

N^{os} 442911, 442925

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE CENTRE HOSPITALIER
VETERINAIRE NORDVET
SOCIETE CLINIQUE VETERINAIRE
SAINT-ROCH

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

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

M. Sylvain Monteillet
Rapporteur

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

M. Jean-François de Montgolfier
Rapporteur public

Séance du 10 mai 2023
Décision du 10 juillet 2023

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 442911, par une requête, un mémoire complémentaire et trois autres mémoires, enregistrés les 17 août et 17 novembre 2020, le 30 août 2021 et les 9 et 30 mai 2022, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet demande au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir la décision du Conseil national de l'ordre des vétérinaires, prise à l'issue de sa session des 10, 17, 18 juin et 1^{er} juillet 2020 sur son recours contre la décision du 18 décembre 2019 du conseil régional des Hauts-de-France de l'ordre des vétérinaires, prononçant sa radiation du tableau de l'ordre des vétérinaires ;

2°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante : « Le droit de l'Union, et plus particulièrement la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation subordonnant l'exercice de la profession de vétérinaire en commun au respect par les sociétés d'exercice en commun des conditions cumulatives prévues par les 1° à 3° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime qui interdisent la présence de certains actionnaires et réglementent la détention du capital social et des droits de vote ainsi que

l'exercice de certaines fonctions au sein de ces sociétés dont sont aujourd'hui exclus les non-vétérinaires ? » ;

3°) de mettre à la charge du Conseil national de l'ordre des vétérinaires la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la décision attaquée est entachée :

- d'insuffisance de motivation, en ce qu'elle ne répond pas à tous ses arguments ;

- d'irrégularité, ce qu'elle est signée par le secrétaire général du Conseil national de l'ordre des vétérinaires qui avait précédemment exercé des fonctions au sein du groupe Mars et qu'elle méconnaît ainsi le principe d'impartialité ou, à titre subsidiaire, en ce que le procès-verbal de la réunion du Conseil national de l'ordre des vétérinaires n'est pas rédigé par son secrétaire général en méconnaissance des dispositions de l'article 5.3.2 du règlement intérieur ;

- d'illégalité en ce qu'elle est prise à raison de faits pouvant donner lieu à poursuites disciplinaires ;

- d'erreur de droit en ce qu'elle se fonde sur des considérations étrangères aux conditions résultant des dispositions des 1^o et 3^o du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime pour retenir que la direction effective de la société doit être exercée par un vétérinaire et que les vétérinaires en exercice au sein de la société ne sauraient être privés de la possibilité de prendre les décisions essentielles à sa gestion ;

- d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce qu'elle considère que le contrôle effectif de la gestion de la société doit être détenu par les seuls vétérinaires en exercice au sein de la société et que la composition de son conseil d'administration n'est ainsi pas conforme aux dispositions des 1^o et 3^o du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime ;

- d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce qu'elle considère que les statuts et autres accords contractuels pris entre les associés et la société AniCura AB ne sont pas conformes aux dispositions du 1^o du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime compte tenu des pouvoirs du conseil d'administration, des accords extrastatutaires sur l'affectation des bénéficiaires et des droits particuliers octroyés à l'associé non-vétérinaire ;

- d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation, outre d'insuffisance de motivation, en ce qu'elle considère que la société AniCura AB fournit des services et produits à l'occasion de l'exercice professionnel vétérinaire et constitue de ce fait un actionnaire prohibé par les dispositions du a) du 2^o du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime ;

- d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce qu'elle tient compte des activités d'une filiale du groupe Mars alors même que cette filiale ne détient pas elle-même de participation, directe ou indirecte, dans son capital social ;

- d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce qu'elle considère que le groupe Mars fournit des produits à l'occasion de l'exercice professionnel vétérinaire et exerce une activité de transformation de produits animaux, en méconnaissance des dispositions du 2^o du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime ;

- d'erreur de droit en ce qu'elle repose sur une interprétation extensive de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime incompatible avec la directive 2006/123/CE Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

Par un mémoire en défense et un autre mémoire, enregistrés le 17 mars 2021 et le 27 avril 2022, le Conseil national de l'ordre des vétérinaires conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 6 000 euros soit mise à la charge de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a produit des observations, enregistrées le 13 mai 2022.

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 trois mémoires, enregistrés les 29 mars et 6 et 17 avril 2023, la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet persiste en ses demandes.

Par trois mémoires, enregistrés les 29 mars et 7 et 17 avril 2023, le Conseil national de l'ordre des vétérinaires persiste en ses demandes.

