L. 4231-4 du CSP n'est de ce point de vue pas entièrement cohérente avec la désignation du représentant du ministre de la santé au 2° du même article, qui peut être soit un pharmacien fonctionnaire soit le directeur général de la santé.

Dans sa décision du 30 décembre 2014, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 4231-4 du code de la santé publique. Le Conseil d'État a relevé que « *le moyen tiré de ce que ces dispositions, en ce qu'elles prévoient la présence au sein de la chambre de discipline du conseil national de l'ordre des pharmaciens, fût-ce avec voix consultative, de membres siégeant en qualité de représentants de ministres, porte atteinte au principe d'indépendance des juridictions garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

La requérante reprochait aux dispositions contestées de méconnaître les principes d'impartialité et d'indépendance de la fonction juridictionnelle.

A. – La restriction du champ de la QPC

Dans sa décision du 20 mars 2015 commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord, comme il a fréquemment l'occasion de le faire³, circonscrit le champ des dispositions législatives contestées. Il a considéré que la question prioritaire de constitutionnalité portait uniquement sur la présence des fonctionnaires représentant les ministres au sein du conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en matière disciplinaire et il a donc uniquement examiné les dispositions du 2°, du 3° et du treizième alinéa de l'article L. 4231-4 du CSP (cons. 3).

B. – L'indépendance et l'impartialité de la fonction juridictionnelle

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Le principe d'indépendance des juridictions vise à garantir la possibilité de prendre des décisions à l'abri de toute instruction ou pression.

Le principe d'impartialité des juridictions vise à écarter le risque de se trouver en situation de partialité pour le jugement d'une affaire donnée.

Le Conseil juge depuis longtemps que le principe d'indépendance est « *indissociable de l'exercice de fonctions judiciaires* »⁴ ou « *juridictionnelles* »⁵.

³ Pour des exemples récents, voir les décisions n°s 2014-456 QPC du 6 mars 2015, *Société Nextradio TV (Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés – Seuil d'assujettissement)*, cons. 4 ; 2014-452 QPC du 27 février 2015, *M. Olivier J. (Mandat d'arrêt à l'encontre des personnes résidant hors du territoire de la République)*, cons. 3

⁴ Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, cons. 64.

Depuis 2003, il fait relever le principe d'indépendance des juges non professionnels de l'article 16 de la Déclaration de 1789⁶. Il a, en effet, rattaché à la garantie des droits proclamée par cet article le droit à un recours effectif, les droits de la défense⁷, le droit à un procès équitable⁸ et, enfin, l'impartialité et l'indépendance des juridictions⁹.

Ainsi, bien que l'indépendance des magistrats judiciaires, celle des magistrats administratifs et celle des juges non professionnels trouvent un fondement constitutionnel différent (article 64 de la Constitution pour les premiers, principes fondamentaux reconnus par les lois de la République pour les deuxièmes, article 16 de la Déclaration de 1789 pour les derniers), l'existence de garanties légales d'indépendance et d'impartialité des membres d'une juridiction constitue une exigence applicable à toutes les juridictions.

Le Conseil s'est prononcé à trois reprises, en QPC, sur des dispositions relatives à la présence de fonctionnaires siégeant dans des juridictions.

– Dans sa décision n° 2010-10 QPC du 2 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a censuré la composition des tribunaux maritimes commerciaux. Il a relevé que « *parmi les cinq membres du tribunal maritime commercial, deux d'entre eux, voire trois si le prévenu n'est pas un marin, ont la qualité soit d'officier de la marine nationale soit de fonctionnaire ou d'agent contractuel de l'État, tous placés en position d'activité de service et, donc, soumis à l'autorité hiérarchique du Gouvernement* » et en a déduit que « *même si la disposition contestée fait obstacle à ce que l'administrateur des affaires maritimes désigné pour faire partie du tribunal ait participé aux poursuites ou à l'instruction de l'affaire en cause, ni cet article ni aucune autre disposition législative applicable à cette juridiction n'institue les garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance* »¹⁰.

– Dans sa décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, il a censuré la composition des commissions départementales d'aide sociale (CDAS, compétentes pour examiner les recours formés, en matière d'aide sociale, contre les décisions du président du conseil général ou du préfet) en raison de la présence en leur sein de trois fonctionnaires de l'État en activité ou à la retraite, ainsi que de trois conseillers généraux élus par le conseil général. Le Conseil a

⁵ Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 15.

