

N° 448133

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE MON VETO et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Thalia Breton
Rapporteuse

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

M. Jean-François de Montgolfier
Rapporteur public

Sur le rapport de la 4^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 10 mai 2023
Décision du 10 juillet 2023

Vu la procédure suivante :

Le président du Conseil national de l'ordre des vétérinaires a porté plainte contre M. David Beciani, M. Nicolas Girard, M. François Wathy, la société Mon Vêto IDF Est et la société Mon Vêto devant la chambre régionale de discipline de Normandie de l'ordre des vétérinaires. Par une décision du 25 janvier 2019, la chambre régionale de discipline a déclaré nulles les poursuites engagées contre la société Mon Vêto IDF Est et la société Mon Vêto et infligé à M. Beciani, M. Girard et M. Wathy la sanction de l'interdiction d'exercer la profession de vétérinaire pour une durée de six mois.

Par une décision du 27 octobre 2020, sur appel de M. Beciani, M. Girard et M. Wathy d'une part, et du Conseil national de l'ordre des vétérinaires d'autre part, la chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires a déclaré régulières les poursuites engagées contre la société Mon Vêto IDF Est et la société Mon Vêto, a infligé à chacune de ces sociétés la sanction de l'interdiction d'exercer la profession de vétérinaire pour une durée de six mois, entièrement assortie du sursis, à M. Beciani la sanction de l'interdiction d'exercer la profession de vétérinaire pour une durée de six mois et à M. Girard et M. Wathy la sanction de l'interdiction d'exercer la profession de vétérinaire pour une durée de six mois, dont quatre mois assortis du sursis.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et trois autres mémoires, enregistrés les 24 décembre 2020, 24 mars, 22 juin et 20 août 2021 et 26 avril 2022, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Mon Vêto, la société Mon Vêto IDF Est, M. Beciani, M. Girard et M. Wathy demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette décision ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à leurs conclusions d'appel ;

3°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne la question de la compatibilité de l'obligation, pour tout associé d'une société d'exercice vétérinaire, d'être présent au moins à temps partiel dans chacun des domiciles professionnels d'exercice déclarés par cette société avec les objectifs de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006, la directive 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018, les articles 19§1, 26§2, 49, 56, 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'article 6 du traité sur l'Union européenne et les principes de libre concurrence, de liberté d'établissement, de libre prestation de services, de sécurité juridique et de confiance légitime protégés par le droit de l'Union européenne et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

4°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne, la question de la compatibilité de l'article R. 242-95 du code rural et de la pêche maritime, en ce qu'il ne prévoit pas la possibilité pour le vétérinaire poursuivi disciplinairement d'être informé des manquements qui lui sont reprochés et de consulter l'entier dossier d'instruction et notamment le rapport du rapporteur, dès son dépôt au greffe, dans un délai suffisant avant l'audience, avec les objectifs de l'article 6§1 de la directive 2012/13 UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 et avec les articles 5 et 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

5°) de mettre à la charge du Conseil national de l'ordre des vétérinaires la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que la décision attaquée est entachée :

- d'erreur de droit en ce qu'elle juge qu'une société vétérinaire doit justifier qu'au moins un de ses associés est présent, au minimum à temps partiel, dans chacun de ses domiciles professionnel d'exercice, alors que, d'une part, les articles L. 241-17, R. 242-53, R. 242-64 et R. 242-66 du code rural et de la pêche maritime et l'article 1^{er} de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 n'instaurent pas une telle obligation, d'autre part, une telle interprétation de ces dispositions méconnaît le principe de la liberté d'entreprendre garanti par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006, la directive 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018, le principe de protection de la propriété garanti par l'article 1^{er} du protocole n° 1 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 6 du traité sur l'Union européenne et les principes de libre concurrence, de liberté d'établissement, de libre prestation de service, de sécurité juridique et de confiance légitime protégés par le droit de l'Union européenne et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

- d'erreur de droit en ce qu'elle juge que la seule circonstance que le rapport du rapporteur ait été communiqué au président du conseil de l'ordre avant les autres parties ne porte aucune atteinte aux droits de la défense et à l'égalité des armes ;

- d'erreur de droit en ce qu'elle juge recevable l'appel du président du Conseil national de l'ordre des vétérinaires alors qu'il ne satisfaisait pas à l'exigence de motivation prévue par l'article R. 242-11 du code rural et de la pêche maritime.