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

2° Sous le n° 442925, par une requête, un mémoire complémentaire et trois autres mémoires, enregistrés les 17 août et 17 novembre 2020, le 30 août 2021 et les 9 et 30 mai 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Clinique vétérinaire Saint-Roch demande au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir la décision du Conseil national de l'ordre des vétérinaires, prise à l'issue de sa session des 10, 17, 18 juin et 1^{er} juillet 2020 sur son recours formé contre la décision du 17 décembre 2019 du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine de l'ordre des vétérinaires, prononçant sa radiation du tableau de l'ordre des vétérinaires ;

2°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante : « Le droit de l'Union, et plus particulièrement la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation subordonnant l'exercice de la profession de vétérinaire en commun au respect par les sociétés d'exercice en commun des conditions cumulatives prévues par les 1° à 3° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime qui interdisent la présence de certains actionnaires et réglementent la détention du capital social et des droits de vote ainsi que l'exercice de certaines fonctions au sein de ces sociétés dont sont aujourd'hui exclus les non-vétérinaires ? » ;

3°) de mettre à la charge du Conseil national de l'ordre des vétérinaires la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la décision attaquée est entachée :

- d'insuffisance de motivation, en ce qu'elle n'a pas répondu à tous ses arguments ;

- d'irrégularité, en ce qu'elle est signée par le secrétaire général du Conseil national de l'ordre des vétérinaires qui avait précédemment exercé des fonctions au sein du groupe Mars et qu'elle méconnaît ainsi le principe d'impartialité ou, à titre subsidiaire, en ce que le procès-verbal de la réunion du Conseil national de l'ordre des vétérinaires n'est pas rédigé par son secrétaire général en méconnaissance des dispositions de l'article 5.3.2 du règlement intérieur ;

- d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce qu'elle est prise à raison de faits pouvant donner lieu à poursuites disciplinaires ;

- d'erreur de droit et d'erreur de fait en ce qu'elle estime que la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet, en tant que société d'exercice vétérinaire inscrite au tableau de l'ordre, ne peut être regardée comme une société inscrite auprès de l'ordre au sens des dispositions du 1° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime ;

- d'erreur de droit en ce qu'elle se fonde sur des considérations étrangères aux conditions résultant des dispositions des 1° et 3° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime, pour retenir que la direction effective de la société doit être exercée par un vétérinaire et que les vétérinaires en exercice au sein de la société ne sauraient être privés de la possibilité de prendre les décisions essentielles à sa gestion ;

- d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce qu'elle considère que les vétérinaires en exercice en son sein sont privés de leur pouvoir décisionnel aux motifs, d'une part, que la majorité des parts est détenue par la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet et que, d'autre part, M. Bertrand Pucheu, associé majoritaire de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet, n'exerce qu'au sein de cette dernière ;

- d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce qu'elle considère que les statuts et autres accords contractuels pris entre les associés de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet ne sont pas conformes aux dispositions des 1° et 3° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime compte tenu de la composition et des pouvoirs de son conseil d'administration, des accords extrastatutaires sur l'affectation des bénéfices et des droits particuliers octroyés à l'associé non-vétérinaire au sein de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet ;

- d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation, outre d'insuffisance de motivation, en ce qu'elle considère que la société AniCura AB, qui détient des parts dans la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet, fournit des services et produits à l'occasion de l'exercice professionnel vétérinaire et constitue de ce fait un actionnaire prohibé par les dispositions du a) du 2° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime ;

- d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce qu'elle tient compte des activités d'une filiale du groupe Mars alors même que cette filiale ne détient pas elle-même de participation, directe ou indirecte, dans son capital social ;

- d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en ce qu'elle considère que le groupe Mars fournit des produits à l'occasion de l'exercice professionnel vétérinaire et exerce une activité de transformation de produits animaux, en méconnaissance des dispositions du 2° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime ;

- d'erreur de droit en ce qu'elle se fonde sur une interprétation extensive de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime incompatible avec la directive 2006/123/CE Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

Par un mémoire en défense et un autre mémoire, enregistrés le 17 mars 2021 et le 27 avril 2022, le Conseil national de l'ordre des vétérinaires conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 6 000 euros soit mise à la charge de la société Clinique vétérinaire Saint-Roch au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a produit des observations, enregistrées le 13 mai 2022.

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 trois mémoires, enregistrés les 29 mars et 6 et 17 avril 2023, la société Clinique vétérinaire Saint-Roch persiste en ses demandes.