⁶ Décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003, *Loi relative aux juges de proximité*, cons. 23.

⁷ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

⁸ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11.

⁹ 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.

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

jugé que « *ni l'article L. 134-6 ni aucune autre disposition législative applicable à la commission départementale d'aide sociale n'institue les garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance des fonctionnaires siégeant dans cette juridiction ; que ne sont pas davantage instituées les garanties d'impartialité faisant obstacle à ce que des fonctionnaires puissent siéger lorsque cette juridiction connaît de questions relevant des services à l'activité desquels ils ont participé* »¹¹.

– Dans sa décision n° 2012-250 QPC, le Conseil a censuré la composition de la commission centrale d'aide sociale (CCAS, juridiction administrative spécialisée, compétente pour examiner les recours formés contre les décisions rendues par les CDAS). La présence de fonctionnaires désignés par le ministre chargé de l'action sociale a été jugée contraire aux principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions, en l'absence de garanties législatives appropriées. Le Conseil a jugé que « *ni l'article L. 134-2 du code de l'action sociale et des familles ni aucune autre disposition législative applicable à la commission centrale d'aide sociale n'institue les garanties appropriées permettant de satisfaire au principe d'indépendance des fonctionnaires membres des sections ou sous sections, rapporteurs ou commissaires du gouvernement de la commission centrale d'aide sociale ; que ne sont pas davantage instituées les garanties d'impartialité faisant obstacle à ce que des fonctionnaires exercent leurs fonctions au sein de la commission lorsque cette juridiction connaît de questions relevant des services à l'activité desquels ils ont participé* »¹².

De ces trois décisions n°^{os} 2010-10 QPC, 2010-110 QPC et 2012-250 QPC, se dégagent trois orientations :

* La présence de fonctionnaires dans une juridiction ne porte pas, par elle-même, atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité.

* Le Conseil constitutionnel examine si la présence de ces fonctionnaires est entourée de garanties permettant de satisfaire aux principes d'indépendance et d'impartialité. À ce titre, est bien sûr inconstitutionnelle la présence dans l'instance de jugement d'un fonctionnaire ayant engagé les poursuites. Mais est également inconstitutionnelle la présence d'un fonctionnaire pour juger de questions relevant de services à l'activité desquels il a participé.

¹¹ Décision n° 2010-110 QPC du 25 mars 2011, *M. Jean-Pierre B. (Composition de la commission départementale d'aide sociale)*, cons. 5.

¹² Décision n° 2012-250 QPC du 08 juin 2012, *M. Christian G. (Composition de la commission centrale d'aide sociale)*, cons. 5.

* Le seul fait que le fonctionnaire n'ait pas voix délibérative n'a pas pour effet de supprimer le contrôle des garanties permettant de satisfaire aux principes d'indépendance et d'impartialité.

C'est ce qu'a confirmé le Conseil constitutionnel en l'espèce, en considérant que le caractère consultatif de la voix des représentants de l'État était sans incidence sur le contrôle du respect du principe d'indépendance.

2. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a étudié la conformité de ces dispositions tant au regard du principe d'impartialité qu'au regard du principe d'indépendance des juridictions.

En ce qui concerne le principe d'impartialité, le Conseil constitutionnel a relevé que la loi instaurait bien des garanties appropriées. En effet, l'article L. 4234-10 du CSP fait « *obstacle à ce que les représentants de l'État mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 4231-4 du même code siègent au conseil national de l'ordre des pharmaciens réuni en formation disciplinaire lorsque la saisine émane d'un ministre ou d'un autre représentant de l'État* » (cons. 5). Il peut d'ailleurs être noté que cette disposition législative a été introduite dans le CSP pour répondre spécifiquement à une décision du Conseil d'État relative à la composition du conseil national de l'ordre national lorsque celui-ci connaît d'une plainte déposée par un fonctionnaire placé sous l'autorité du ministre¹³.