Ils soutiennent, en outre, que la décision attaquée prononce, d'une part, à l'encontre de M. Beciani, d'autre part, à l'encontre de M. Girard, M. Wathy et M. Beciani dans leur ensemble, des sanctions hors de proportion avec les fautes qui leur sont reprochées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 août 2021, le Conseil national de l'ordre des vétérinaires conclut au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que le premier moyen du pourvoi, qui est nouveau en cassation, est inopérant et que les autres moyens du pourvoi ne sont pas fondés.

En application des dispositions de l'article R. 625-1 du code de justice administrative, une séance orale d'instruction, à laquelle les parties et les observateurs ont été convoqués, a été tenue par la 4^{ème} chambre de la section du contentieux le 22 mars 2023.

Par deux nouveaux mémoires, enregistrés les 28 mars et 6 avril 2023, la société Mon Vêto, la société Mon Vêto IDF Est, M. Beciani, M. Girard et M. Wathy persistent en leurs demandes et soutiennent, en outre, que la décision qu'ils attaquent est entachée de méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'elle leur inflige une sanction sur le fondement d'une réglementation insuffisamment claire et précise.

Par un nouveau mémoire enregistré le 29 mars 2023, le Conseil national de l'ordre des vétérinaires persiste en ses demandes.

Le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire a produit des observations, enregistrées le 29 mars 2023.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 ;
- la directive 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;

- la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 ;
- le décret n° 2010-780 du 8 juillet 2010 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Thalia Breton, auditrice,
- les conclusions de M. Jean-François de Montgolfier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano & Goulet, avocat de la société Mon Veto, de la société Mon Veto IDF Est, de M. Beciani, de M. Wathy et de M. Girard et au Cabinet Rousseau, Tapie, avocat du Conseil national de l'ordre des vétérinaires ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis à la chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires que le président du Conseil national de l'ordre des vétérinaires a porté plainte devant la chambre régionale de discipline de Normandie de l'ordre des vétérinaires, d'une part, contre M. David Beciani, M. Nicolas Girard, M. François Wathy, vétérinaires, d'autre part contre la société Mon Veto IDF Est et la société Mon Veto, sociétés d'exercice libéral vétérinaires, inscrites au tableau de l'ordre, dont M. Beciani, M. Girard, M. Wathy sont les associés. Par une décision du 25 janvier 2019, la chambre régionale de discipline a déclaré nulles les poursuites engagées contre la société Mon Veto IDF Est et la société Mon Veto et infligé à M. Beciani, M. Girard et M. Wathy la sanction de l'interdiction d'exercer la profession de vétérinaire pour une durée de six mois. Par une décision du 27 octobre 2020, sur appels de M. Beciani, M. Girard et M. Wathy d'une part, et du président du Conseil national de l'ordre des vétérinaires d'autre part, la chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires a déclaré régulières les poursuites engagées contre la société Mon Veto IDF Est et la société Mon Veto et a infligé à chacune de ces deux sociétés la sanction de l'interdiction d'exercer la profession de vétérinaire pour une durée de six mois, entièrement assortie du sursis, à M. Beciani la sanction de l'interdiction d'exercer la profession de vétérinaire pour une durée de six mois et à M. Girard et M. Wathy la sanction de l'interdiction d'exercer la profession de vétérinaire pour une durée de six mois, dont quatre mois assortis du sursis. M. Beciani, M. Girard, M. Wathy, la société Mon Veto IDF Est et la société Mon Veto se pourvoient en cassation contre cette décision.