Par trois mémoires, enregistrés les 29 mars et 7 et 17 avril 2023, le Conseil national de l'ordre des vétérinaires persiste en ses demandes.

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

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 ;
- le code de commerce ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 ;
- l'arrêt C-297/16 du 1^{er} mars 2018 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- l'arrêt C-209/18 du 29 juillet 2019 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Sylvain Monteillet, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Jean-François de Montgolfier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat des sociétés Centre hospitalier vétérinaire Nordvet et Clinique vétérinaire Saint-Roch et au cabinet Rousseau, Tapie, avocat du Conseil national de l'ordre des vétérinaires ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 12 mai 2023, présentée par les sociétés Centre hospitalier vétérinaire Nordvet et Clinique vétérinaire Saint-Roch dans les instances n^{os} 442911 et 442925 ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces des dossiers que la société AniCura AB, société de droit suédois, a fait l'acquisition d'actions de la société anonyme Centre hospitalier vétérinaire Nordvet, qui elle-même a fait l'acquisition d'actions de la société anonyme Clinique vétérinaire Saint-Roch, ce dont il résulte que la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet est détenue à hauteur de 50,01% par cinq associés vétérinaires et à hauteur 49,99% par la société AniCura AB, tandis que la société Clinique vétérinaire Saint-Roch est détenue à hauteur de 99,95% par la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet et à hauteur de 0,05% par dix associés vétérinaires. A la suite de procédures administratives de radiation du tableau de l'ordre des vétérinaires ouvertes après ces acquisitions, respectivement par le conseil régional des Hauts-de-France de l'ordre des vétérinaires et le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine de l'ordre des vétérinaires, ayant conduit à des décisions de radiation, le Conseil national de l'ordre des vétérinaires a, par deux décisions prises à l'issue de sa session des 10, 17, 18 juin et 1^{er} juillet 2020 sur les recours formés contre les décisions de ces conseils régionaux, prononcé la radiation des sociétés Centre hospitalier vétérinaire Nordvet et Clinique vétérinaire Saint-Roch du tableau de l'ordre des vétérinaires, pour différent motifs. Le Conseil national a ainsi retenu trois motifs communs aux deux décisions, tirés de l'absence de contrôle effectif de la société par les vétérinaires associés et de l'existence de conflits d'intérêts prohibés tenant à ce que, d'une part, la société AniCura AB fournit des services en lien avec l'activité vétérinaire, d'autre part, « le groupe Mars » a une filiale qui exerce une activité de transformation des produits animaux et commercialise des produits alimentaires pour animaux domestiques. La décision relative à la Clinique vétérinaire Saint-Roch repose en outre sur un motif tiré de ce que la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet, faute d'être une société de participations financières de professions libérales et de prendre des participations dans une société d'exercice libéral, ne pouvait légalement prendre des participations dans cette clinique. Par deux requêtes distinctes qu'il y a lieu de joindre, la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet et la société Clinique vétérinaire Saint-Roch demandent l'annulation pour excès de pouvoir de ces décisions.

Sur la légalité externe :

2. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article R. 242-84 du code rural et de la pêche maritime : « *Toute décision administrative d'un conseil régional de l'ordre rendue en application des dispositions du présent code de déontologie vétérinaire peut faire l'objet d'un*

recours administratif devant le conseil supérieur. Seule la décision du conseil supérieur de l'ordre rendue sur ce recours peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat ». Il en va ainsi y compris s'agissant des décisions administratives d'un conseil régional de l'ordre des vétérinaires prises en application de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime relatif à l'inscription au tableau de l'ordre des sociétés vétérinaires et à leur radiation.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / (...) / 8° Rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire* ».

4. Il ressort des pièces des dossiers que les décisions attaquées mentionnent que la radiation des sociétés Centre hospitalier vétérinaire Nordvet et Clinique vétérinaire Saint-Roch du tableau de l'ordre des vétérinaires sont prises en application de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime au motif que les vétérinaires en exercice n'exercent pas le contrôle effectif des sociétés, que la détention, directe ou indirecte, de parts par la société AniCura AB et par la société Mars Incorporated caractérise, eu égard aux activités respectives de ces deux sociétés ou de leurs filiales, une situation de conflits d'intérêts prohibée et que, s'agissant de la seule décision concernant la société Clinique vétérinaire Saint-Roch, la prise de participation de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet est illégale dès lors qu'elle n'est pas une société de participations financières de professions libérales. Ces décisions énoncent ainsi les considérations de droit et de fait sur lesquelles elles se fondent. Par suite, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les décisions qu'elles attaquent, qui sont des décisions administratives et non des décisions juridictionnelles, seraient insuffisamment motivées.

