

Tribunal Suprême, 17 mai 2010, Sieur E. M. c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	17 mai 2010
<i>IDBD</i>	2459
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Pouvoir disciplinaire ; Professions et actes médicaux ; Justice (organisation institutionnelle)

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2010/05-17-2459>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence - Ordres professionnels - Loi n° 1.029 du 16 juillet 1980 concernant l'exercice de la pharmacie - Ordre des pharmaciens - Procédure disciplinaire - Chambre supérieure de discipline des pharmaciens - Proposition de modification de la décision du Ministre d'État infligeant une sanction

Recours en cassation - Décision du Ministre d'État infligeant une sanction - Proposition de modification - Chambre supérieure de discipline des pharmaciens - Juridiction administrative (non) - Incompétence du Tribunal Suprême statuant comme juge de cassation (oui)

Le Tribunal Suprême

Siégeant et délibérant en assemblée plénière

Vu, la requête de Monsieur E. M. enregistrée au greffe du Tribunal Suprême le 30 juillet 2009 sous le numéro TS 2009/16 et tendant à la cassation et à l'annulation de la décision de la Chambre supérieure de discipline des pharmaciens en date du 16 juin 2009 ayant statué sur l'appel dirigé contre l'arrêté ministériel n° 2008-473.

Ce faire.

Attendu que E. M., responsable du Comptoir pharmaceutique méditerranéen domicilié [adresse] à Monaco, a été convoqué par lettre valant citation le 28 avril 2008 par la Chambre de discipline des pharmaciens au motif qu'il aurait enfreint, entre 2003 et 2006, l'article 27 de la loi n° 1.029 du 16 juillet 1980 concernant l'exercice de la pharmacie en participant avec une pharmacienne d'officine, Mme B. M., à des opérations de rétrocession de médicaments, d'accessoires et de cosmétiques interdites à cette dernière ;

Que l'affaire étant jugée le 27 mai 2008, la Chambre de discipline, estimant que Monsieur E. M. a bien commis les manquements reprochés, a proposé au Ministre d'État, conformément aux dispositions de l'article 23, 2° de la loi du 16 juillet 1980, de lui infliger une suspension d'un mois de son autorisation d'exercer la pharmacie. Sur la base de ce rapport, monsieur le Ministre d'État a suspendu, par arrêté du 19 août 2008, l'autorisation d'exercer la pharmacie de Monsieur E. M. du 1er au 31 octobre 2008 : arrêté contre lequel ce dernier a interjeté appel par requête du 4 septembre 2008 devant la Chambre supérieure de discipline des pharmaciens ;

Que le 16 juin 2009, enfin, celle-ci, statuant sur l'appel, confirmait la décision prononcée par la Chambre de discipline, sauf en ce qui concerne le quantum de la suspension, à propos duquel elle proposait au Ministre d'État de ne prononcer qu'une sanction de 15 jours de suspension de l'autorisation d'exercer la pharmacie ;

Que c'est contre cette décision que M. M. a saisi le Tribunal Suprême d'un recours en cassation, la décision de la Chambre supérieure de discipline des pharmaciens étant selon lui entachée d'irrégularités en raison de la composition de la Chambre et du fait de l'absence de base légale de la sanction prononcée ;

Attendu, en premier lieu, que la composition de la Chambre de discipline, sur le rapport de laquelle avait été pris l'arrêté ministériel du 19 août 2008 contesté devant la Chambre supérieure de discipline des pharmaciens, apparaît en contradiction avec les dispositions de l'article 23 de la loi du 16 juillet 1980. Que celui-ci dispose en effet que les deux assesseurs doivent être élus selon les modalités fixées aux deux derniers alinéas de l'article 17, lesquels précisent en particulier que leur élection a lieu au scrutin secret, à la majorité absolue au premier tour et à la majorité relative au second tour, d'où l'on peut déduire qu'ils doivent être élus par l'ensemble des pharmaciens lors d'une assemblée générale de l'Ordre. Que les deux assesseurs n'ont pas été élus par l'ensemble de l'Ordre, au scrutin secret, mais simplement désignés par le conseil de l'Ordre. D'où, l'irrégularité manifeste de la composition de la Chambre de discipline, et donc, de la décision rendue par cette dernière ;

Qu'était présente, dans la formation de jugement de la Chambre de discipline, une pharmacienne, Mme G., remplissant la fonction d'assesseur rapporteur prévue par l'article 5 de l'ordonnance n° 8.401 du 26 septembre 1985 relative à la procédure disciplinaire en matière d'exercice de la pharmacie. Que, même prévue par ladite ordonnance, la participation de rapporteur au délibéré n'apparaît pas conforme aux standards de la Convention européenne des droits de l'homme - puisque, même lorsque la fonction du rapporteur n'implique aucune mission d'investigation, celle-ci emporte nécessairement une appréciation de culpabilité, et donc, une atteinte aux droits de la défense ;