Sur la décision attaquée en tant qu'elle se prononce sur les poursuites disciplinaires engagées contre la société Mon Veto IDF Est et la société Mon Veto :

2. Aux termes de l'article R. 242-111 du code rural et de la pêche maritime, relatif à la procédure applicable devant la chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires : « *La déclaration d'appel motivée est adressée, dans les deux mois à compter de la notification de la décision de la chambre régionale de discipline, au secrétaire général en charge du greffe de la chambre nationale de discipline qui en accuse réception, la notifie aux parties et en informe le président du conseil national de l'ordre. (...)* ».

3. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un courrier daté du 4 avril 2019, le président du Conseil national de l'ordre des vétérinaires a indiqué faire appel de la décision du 25 janvier 2019 de la chambre régionale de discipline en tant qu'elle a déclaré nulles les poursuites engagées contre la société Mon Vêto IDF Est et la société Mon Vêto. Cette requête, tendant à ce qu'une sanction soit infligée à ces deux sociétés, qui ne contenait l'exposé d'aucun fait et d'aucun moyen, était irrecevable et ne pouvait dès lors qu'être rejetée. Par suite, les sociétés requérantes sont fondées à soutenir qu'en s'estimant régulièrement saisie des poursuites disciplinaires engagées à leur encontre et en leur infligeant une sanction, la chambre nationale de discipline a entaché sa décision d'erreur de droit.

Sur la décision attaquée en tant qu'elle se prononce sur les poursuites disciplinaires engagées contre M. Beciani, M. Girard et M. Wathy :

En ce qui concerne l'obligation pour une société d'exercice libéral de justifier qu'au moins un de ses associés exerce, même à temps partiel, dans chacun de ses domiciles professionnels d'exercice :

4. D'une part, aux termes de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime : « I. Les personnes exerçant légalement la profession de vétérinaire peuvent exercer en commun la médecine et la chirurgie des animaux dans le cadre : (...) / 2° De sociétés d'exercice libéral ; (...) ». Aux termes de l'article R. 242-64 du même code : « un vétérinaire ou une société d'exercice peut s'adjoindre les services de vétérinaires salariés ou de collaborateurs libéraux ». Aux termes de l'article R. 242-40 du même code : « Conventions et contrats conclus dans le cadre de l'exercice professionnel. / Toute convention ou tout contrat liant des vétérinaires entre eux pour l'exercice de la profession, ou liant un vétérinaire à une société ou tout autre tiers pour y exercer la profession de vétérinaire, y compris ceux ayant pour objet le remplacement ou la mise à disposition d'un local professionnel, fait l'objet d'un engagement écrit, daté et signé par les parties. / Les conventions ou contrats comportent une clause garantissant aux vétérinaires le respect du code de déontologie, ainsi que leur indépendance, dans tous les actes relevant de leur profession. (...) ».

5. Aux termes de l'article R. 242-32 du code rural et de la pêche maritime : « Les dispositions du code de déontologie vétérinaire s'appliquent : / 1° Aux vétérinaires exerçant au titre de l'article L. 241-1 du présent code (...) / 3° Aux sociétés mentionnées à l'article L. 241-17 ; (...) ». Aux termes de l'article R. 242-33 du même code : « I.-L'exercice de l'art vétérinaire est personnel. Chaque vétérinaire est responsable de ses décisions et de ses actes. / II.-Le vétérinaire ne peut aliéner son indépendance professionnelle sous quelque forme que ce soit. / III.-Le vétérinaire est tenu de remplir tous les devoirs que lui imposent les lois et règlements. Il accomplit les actes liés à son art selon les règles de bonnes pratiques professionnelles. (...) / VI. -Le vétérinaire n'exerce en aucun cas sa profession dans des conditions pouvant compromettre la qualité de ses actes. / (...) XI.-Tout compérage entre vétérinaires, entre vétérinaires et pharmaciens ou toutes autres personnes est interdit. / (...) XVIII.-Le vétérinaire ne peut pratiquer sa profession comme un commerce ni privilégier son propre intérêt par rapport à celui de ses clients ou des animaux qu'il traite. (...) ». Aux termes de l'article R. 242-66 du même code : « Gestion du domicile professionnel. / Hormis les cas prévus à l'article R. 242-69 [relatif aux cas d'absence obligée ou de décès], il est interdit à un vétérinaire de faire gérer de façon permanente un domicile professionnel d'exercice par un confrère ou d'y faire assurer un service de clientèle ». Enfin, en vertu de l'article R. 241-99 du code rural et de la pêche maritime, la société d'exercice libéral, si elle est soumise aux

dispositions disciplinaires applicables à la profession vétérinaire, « ne peut faire l'objet de poursuites disciplinaires indépendamment de celles qui seraient intentées à l'encontre des associés exerçant leur profession en son sein ».