5. En deuxième lieu, il ressort des pièces des dossiers que si M. Marc Veilly a, en sa qualité de secrétaire général de l'ordre des vétérinaires, signé le courrier notifiant aux sociétés requérantes les décisions litigieuses, il s'est retiré des débats lors de l'examen de leurs recours par le Conseil national de l'ordre des vétérinaires. Au surplus, la circonstance qu'il ait été employé par le groupe Mars il y a plus de douze ans n'est pas susceptible d'affecter la régularité des procédures administratives en cause. Les sociétés requérantes ne sont, dès lors, pas fondées à soutenir que les décisions qu'elles attaquent auraient été prises à la suite de procédures méconnaissant le principe d'impartialité.

6. En troisième lieu, le moyen tiré de ce que les procès-verbaux des séances au cours desquelles ont été adoptées les décisions litigieuses auraient été rédigés dans des conditions méconnaissant l'article 5.3.2 du règlement intérieur du Conseil national de l'ordre des vétérinaires n'est pas assorti de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé.

7. En dernier lieu, si en vertu de l'article R. 242-89 du code rural et de la pêche maritime, les décisions de radiation prévues à l'article L. 242-4 de ce code ne peuvent être motivées par des faits pouvant donner lieu à poursuites disciplinaires en application de l'article L. 242-6, les faits pouvant donner lieu à poursuites disciplinaires sont, selon ce dernier article, les manquements aux obligations visées au premier alinéa du II de l'article L. 242-1, en l'occurrence, l'obligation de respecter les principes d'indépendance, de moralité et de probité ainsi que les règles déontologiques, en particulier du secret professionnel, et d'entretenir les

compétences indispensables à l'exercice de la profession vétérinaire. Or il ressort des pièces des dossiers que, pour prendre les décisions attaquées, le Conseil national de l'ordre des vétérinaires ne s'est pas fondé sur l'une de ces obligations mais sur le non-respect de conditions posées à l'article L. 241-17 de ce code auxquelles l'inscription d'une société vétérinaire au tableau de l'ordre est subordonnée. Par suite, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le Conseil national de l'ordre des vétérinaires ne pouvait légalement prendre les décisions attaquées.

Sur la légalité interne :

En ce qui concerne la requête n° 442911 :

S'agissant des règles applicables :

Quant aux dispositions du code rural et de la pêche maritime :

8. D'une part, aux termes de l'article L. 242-1 du code rural et de la pêche maritime : « I. - L'ordre des vétérinaires groupe obligatoirement tous les vétérinaires et docteurs vétérinaires en exercice remplissant les conditions prévues à l'article L. 241-1 (...) ainsi que les sociétés d'exercice vétérinaire mentionnées au I de l'article L. 241-17. (...) / (...) / II. - L'ordre des vétérinaires veille au respect des principes d'indépendance, de moralité et de probité, à l'observation des règles déontologiques, en particulier du secret professionnel, et à l'entretien des compétences indispensables à l'exercice de la profession de vétérinaire, par les personnes mentionnées aux articles L. 241-1 (...) et L. 241-17 (...). / III.- Pour l'exercice de ses missions, l'ordre des vétérinaires est habilité à exercer un contrôle des modalités de fonctionnement, de financement et d'organisation des sociétés mentionnées au II. Il peut à ce titre demander aux représentants de ces sociétés de lui communiquer les informations et les documents nécessaires à ce contrôle ». Aux termes du III de l'article L. 242-4 du même code : « (...) En demandant leur inscription au tableau ou celle de la société dont ils sont associés [auprès du conseil régional], les vétérinaires s'engagent sous la foi du serment à exercer leur profession avec conscience et probité. Nul ne peut être inscrit au tableau s'il ne remplit les conditions requises par le présent titre et notamment les conditions nécessaires de moralité, d'indépendance et de compétence. Le conseil régional peut prononcer d'office l'omission temporaire du tableau et, le cas échéant, radier de celui-ci les personnes qui, par suite de l'intervention de circonstances postérieures à leur inscription, ont cessé de remplir ces conditions (...) ». En vertu des articles L. 242-6 et suivants du même code, la chambre régionale de discipline en première instance et la chambre nationale de discipline en appel répriment les manquements commis par les vétérinaires et les sociétés vétérinaires aux obligations visées au premier alinéa du II de l'article L. 242-1. Aux termes de l'article R. 242-32 du même code : « Les dispositions du code de déontologie vétérinaire s'appliquent : / (...) 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. / (...) VI.- Le vétérinaire n'exerce en aucun cas sa profession dans des conditions pouvant compromettre la qualité de ses actes. / VII.- Le vétérinaire prend en compte les conséquences de son activité professionnelle sur la santé publique notamment en matière d'antibiorésistance. / (...) 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 (...) ».