Que si la Chambre de discipline était composée de façon irrégulière, il en allait de même de la Chambre supérieure de discipline des pharmaciens. Qu'à ce propos, en effet, l'article 24 de la loi du 16 juillet 1980 précise que deux des quatre assesseurs « sont élus selon les modalités fixées aux deux derniers alinéas de l'article 17 », autrement dit, estime Monsieur M., par un corps électoral constitué par l'ensemble des pharmaciens lors d'une assemblée générale de l'Ordre. Que c'est pourtant lors d'une simple réunion du bureau qu'ont été élus lesdits assesseurs ; qu'en outre, cette élection, ayant eu lieu suite à l'appel formé le 4 juillet 2008 par M. M. contre la décision de la Chambre de discipline, n'a pas été renouvelée après l'appel formé par lui contre l'arrêté ministériel du 19 août 2008, alors pourtant que les deux procédures étaient distinctes et qu'il était donc indispensable de procéder à une nouvelle élection. Que l'on peut en déduire que la Chambre supérieure de discipline des pharmaciens était en l'occurrence irrégulièrement composée ;

Attendu, en second lieu, que, rendue par une Chambre irrégulièrement composée, la décision déferée au Tribunal Suprême s'avère en outre dépourvue de base légale ;

Qu'il est en effet reproché à M. M. d'avoir enfreint, entre 2003 et 2006, l'article 27 de la loi du 16 juillet 1980, alors que celui-ci ne concerne que les pharmaciens d'officine, et que M. M. est pharmacien responsable d'un établissement pharmaceutique grossiste répartiteur – profession qui implique par définition l'achat et la vente en gros de médicaments, d'accessoires et de cosmétiques, activité pour laquelle on prétend devoir le sanctionner ;

Que les dispositions du droit en vigueur n'incriminant pas expressément les agissements reprochés à M. M., la Chambre de discipline a eu recours de façon implicite à la notion de complicité – M. M. étant supposé complice de la pharmacienne d'officine à laquelle une telle activité était effectivement interdite. Mais que cette notion de complicité, ne figurant dans aucun des textes relatifs à l'exercice de la pharmacie, est inapplicable en l'espèce ;

Que la Chambre supérieure de discipline n'identifie pas non plus les textes sur le fondement desquels serait poursuivi M. M., se bornant à renvoyer de façon très générale aux « *règles ou devoir professionnels* ». D'où, une violation caractérisée du principe de légalité, et par suite, de l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui dispose que « *Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international* », ainsi que de l'article 6 §1 de ladite convention, une condamnation disciplinaire sans base légale ne pouvant correspondre aux critères d'un procès équitable ;

Vu, la contre-requête enregistrée au greffe du Tribunal Suprême le 19 octobre 2009, par laquelle l'Ordre des pharmaciens de la principauté de Monaco demande que la décision rendue le 16 juin 2009 par la Chambre supérieure de discipline des pharmaciens soit confirmée en toutes ses dispositions, et conclut au rejet du recours pour les motifs suivants :

– à titre liminaire, l'Ordre des pharmaciens estime la requête en cassation formée par M. M. formellement irrégulière, dans la mesure où elle a omis de viser expressément la matière, constitutionnelle ou administrative, sur le plan de laquelle elle intervient : une telle omission ne pouvant conduire qu'au prononcé de l'incompétence du Tribunal Suprême, pour absence de désignation précise de la nature des moyens invoqués ;