6. Aux termes de l'article R. 242-52 du même code : « *Domicile professionnel administratif. / Le domicile professionnel administratif d'un vétérinaire est le lieu retenu pour l'inscription au tableau de l'ordre (...)* ». Aux termes de l'article R. 242-53 du même code, qui, depuis l'entrée en vigueur du décret du 8 juillet 2010 adaptant le livre II du code rural et de la pêche maritime à la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur, ne prévoit plus qu'un groupe de vétérinaires ayant pour but l'exercice professionnel en commun ne peut avoir plus de trois domiciles professionnels d'exercice et qu'en aucun cas le nombre de domiciles professionnels d'exercice peut excéder le nombre de vétérinaires associés : « *Domicile professionnel d'exercice. / Le domicile professionnel d'exercice est le lieu d'implantation de locaux professionnels où s'exerce la profession de vétérinaire, accessibles à tout moment par le ou les vétérinaires qui y exercent. / Tout domicile professionnel d'exercice fait l'objet d'une déclaration au conseil régional de l'ordre dans le ressort duquel sont inscrits le ou les vétérinaires qui y exercent, et ce préalablement à son ouverture. Le conseil régional destinataire de cette déclaration informe le ou les conseils régionaux de la circonscription où se situent, le cas échéant, les autres domiciles professionnels d'exercice. / Tout vétérinaire inscrit à l'ordre et en exercice a au moins un domicile professionnel d'exercice. / Un vétérinaire ou un groupe de vétérinaires ayant pour but l'exercice professionnel en commun peuvent avoir plusieurs domiciles professionnels d'exercice* ».

7. Il résulte des dispositions citées aux points 4 à 6 que plusieurs vétérinaires peuvent, en vue d'exercer en commun la médecine et la chirurgie des animaux, s'associer au sein d'une société d'exercice libéral pouvant s'adjoindre des vétérinaires salariés ou collaborateurs libéraux qui demeurent soumis aux obligations déontologiques s'imposant à tout vétérinaire inscrit au tableau de l'ordre. Par ailleurs, ces dispositions permettent à une société vétérinaire d'avoir plusieurs domiciles professionnels d'exercice, au sein desquels les associés, salariés et collaborateurs libéraux de la société exercent la profession de vétérinaire, sans instaurer de limite au nombre de domiciles professionnels d'exercice que peut déclarer une telle société. Enfin, si ces dispositions n'édicte aucune limitation expresse du nombre de domiciles professionnels d'exercice que peut déclarer une société d'exercice libéral, elles ne sauraient permettre aux associés d'une telle société, dont l'objet, ainsi que le prévoient les dispositions de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime, est l'exercice en commun, par ces associés, de la profession de vétérinaire au sein des domiciles professionnels d'exercice déclarés par leur société, de déléguer de façon permanente, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 242-66 du même code, la gestion d'un domicile professionnel d'exercice à un vétérinaire salarié ou collaborateur libéral. Il découle ainsi de l'ensemble de ces dispositions qu'une société d'exercice libéral doit justifier qu'au moins un de ses associés exerce, au minimum à temps partiel, dans chacun de ses domiciles professionnels d'exercice.

8. Il s'ensuit que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision qu'ils attaquent, en prononçant une sanction à leur encontre au motif qu'aucun des associés des sociétés Mon Véto et Mon Véto IDF Est n'exerçait dans plusieurs domiciles professionnels d'exercice déclarés par ces sociétés, a fait une inexacte application des dispositions du code rural et de la pêche maritime et de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1990 en vertu duquel les sociétés d'exercice libéral ont pour objet l'exercice en commun de la profession libérale.