9. D'autre 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 : / 1^o De sociétés civiles professionnelles régies par la loi n^o 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles ; / 2^o De sociétés d'exercice libéral ; / 3^o De toutes formes de sociétés de droit national ou de sociétés constituées en conformité avec la législation d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen et y ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement, dès lors qu'elles satisfont aux conditions prévues au II du présent article et qu'elles ne confèrent pas à leurs associés la qualité de commerçant. / Cet exercice en commun ne peut être entrepris qu'après inscription de la société au tableau de l'ordre mentionné à l'article L. 242-4, dans les conditions prévues par ce dernier. / II.- Les sociétés mentionnées au I répondent aux conditions cumulatives suivantes : / 1^o Plus de la moitié du capital social et des droits de vote doit être détenue, directement ou par l'intermédiaire des sociétés inscrites auprès de l'ordre, par des personnes exerçant légalement la profession de vétérinaire en exercice au sein de la société ; / 2^o La détention, directe ou indirecte, de parts ou d'actions du capital social est interdite : / a) Aux personnes physiques ou morales qui, n'exerçant pas la profession de vétérinaire, fournissent des services, produits ou matériels utilisés à l'occasion de l'exercice professionnel vétérinaire ; / b) Aux personnes physiques ou morales exerçant, à titre professionnel ou conformément à leur objet social, une activité d'élevage, de production ou de cession, à titre gratuit ou onéreux, d'animaux ou de transformation des produits animaux ; / 3^o Les gérants, le président de la société par actions simplifiée, le président du conseil d'administration ou les membres du directoire doivent être des personnes exerçant légalement la profession de vétérinaire ; / 4^o L'identité des associés est connue et l'admission de tout nouvel associé est subordonnée à un agrément préalable par décision collective prise à la majorité des associés mentionnés au 1^o. (...) / III.- Les sociétés communiquent annuellement au conseil régional de l'ordre dont elles dépendent la liste de leurs associés et la répartition des droits de vote et du capital, ainsi que toute modification de ces éléments. / IV.- Lorsqu'une société ne respecte plus les conditions mentionnées au présent article, le conseil régional de l'ordre compétent la met en demeure de s'y conformer dans un délai qu'il détermine et qui ne peut excéder six mois. A défaut de régularisation dans le délai fixé, le conseil régional peut, après avoir informé la société de la mesure envisagée et l'avoir invitée à présenter ses observations dans les conditions prévues aux articles L. 121-1, L. 121-2 et L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, prononcer la radiation de la société du tableau de l'ordre des vétérinaires ».

10. Il résulte de ces dispositions qu'une société ayant pour objet l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux doit être inscrite au tableau de l'ordre des vétérinaires. A cet égard, les instances compétentes de cet ordre ne peuvent refuser d'inscrire au tableau une telle société, dans laquelle un vétérinaire détient une fraction du capital social, que si les statuts de cette société ne sont pas conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'exercice de la profession de vétérinaire, au nombre desquelles figurent les conditions auxquelles la loi subordonne l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux dans le cadre d'une société, ou si ces statuts, ou le cas échéant, des accords passés entre les associés ou des engagements contractés par la société avec des tiers, sont susceptibles de conduire les vétérinaires qui y exercent à méconnaître les règles de la profession, notamment en portant atteinte à leur indépendance professionnelle. Tel est le cas lorsque les statuts de la société et les éventuels pactes d'associés, alors même qu'ils prévoient formellement que les vétérinaires associés disposent de la majorité du capital et des droits de vote, comportent des stipulations privant d'effets les garanties prévues par les dispositions du 1^o du II de l'article L. 241-17 du

code rural et de la pêche maritime, lesquelles, en exigeant la détention de la moitié du capital et des droits de vote par les vétérinaires associés exerçant dans la société, imposent que ces derniers contrôlent effectivement la société. Lorsqu'une société déjà inscrite au tableau de l'ordre ne respecte plus une de ces exigences, l'instance ordinaire régionale, après l'avoir mise en demeure de régulariser sa situation, peut prononcer sa radiation du tableau de l'ordre, de même que, s'il est saisi, le Conseil national de l'ordre des vétérinaires.