– à titre principal, l'Ordre des pharmaciens souligne l'irrecevabilité du recours en cassation formée contre la décision du 16 juin 2009. En effet, l'article 90 B, 2° prévoit expressément qu'en matière administrative, le Tribunal Suprême statue souverainement « *sur les recours en cassation formés contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort* ». Or, la décision prise le 16 juin 2009 par la Chambre supérieure de discipline des pharmaciens, consistant à proposer au Ministre d'État de modifier la décision administrative prise par ce dernier le 19 août 2008 sur proposition de la Chambre de discipline, ne saurait être, en tant que telle, considéré comme émanant d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort. L'article 23 de la Loi du 16 juillet 1980 distingue à ce propos l'avertissement et le blâme, qui sont « *infligés* » par une Chambre de discipline, des autres sanctions, plus graves, qui, elles, sont « *décidées* » par arrêté ministériel sur proposition de la Chambre de discipline. Ce n'est donc que dans les deux premiers cas que les décisions de la Chambre de discipline revêtent un caractère juridictionnel ; dans les autres hypothèses, les Chambres de discipline n'ont qu'un rôle consultatif, le Ministre d'État n'ayant aucunement l'obligation de suivre la proposition qu'elles ont formulée. C'est pourquoi la décision de la Chambre supérieure de discipline en date du 16 juin 2009, n'étant pas rendue par une « *juridiction administrative statuant en dernier ressort* », ne pouvait faire l'objet d'un recours en cassation devant le Tribunal Suprême sur le fondement de l'article 90 B de la constitution. Cette conclusion s'avère d'ailleurs parfaitement conforme à la décision du Tribunal Suprême en date du 16 février 2009, qui a jugé non décisoire la proposition adressée au Ministre d'État par la Chambre de discipline des pharmaciens dans le cadre de l'article 23 2° de la loi de 1980, et donc, irrecevable l'appel formé contre elle devant la Chambre supérieure de discipline – seule la sanction décidée par le Ministre d'État sur la base de ladite proposition pouvant être contestée en appel devant la Chambre supérieure de discipline. Ainsi, portant, non sur l'arrêté ministériel du 2 octobre 2009, mais sur la décision de la Chambre supérieure de discipline du 16 juin, le recours en cassation formé le 30 juillet 2009 par M. M. est irrecevable ;

– À titre subsidiaire, enfin, au cas où le Tribunal Suprême se reconnaîtrait néanmoins compétent, l'Ordre des pharmaciens conteste l'irrégularité de la décision rendue le 16 juin 2009 par la Chambre supérieure de discipline des pharmaciens.

– en premier lieu, il affirme que la composition de la Chambre de discipline était bien régulière, soulignant à ce propos que, si les assesseurs de cet organe doivent être élus conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi de 1980, il faut entendre cet article comme exigeant que lesdits assesseurs aient été élus au conseil de l'Ordre – et non, qu'ils l'aient été spécifiquement, en vue de leur participation à la Chambre de discipline.

– en second lieu, l'Ordre des pharmaciens soutient également la régularité de la composition de la Chambre supérieure de discipline, les membres désignés pour connaître de l'appel contre la décision de la Chambre de discipline étant selon lui susceptible de connaître de l'appel formé, par la suite, contre l'arrêté ministériel du 19 août 2008.

– en troisième lieu, l'Ordre des pharmaciens objecte que l'on ne saurait reprocher à la décision de la Chambre supérieure de discipline de violer l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que ledit article n'est applicable qu'à des décisions juridictionnelles, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, la Chambre supérieure de discipline n'ayant pas été amenée à « *trancher* » une question de sa compétence, mais seulement, à proposer une sanction au ministre d'État.

– enfin, en quatrième lieu, l'article 7 de la convention européenne des droits de l'homme, disposant que « *Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international* », n'est pas non plus applicable à une simple proposition de nature purement administrative, dépourvue de tout caractère décisoire ;

Vu, la réplique présentée par M. E. M. et enregistrée le 20 novembre 2009, tendant aux mêmes fins et par les mêmes moyens que sa requête, mais précisant en outre, d'une part, que la distinction opérée dans la contre-requête, selon

laquelle les Chambres de discipline seraient des juridictions lorsqu'elles prononcent un avertissement ou un blâme, mais pas lorsqu'elles proposent la suspension ou la radiation, ne repose sur aucun fondement juridique, une décision qui propose une sanction étant tout autant une décision juridictionnelle que celle qui prononce une sanction. Et soulignant d'autre part que l'on ne saurait transposer en l'espèce la décision du Tribunal Suprême en date du 16 février 2009, confirmant l'irrecevabilité de l'appel formé devant la Chambre supérieure de discipline contre la proposition adressée au ministre d'État par la Chambre de discipline, dès lors que l'on ne saurait confondre l'appel et la cassation – notamment dans la mesure où la décision de la Chambre supérieure de discipline, si elle propose une sanction au ministre d'État, n'en tranche pas moins au préalable un certain nombre de questions propres, comme la régularité de la composition de la Chambre de discipline, ou encore, la question de la culpabilité de M. M. ;

Vu, la duplique présentée par l'Ordre des pharmaciens enregistrée le 23 décembre 2009, tendant au rejet de la requête par les mêmes motifs que précédemment, mais soulignant en outre le caractère infondé des demandes de M. M., et sollicitant par conséquent que celui-ci soit condamné à l'amende pour recours manifestement téméraire, conformément à l'article 36 de l'ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême.