9. D'autre part, aux termes de l'article 15 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur : « 1. *Les États membres examinent si leur système juridique prévoit les exigences visées au paragraphe 2 et veillent à ce que ces exigences soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3. Les États membres adaptent leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions.* / 2. *Les États membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'une des exigences non discriminatoires suivantes : / a) les limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires ; / c) les exigences relatives à la détention du capital d'une société ; (...)* / 3. *Les États membres vérifient que les exigences visées au paragraphe 2 remplissent les conditions suivantes : / a) non-discrimination : les exigences ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, de l'emplacement de leur siège statutaire ; / b) nécessité : les exigences sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général ; / c) proportionnalité : les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne doivent pas permettre d'atteindre le même résultat. (...)* ». Aux termes de l'article 4, paragraphe 8, de cette même directive, les raisons impérieuses d'intérêt général s'entendent comme « *des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice, qui incluent les justifications suivantes : (...) la santé publique, (...) la protection des consommateurs, des destinataires de services et des travailleurs, (...) la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux (...)* ».

10. La règle énoncée au point 7, en vertu de laquelle au moins l'un des associés vétérinaires d'une société d'exercice vétérinaire doit exercer, au minimum à temps partiel, dans chacun des domiciles professionnels d'exercice déclarés par la société, constitue une exigence à laquelle l'exercice, dans le cadre d'une société d'exercice libéral, de la profession vétérinaire en France est subordonné. Une telle mesure, qui porte sur une activité qui entre dans le champ de la directive du 12 décembre 2006, relève de celles visées au paragraphe 2 de l'article 15 de la directive du 12 décembre 2006.

11. Il résulte du paragraphe 3 de cet article 15 que les États membres sont autorisés à instituer une des exigences visées au paragraphe 2 sous réserve qu'elle soit conforme aux conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité prévues au paragraphe 3 du même article.

12. A cet égard, la règle en cause s'applique à l'ensemble des sociétés vétérinaires mentionnées au I de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime, lesquelles incluent toutes formes de sociétés de droit national ou de sociétés constituées en conformité avec la législation d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et y ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement. Une telle exigence ne présente donc pas un caractère discriminatoire.

13. En outre, une telle exigence, qui vise, par l'exercice effectif de la médecine ou la chirurgie des animaux d'au moins un associé d'une société d'exercice libéral dans chacun de ses domiciles professionnels d'exercice, à garantir le bon fonctionnement de ces domiciles, et, par conséquent, la qualité des soins prodigués aux animaux, et, ce faisant, la protection de la

santé publique – laquelle est liée à la santé animale dès lors que certaines maladies sont transmissibles à l'homme et que certains produits d'origine animale susceptibles de mettre en danger la santé humaine lorsqu'ils proviennent d'animaux malades ou porteurs de bactéries résistantes aux traitements ou qu'ils contiennent des résidus de médicaments utilisés pour le traitement des animaux –, de la santé des animaux, de l'environnement et des destinataires de service, ainsi que le respect par la société elle-même et l'ensemble des vétérinaires qui exercent en son sein, dans l'ensemble de ses domiciles déclarés, des règles déontologiques qui s'imposent à eux en vertu des articles R. 242-32 et suivants du code rural et de la pêche maritime, ce dont doivent s'assurer ses associés, sous peine, le cas échéant, de voir leur propre responsabilité disciplinaire engagée, est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général et répond, dès lors, à la condition de nécessité posée par le b) du 3 de l'article 15 de la directive du 12 décembre 2006.

14. Enfin, il y a lieu de déterminer, pour vérifier le respect de la condition posée par le c) du 3 de cet article 15, si l'exigence contestée est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre et que cet objectif ne peut pas être atteint par une mesure moins contraignante.