Quant à la compatibilité de ces dispositions avec les objectifs de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 :

11. Les sociétés requérantes font valoir, par la voie de l'exception, que les dispositions du 1^o du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime, en ce qu'elles permettent à l'instance ordinaire compétente de vérifier si les garanties qui y sont prévues, alors même qu'elles sont formellement reprises dans les statuts d'une société vétérinaire, ne sont pas privées d'effet par d'autres stipulations des statuts et d'éventuels pactes d'associés, seraient incompatibles avec l'article 15 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

12. Aux termes de l'article 15 de cette directive du 12 décembre 2006 :
« 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 : / (...) / 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 (...) ».

13. Ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) contre Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor* rendu le 1^{er} mars 2018 dans l'affaire C-297/16 et dans son arrêt *Commission européenne contre République d'Autriche* rendu le 29 juillet 2019 dans l'affaire C-209/18, la protection de la santé publique, qui est liée à la santé animale dès lors que certaines maladies animales sont transmissibles à l'homme et que certains produits alimentaires d'origine animale sont 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, occupe le premier rang parmi les biens et les intérêts protégés par le traité et il appartient aux États membres de décider du niveau

auquel ils entendent assurer cette protection ainsi que de la manière dont ce niveau doit être atteint, celui-ci pouvant varier d'un État membre à l'autre. A cet égard, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la recherche légitime des objectifs de protection de la santé publique et d'indépendance des vétérinaires peuvent justifier, au titre de la marge d'appréciation ainsi reconnue aux Etats membres, une réglementation nationale qui, dès lors qu'elle n'exclut pas la participation, qui peut être limitée, de non-vétérinaires au capital de sociétés vétérinaires, prévoit que le contrôle effectif de ces sociétés est assuré par les vétérinaires, garantissant ainsi l'indépendance des vétérinaires à l'égard d'impératifs commerciaux qui pourraient leur être imposés.

14. Il s'ensuit que les dispositions du 1^o du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime, en ce qu'elles permettent à l'instance ordinaire compétente de vérifier si les garanties qui y sont prévues, alors même qu'elles sont formellement reprises dans les statuts d'une société vétérinaire, ne sont pas privées d'effet par d'autres stipulations des statuts et d'éventuels pactes d'associés, ne sont pas incompatibles avec l'article 15 de la directive du 12 décembre 2006. Par suite, le moyen tiré, par la voie de l'exception, de leur incompatibilité avec ces dispositions du droit de l'Union doit être écarté.

S'agissant du bien-fondé du motif tiré du défaut de contrôle effectif de la société par les associés vétérinaires :

15. Il ressort des pièces du dossier n^o 442911 qu'à la date de la décision attaquée, la société AniCura AB détient 49,99 % du capital social de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet, constituée sous forme de société anonyme au titre du 3^o du I de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime, à travers 60 995 actions qui relèvent, dans les statuts de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet, des actions de catégorie A. Les 61 005 actions restantes, de catégorie B, sont détenues par des vétérinaires en exercice au sein la société, réparties entre 61 001 actions détenues par M. Bertrand Pucheu et 4 actions détenues par quatre autres vétérinaires. Chaque action, quelle que soit sa catégorie, donne droit, dans les décisions collectives des actionnaires, à une voix, ainsi qu'il résulte de l'article 11.2.1 des statuts de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet.

16. Il ressort également des pièces de ce dossier que, par un pacte d'actionnaires du 9 juin 2020, les actionnaires vétérinaires se sont engagés à voter favorablement en assemblée générale à toute proposition d'affectation de sommes distribuables, dans le cas où le montant des investissements réalisés au cours de l'exercice écoulé est au moins égal à 1,5 % du chiffre d'affaires annuel du même exercice. De plus, s'agissant des décisions relevant de la compétence de l'assemblée générale, l'article 18 des statuts de la société Centre hospitalier Nordvet stipule que celle-ci ne délibère valablement, sur première convocation, que si les actionnaires présents ou représentés possèdent au moins 51 % des droits de vote, ce qui, compte tenu de la répartition du capital social exposée au point précédent, implique la présence d'un représentant de la société AniCura AB. S'il est prévu que ce quorum ne s'applique pas en cas de deuxième convocation d'une assemblée générale ordinaire, au cas où elle serait demandée, il reste toujours applicable pour une assemblée générale extraordinaire. Par ailleurs, une promesse unilatérale de vente a été conclue le 9 juin 2020 par M. Pucheu, alors président-directeur général de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet, au profit de la société AniCura AB, aux termes de laquelle M. Pucheu permet à la société AniCura AB de prendre seule et à tout moment l'initiative de réaliser cette promesse, qui porte sur la majorité des actions du capital social de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet et de substituer toute personne de son choix selon

le b de l'article 10 de cette promesse, qu'il s'agisse d'une personne déjà actionnaire ou d'un nouvel actionnaire proposé à l'agrément des autres actionnaires minoritaires au capital.