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90 B, 2° ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, notamment son article 6-1, ensemble ses protocoles additionnels, rendus exécutoires par les Ordonnances Souveraines n° 408 et 411 du 15 février 2006 ;

Vu la Loi n° 1.029 du 16 juillet 1980 concernant l'exercice de la pharmacie ;

Vu l'Ordonnance n° 8.401 du 26 septembre 1985 relative à la procédure disciplinaire en matière d'exercice de la pharmacie ;

Vu l'Ordonnance du 10 août 2009 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a désigné M. Frédéric ROUVILLOIS, membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 23 mars 2010 par laquelle le président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du Tribunal Suprême du 5 mai 2010 ;

Oui Monsieur Frédéric ROUVILLOIS, membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oui Maître Jean-Pierre LICARI, avocat défenseur près la Cour d'appel de Monaco, pour M. E. M. ;

Oui M. le Bâtonnier Rémy BRUGNETTI, avocat défenseur près la Cour d'appel de Monaco, pour l'Ordre des pharmaciens de la principauté de Monaco ;

Oui M. le Procureur Général en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré ;

Sur la compétence du Tribunal Suprême :

Considérant qu'aux termes de l'article 90 B de la Constitution, « *Le Tribunal Suprême statue souverainement : (...) 2° sur les recours en cassation formés contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort* » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 de la loi n° 1.029 du 16 juillet 1980, « *Les fautes touchant à l'honneur ou à la moralité de la profession ainsi que les manquements aux règles ou aux devoirs professionnels exposent les membres de l'Ordre à l'une des sanctions disciplinaires ci-après :*

- 1° *l'avertissement avec inscription au dossier ;*
- 2° *le blâme avec inscription au dossier ;*
- 3° *l'interdiction temporaire ou définitive de servir une ou la totalité des fournitures faites à quelque titre que ce soit à des services ou établissements publics, à des institutions sociales ou à des personnes qui en sont tributaires ;*
- 4° *la suspension, pendant une durée maximale de cinq années, de l'autorisation d'exercer ; cette sanction comporte l'interdiction définitive de faire partie du conseil de l'Ordre et des bureaux des sections ;*
- 5° *le retrait définitif de l'autorisation d'exercer » ;*

Considérant qu'aux termes de l'article 23 de la loi du 16 juillet 1980 « *Les sanctions disciplinaires sont prononcées dans les conditions suivantes :*

1° l'avertissement et le blâme sont infligés par une Chambre de discipline composée de trois membres : (...)

2° les autres sanctions sont décidées, en cas de faute grave, par un arrêté ministériel pris sur la proposition de la Chambre de discipline (...) ;

Considérant enfin qu'aux termes de l'article 24 de la loi du 16 juillet 1980, les décisions prises par la Chambre de discipline ou sur sa proposition par le Ministre d'État peuvent être portées dans le mois de leur notification devant une Chambre supérieure de discipline, laquelle » *peut, selon le cas, réformer la décision infligeant un avertissement ou un blâme, ou proposer, s'il y a lieu, de modifier la décision administrative prononçant une des sanctions énumérées aux chiffres 3, 4 et 5 de l'article 22* « ;

Considérant que si la Chambre supérieure de discipline a le caractère d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort lorsqu'elle inflige un avertissement ou un blâme, tel n'est pas le cas lorsqu'elle se borne à proposer de modifier la décision du Ministre d'État prononçant l'une des sanctions énumérées aux chiffres 3, 4 et 5 de l'article 22, la décision finale du Ministre d'État étant pour sa part susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal suprême ;

Considérant que, le 16 juin 2009, la Chambre supérieure de discipline des pharmaciens a proposé » *au Ministre d'État de modifier la décision administrative en prononçant la suspension pour une durée de 15 jours de l'autorisation donnée à M. E. M. d'exercer la pharmacie* " ;

Considérant que cette proposition, ne pouvant être considérée comme émanant d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, ne relève pas de la compétence du Tribunal Suprême statuant comme juge de cassation ;

Sur le caractère téméraire du recours :

Considérant que dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de condamner M. M. à l'amende, sur le fondement de l'article 36 de l'ordonnance n° 2984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

DÉCIDE :

Article 1er. – La requête de M. E. M. est rejetée.

Article 2. – Les dépens sont mis à la charge de M. E. M.

Article 3. – Expédition de la présente décision sera transmise à Monsieur le ministre d'État et à l'Ordre des pharmaciens de la Principauté de Monaco.

Article 1er

La requête de M. E. M. est rejetée.

Article 2

Les dépens sont mis à la charge de M. E. M.

Article 3

Expédition de la présente décision sera transmise à Monsieur le ministre d'État et à l'Ordre des pharmaciens de la Principauté de Monaco.