15. L'obligation pour une société d'exercice libéral de justifier qu'au moins l'un des associés vétérinaires exerce de manière effective, au minimum à temps partiel, au sein de chacun de ses domiciles professionnels, outre qu'elle est inhérente à l'objet même d'une telle société, instituée par la loi du 31 décembre 1990 pour permettre aux membres de professions libérales d'exercer leur activité en commun sous la forme d'une société de capitaux, a pour objet et pour effet de réduire les risques qu'une telle société adopte des stratégies économiques, animées essentiellement par un objectif de rentabilité, susceptibles de porter atteinte à l'objectif de protection de la santé publique et de la santé animale et d'assurer l'effectivité du respect, par la société et par l'ensemble des vétérinaires qui exercent en son sein, des obligations déontologiques qui régissent l'exercice de la profession vétérinaire, en particulier l'interdiction, énoncée au XVIII de l'article R. 242-33 du code rural et de la pêche maritime, cité au point 5, de pratiquer la profession vétérinaire comme un commerce ou de privilégier l'intérêt du vétérinaire ou de la société par rapport à celui des clients et des animaux qui sont pris en charge, ce dont doivent s'assurer personnellement les vétérinaires associés sous peine de voir leur propre responsabilité disciplinaire engagée. Par ailleurs, alors que moins de cinq pour cent des vétérinaires en France sont des agents publics ou des militaires, elle est de nature à faciliter, en tout point du territoire national et à bref délai, la collaboration des vétérinaires libéraux au service public, des missions de surveillance, de prévention et de lutte contre des maladies animales réglementaires étant confiées aux vétérinaires libéraux, en qualité de vétérinaires sanitaires habilités, dans les conditions prévues aux articles L. 203-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime, de même que des missions de police sanitaire et de certification, pour lesquelles des vétérinaires libéraux sont mandatés, en application des articles L. 203-8 et suivants du même code. En outre, cette exigence n'est pas assortie d'une limitation du nombre d'associés ou de domiciles professionnels d'exercice. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette mesure aille au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, ni que cet objectif puisse être atteint, pour de telles sociétés, par une mesure moins contraignante. Il s'ensuit que la condition de proportionnalité prévue par le c) du 3 de l'article 15 de la directive du 12 décembre 2006 doit être regardée comme remplie.

16. Par suite, sans qu'il y ait lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, le moyen tiré de ce que l'interprétation des dispositions citées aux points 4 à 6 par la décision attaquée méconnaîtrait le droit de l'Union, notamment, le

traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 et la directive 2018/958 du 28 juin 2018, doit être écarté, de même, d'ailleurs, en tout état de cause, la méconnaissance des autres normes invoquées, tirées de la Constitution ou de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par ailleurs, dès lors que seul l'exercice de la médecine vétérinaire est en cause dans la présente affaire, les requérants ne peuvent utilement soutenir que la décision qu'ils attaquent méconnaîtrait les stipulations de l'article 25 de la directive du 12 décembre 2006, qui ne trouvent à s'appliquer que lorsqu'est en cause l'exercice d'activités pluridisciplinaires.

17. Enfin, contrairement à ce que soutiennent les requérants, qui ne pouvaient ignorer les obligations déontologiques s'imposant à eux en vertu des dispositions citées aux points 4 à 6, ces dernières ne peuvent être considérées comme une source d'insécurité juridique à raison de leur ambiguïté ou de leur caractère imprécis. Par suite, le moyen tiré de ce que la décision attaquée, en leur infligeant une sanction pour avoir méconnu ces obligations déontologiques, méconnaîtrait, d'une part, les principes de sécurité juridique et de confiance légitime, d'autre part, le principe de légalité des délits et des peines, n'est, en tout état de cause, pas fondé.

En ce qui concerne les autres moyens du pourvoi :

18. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article R. 242-95 du code rural et de la pêche maritime dans sa rédaction applicable au présent litige : « *I. - Le rapporteur conduit l'instruction, dans le respect des principes de contradiction et d'impartialité. / II. - Il engage sans délai une procédure de conciliation, sauf s'il dispose d'un procès-verbal constatant l'impossibilité de celle-ci, ou si le plaignant est un président de conseil de l'ordre, le préfet ou le procureur de la République. (...)* ». En vertu du III du même article, le rapporteur a qualité pour entendre les parties, recueillir tous témoignages et procéder à toutes constatations utiles à la manifestation de la vérité. Aux termes des deux derniers alinéa du IV du même article, le rapporteur rend un rapport qui « *mentionne les diligences accomplies, les déclarations des parties, établit un exposé objectif des faits, et souligne les divergences entre les parties* » et « *remet son rapport sur support papier et support dématérialisé au secrétaire général en charge du greffe de la chambre régionale de discipline qui le transmet au président de la chambre régionale de discipline et au président du conseil régional de l'ordre* ».