17. En outre, l'article 13.1 des statuts de la société Centre hospitalier Nordvet stipule que le conseil d'administration est composé de trois membres nommés par l'assemblée générale ordinaire, dont deux doivent être proposés par les titulaires des actions A, soit la société AniCura AB, et un par les titulaires d'actions B et l'article 13.4 attribue au conseil d'administration compétence pour prendre des décisions structurantes pour l'avenir de la société, notamment sur le choix des investissements ou la création ou la suppression d'un poste de vétérinaire. Enfin, l'article 11.2.3 de ces statuts stipule qu'en cas de distribution de dividendes, un montant correspondant à 99 % du montant distribué est versé aux titulaires d'actions A, en l'occurrence la société AniCura AB.

18. Il ressort ainsi des pièces du dossier n° 442911 que si les statuts et le pacte d'associés de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet comportent des stipulations, citées au point 15, qui reprennent formellement les exigences fixées aux dispositions du 1° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime, la conjonction des stipulations citées au point 16 ainsi qu'au point 17 conduit à ce que les garanties prévues par ces dispositions législatives soient, en l'espèce, privées d'effet, dès lors qu'il en résulte que les associés vétérinaires, quoique détenant la majorité des droits de vote, ne sont pas en mesure de contrôler effectivement la société.

19. Il résulte de tout ce qui précède que la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet n'est pas fondée à soutenir que le Conseil national de l'ordre des vétérinaires a fait une inexacte application des dispositions du 1° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime en retenant qu'eu égard à ses statuts, son pacte d'actionnaires et la promesse de vente faite par M. Pucheu, elle ne satisfaisait pas à la condition prévue par ces dispositions, ni que sa décision est entachée d'erreur d'appréciation.

S'agissant du bien-fondé des motifs tenant à l'existence de conflits d'intérêts prohibés :

20. Il résulte des dispositions des a) et b) du 2° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime, citées au point 9, que la « *détention, directe ou indirecte* » de parts ou d'actions du capital social de sociétés vétérinaires est interdite aux personnes physiques ou morales qui, n'exerçant pas la profession de vétérinaire, « *fournissent des services, produits ou matériels utilisés à l'occasion de l'exercice professionnel vétérinaire* » ou qui exercent, à titre professionnel ou conformément à leur objet social, « *une activité d'élevage, de production ou de cession, à titre gratuit ou onéreux, d'animaux ou de transformation des produits animaux* ».

21. Ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires préparatoires à la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable dont elles sont issues, doivent être entendues, s'agissant de dispositions d'interdiction, comme n'interdisant aux personnes physiques et morales, fournissant des services, produits ou matériels utilisés à l'occasion de l'exercice professionnel vétérinaire ou exerçant à titre professionnel une activité d'élevage, de production ou de cession d'animaux ou de transformation des produits animaux, de détenir, directement ou indirectement, des parts dans une société vétérinaire que pour autant qu'elles possèdent, du fait

de telles activités, des intérêts susceptibles d'influencer l'exercice, par les vétérinaires, de la médecine et la chirurgie des animaux et, ce faisant, d'affecter le respect de leurs obligations déontologiques.

Quant à l'activité de la société AniCura AB :

22. Il ressort des pièces du dossier n° 442911 que l'objet social de la société AniCura AB est, selon le paragraphe 3 de ses statuts, notamment de fournir des « services » et de proposer des « produits » dans le domaine des soins vétérinaires. A cet égard, la société requérante soutient, sans être sérieusement contredite, qu'il ne s'agit à la date de la décision attaquée que de services de gestion, notamment d'assistance comptable, financière, juridique et administrative ainsi que de marketing et de négociation de prix. Si la société AniCura AB exerce ainsi une activité de fourniture de « services supports » à destination de sociétés vétérinaires, de tels services ne peuvent être regardés comme « *utilisés à l'occasion de l'exercice professionnel vétérinaire* », de sorte que cette activité ne relève pas de celles qui sont visées par les dispositions du a) du 2° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime.

23. Il résulte de ce qui précède que la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet est fondée à soutenir que le Conseil national de l'ordre des vétérinaires a fait une application inexacte des dispositions du a) du 2° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime en retenant qu'elles faisaient obstacle à ce que la société AniCura AB puisse détenir des parts dans son capital.