En ce qui concerne le principe d'indépendance, le Conseil constitutionnel a tout d'abord relevé que « *le directeur général de la santé ou le pharmacien inspecteur de santé publique qu'il désigne mentionnés au 2° de l'article L. 4231-4 et le pharmacien du service de santé mentionné au 3° du même article ne siègent pas en tant que membres nommés au sein du conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en matière disciplinaire **mais en qualité de représentants** respectivement du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de l'outre-mer* » (cons. 6). C'était cette qualité de représentant du ministre qui posait en l'occurrence problème. Pour assurer l'indépendance d'un fonctionnaire siégeant dans une juridiction, il convient notamment qu'il n'y « représente » pas le ministre, à défaut de quoi ce dernier peut légitimement lui donner des instructions quant à l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Le Conseil ayant déjà jugé, par ailleurs, dans sa décision n° 2012-250 QPC précitée, que le principe d'indépendance s'impose indépendamment de la question de savoir si les fonctionnaires membres d'une juridiction ont voix délibérative, il en a conclu « *que les dispositions contestées, même si elles prévoient que ces fonctionnaires siègent dans ce conseil statuant en matière*

¹³ CE, 8 décembre 2000 n° 198372, *Mongauze*.

disciplinaire avec voix consultative, méconnaissent le principe d'indépendance » (cons. 6).

C. – Les effets dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité

Les alinéas censurés n'étant pas réservés à la composition du conseil national de l'ordre des pharmaciens lorsqu'il siège en matière disciplinaire mais s'appliquant à la composition de ce conseil pour l'exercice de l'ensemble de ses attributions, le Conseil constitutionnel était confronté à une difficulté singulière pour tirer les conséquences de sa déclaration d'inconstitutionnalité.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'une censure à effet immédiat, dans la mesure où elle modifierait la composition du conseil national de l'ordre des pharmaciens pour l'ensemble de ses attributions, entraînerait des conséquences manifestement excessives. Il a donc reporté au 1^{er} janvier 2016 l'abrogation des dispositions contestées afin de permettre au législateur de remédier à cette inconstitutionnalité (cons. 8).

Pour autant, dans les précédentes décisions où il avait censuré des règles de composition d'une formation de jugement, le Conseil avait assuré l'effet utile de sa décision de censure, d'une part, en prévoyant une composition de la formation de jugement purgée de l'inconstitutionnalité à compter de la date de sa décision et, d'autre part, en prévoyant, pour les décisions rendues antérieurement à sa décision, une possibilité de les remettre en cause sur le fondement de cette inconstitutionnalité si une partie avait invoqué cette inconstitutionnalité à l'encontre d'une décision n'ayant pas acquis un caractère définitif au jour de la publication de la décision de censure¹⁴.

Le Conseil a suivi la même logique dans la décision commentée.

D'une part, afin de concilier l'effet utile de sa décision avec les « *conséquences manifestement excessives* » d'une censure à effet immédiat, il a prononcé une réserve d'interprétation transitoire¹⁵. Il a considéré qu'« *à compter de la publication de la présente décision, il y a lieu de juger que, jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2015, les représentants de l'État ne siègeront plus au conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en formation disciplinaire* » (cons. 9).

¹⁴ Voir les décisions n^{os} 2010-110 QPC du 25 mars 2011 précitée, cons. 9 ; 2012-250 QPC du 8 juin 2012 précitée, cons. 8.

¹⁵ Pour de précédents exemples en ce sens, voir notamment les décisions n^{os} 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015, *M. John L. et autres (Cumul des poursuites pour délit d'initié et des poursuites pour manquement d'initié)*, cons. 36 ; 2014-400 QPC du 6 juin 2014, *Société Orange SA (Frais engagés pour la constitution des garanties de recouvrement des impôts contestés)*, cons. 11.

D'autre part, comme il l'avait fait dans ses décisions n° 2010-110 QPC et n° 2012-250 QPC précitées, il a considéré que les décisions rendues par le conseil national de l'ordre des pharmaciens statuant en matière disciplinaire avant la décision du 20 mars 2015 commentée ne peuvent en principe pas être remises en cause sur le fondement de l'inconstitutionnalité constatée, sauf « *si une partie l'a invoquée à l'encontre d'une décision n'ayant pas acquis un caractère définitif au jour de la publication de la présente décision* » (cons. 10).