19. D'autre part, aux termes de l'article R. 242-112 du même code, dans sa rédaction applicable au présent litige : « *Dès que l'appel est interjeté, le président de la chambre nationale de discipline désigne un rapporteur choisi au sein du conseil national. / Le rapporteur exécute sa mission conformément aux règles fixées aux I, III et IV de l'article R. 242-95. Lorsqu'il a terminé son instruction, il transmet le dossier accompagné de son rapport écrit au secrétaire général en charge du greffe de la chambre nationale de discipline, qui l'adresse au président de la chambre nationale de discipline et au président du conseil national de l'ordre des vétérinaires* ». Aux termes de l'article R. 242-113 du même code, dans sa version applicable au présent litige : « *Il est fait application devant la chambre nationale de discipline des règles de procédure définies à l'article R. 242-96, aux deux premiers alinéas de l'article R. 242-97, à l'article R. 242-99, aux trois premiers alinéas de l'article R. 242-100 et aux articles R. 242-101 à R. 242-108. Pour l'application de ces dispositions devant cette chambre, le président de la chambre régionale de discipline et le secrétaire général en charge du greffe de la chambre régionale de discipline sont remplacés respectivement par le président de la chambre nationale de discipline et le secrétaire général en charge du greffe de la chambre nationale de discipline* ».

20. Il résulte des dispositions de l'article R. 242-99 du même code, relatives à la procédure juridictionnelle suivie en première instance et auxquelles il est renvoyé par les dispositions citées au point 19 relatives à la procédure juridictionnelle suivie en appel, que le vétérinaire poursuivi n'a la possibilité de consulter le dossier d'instruction déposé au greffe de la juridiction, qui comprend notamment le rapport du rapporteur, qu'après avoir reçu la convocation prévue par ces dispositions, laquelle est susceptible de ne lui être communiquée, si le plus court délai est retenu, que quinze jours avant l'audience, alors que le président du conseil régional de l'ordre ou le président du Conseil national de l'ordre, qui peut avoir introduit l'action disciplinaire et qui est appelé à faire connaître à l'audience de la juridiction disciplinaire la sanction qui lui paraît devoir être prononcée à raison des faits reprochés, reçoit ce même rapport antérieurement à sa communication aux autres parties et, en particulier, au vétérinaire poursuivi. Il s'ensuit que le vétérinaire qui fait l'objet de poursuites disciplinaires n'a la possibilité, tant en première instance qu'en appel, de consulter le rapport du rapporteur qu'à compter de l'envoi de l'avis d'audience qui, si est pris en compte le délai le plus court, peut n'intervenir que quinze jours avant l'audience, soit, dans tous les cas, postérieurement à sa communication au président de l'instance ordinaire, alors que ce dernier a la faculté de demander le prononcé d'une sanction à l'encontre du professionnel lors de l'audience et qu'en outre, il peut être à l'origine des poursuites disciplinaires engagées. Si les requérants ne peuvent utilement soutenir que ces dispositions méconnaissent les stipulations de la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 du Parlement européen et du Conseil relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, qui ne s'appliquent pas aux procédures disciplinaires, ils sont en revanche fondés à soutenir que ces dispositions ne permettent pas de garantir dans tous les cas le respect du principe de l'égalité des armes et du droit au procès équitable, tels que garantis par l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