Quant à l'activité du « groupe Mars » :

24. Il ressort des pièces du dossier n° 442911 que la société AniCura TC AB est à la tête d'une chaîne de filiales détenues à 100%, dont la société AniCura AB. La société AniCura TC AB est elle-même détenue majoritairement par la société Mars Pet Services UK Limited, qui est contrôlée par la société Mars Incorporated. Cette dernière doit ainsi être regardée comme détenant indirectement des parts dans le capital social de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet. Si la société Mars Incorporated a une filiale Mars Petcare qui exploite des marques d'aliments pour animaux, cette société filiale ne détient elle-même, ni directement ni indirectement, de parts dans le capital social de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet. Dans ces conditions, la circonstance que la société Mars Petcare, d'une part, fabrique des aliments pour animaux, ce qui nécessite la transformation de produits animaux, d'autre part, commercialise des aliments pour animaux, dont la délivrance est, en vertu de l'article R. 242-62 du code rural et de la pêche maritime, une activité accessoire à l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux, et qu'elle exerce ainsi des activités correspondant à celles mentionnées aux a) et b) du 2° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime n'est pas de nature à interdire à la société AniCura AB d'être au capital de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet. La requérante est donc fondée à soutenir que le Conseil national de l'ordre des vétérinaires a fait une application inexacte de ces dispositions en estimant qu'elles prohibaient une telle situation.

25. Ainsi qu'il a été dit aux points 20 à 24 la décision attaquée, en ce qu'elle a pour motifs la méconnaissance des dispositions des a) et b) du 2° du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime, est entachée d'illégalité. Il n'y a donc pas lieu de se prononcer sur les autres moyens présentés par la requérante en vue de contester ces mêmes

motifs, notamment le moyen tiré de ce que ces dispositions seraient incompatibles avec le droit de l'Union européenne, en particulier, avec la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006.

26. Il résulte de tout ce qui précède que si la décision du Conseil national de l'ordre des vétérinaires attaquée ne pouvait légalement se fonder sur la méconnaissance des dispositions du 2^o du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime pour procéder à la radiation de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet, il résulte de l'instruction que le Conseil national aurait pris la même décision s'il ne s'était fondé que sur la méconnaissance des dispositions du 1^o du II du même article, qui est, à elle seule, de nature à justifier la mesure prise. Il s'ensuit que la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet n'est pas fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du Conseil national de l'ordre des vétérinaires qu'elle attaque.

En ce qui concerne la requête n^o 442925 :

27. Il ressort des pièces du dossier n^o 442925 que la décision attaquée par la société Clinique vétérinaire Saint-Roch se fonde sur quatre motifs dont celui tiré de la méconnaissance des exigences du 1^o du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime, dès lors que la majorité du capital - en l'espèce 99,95% - est détenue par la société Centre hospitalier Nordvet et qu'au sein de cette dernière, les vétérinaires associés ne contrôlent pas effectivement la société.

28. Or il résulte de ce qui a été dit au point 26 que le Conseil national de l'ordre des vétérinaires a pu légalement radier du tableau de l'ordre la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet au motif qu'elle ne satisfait pas aux conditions posées par le 1^o du II de l'article L. 241-17, tenant à garantir un contrôle effectif des vétérinaires associés sur la conduite de la société. Il s'ensuit, dès lors que la société Clinique vétérinaire Saint-Roch est détenue à 99,95% par la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet, que cette condition ne peut également être regardée que comme non satisfaite par la société Clinique vétérinaire Saint-Roch. Le Conseil national de l'ordre des vétérinaires n'a donc pas fait une inexacte application de ces dispositions en prenant pour ce même motif la décision attaquée.

29. Dès lors qu'il résulte de l'instruction que le Conseil national de l'ordre des vétérinaires aurait pris la même décision de radiation de la société Clinique vétérinaire Saint-Roch s'il ne s'était fondé que sur la méconnaissance des dispositions du 1^o du II de l'article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime, la Clinique vétérinaire Saint-Roch n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du Conseil national de l'ordre des vétérinaires qu'elle attaque, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la légalité des autres motifs retenus et les moyens afférents.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

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

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet est rejetée.

Article 2 : La requête de la société Clinique vétérinaire Saint-Roch est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées dans les deux instances 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 Centre hospitalier vétérinaire Nordvet, à la société Clinique vétérinaire Saint-Roch et au Conseil national de l'ordre des vétérinaires.

Copie en sera adressée au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

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 M. Sylvain Monteillet, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 10 juillet 2023.

Le président :
Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :
Signé : M. Sylvain Monteillet

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 :