21. Toutefois, en l'espèce, d'une part, il ressort des pièces de la procédure suivie devant les juges de première instance que le 2 octobre 2018, les rapports du rapporteur ont été déposés auprès du greffe de la chambre régionale de discipline, puis transmis au président du Conseil national de l'ordre des vétérinaires, que les requérants, à la suite d'un avis d'audience adressé le 14 novembre 2018, ont été mis à même de consulter ces rapports et que l'audience s'est tenue le 14 décembre 2018, en présence, notamment, de M. Beciani, M. Girard et M. Wathy, lesquels n'ont fait état d'aucune difficulté dans la préparation de leur défense. D'autre part, il ressort des pièces de la procédure suivie devant les juges d'appel que le 26 février 2020, le rapport du rapporteur a été déposé auprès du greffe de la chambre nationale de discipline, puis transmis au président du Conseil national de l'ordre des vétérinaires, que les requérants, à la suite d'un avis d'audience adressé le 29 juin 2020, ont été mis à même de consulter ce rapport et que l'audience s'est tenue le 16 septembre 2020, en présence, notamment, de M. Beciani et M. Girard, lesquels n'ont fait état d'aucune difficulté dans la préparation de leur défense. Ainsi, ces procédures, chacune d'entre elles prise dans son ensemble, n'ont pas privé, en l'espèce, les requérants d'une possibilité raisonnable de se défendre dans des conditions ne les plaçant pas dans une situation de net désavantage par rapport au président du Conseil national de l'ordre des vétérinaires. Par suite, sans qu'il y ait lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle, le moyen tiré de ce que la décision attaquée, en ce qu'elle juge que ces procédures n'ont pas, au seul motif que les requérants n'ont eu connaissance du rapport qu'après qu'il a été transmis au président du Conseil national de l'ordre des vétérinaires, été conduites en méconnaissance de l'égalité des armes et du droit à un procès équitable, est entachée d'erreur de droit, n'est pas fondé.

22. En deuxième lieu, eu égard, d'une part, aux manquements au principe de l'exercice personnel de l'art vétérinaire, à l'interdiction d'aliéner son indépendance professionnelle et à l'interdiction de faire gérer de façon permanente un domicile professionnel par un confrère ou d'y faire assurer un service de clientèle, retenus à l'encontre de M. Beciani, d'autre part, à la circonstance, relevée par la chambre nationale de discipline et non arguée de dénaturation, que ce dernier avait un rôle plus important que M. Girard et M. Wathy dans la détermination de la politique d'expansion, notamment de création de nombreux domiciles professionnels d'exercice, de la société Mon Vêto IDF Est et de la société Mon Vêto, la chambre nationale de discipline, en prononçant à son encontre la sanction de la suspension temporaire du droit d'exercer la profession pour une durée de six mois, n'a pas prononcé une sanction hors de proportion avec les fautes commises.

23. En troisième lieu, les requérants ne peuvent utilement soutenir que les sanctions infligées à l'encontre de M. Girard, M. Wathy et M. Beciani sont, prises ensembles, hors de proportion avec les fautes commises.

24. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont fondés à demander l'annulation de la décision du 27 octobre 2020 de la chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires qu'en tant qu'elle se prononce sur les poursuites engagées contre la société Mon Vêto IDF Est et la société Mon Vêto.

25. Aucune question ne reste à juger. Il n'y a lieu, dès lors, ni de statuer au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, ni de renvoyer l'affaire devant la chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires.

26. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du 27 octobre 2020 de la chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires est annulée en tant qu'elle inflige une sanction à la société Mon Vêto IDF Est et à la société Mon Vêto.

Article 2 : Le surplus des conclusions du pourvoi est rejeté.

Article 3 : Les conclusions présentées par le Conseil national de l'ordre des vétérinaires au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la société Mon Vêto, première requérante dénommée et au Conseil national de l'ordre des vétérinaires.

Copie en sera adressée au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Délibéré à l'issue de la séance du 10 mai 2023 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes, Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Alain Seban, M. Jean-Luc Nevache, M. Damien Botteghi, M. Alban de Nervaux, M. Jérôme Marchand-Arvier, conseillers d'Etat et Mme Thalia Breton, auditrice-rapporteuse.

Rendu le 10 juillet 2023.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Thalia Breton

Le secrétaire :

Signé : M. Alexis Girard

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :