

Conseil d'État

N° 390168

ECLI:FR:CECHR:2017:390168.20170710

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

4ème - 5ème chambres réunies

M. Jean-François de Montgolfier, rapporteur

M. Frédéric Dieu, rapporteur public

SCP ROUSSEAU, TAPIE, avocat(s)

lecture du lundi 10 juillet 2017

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 390168, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 14 mai et 13 août 2015 ainsi que le 19 juin 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la clinique vétérinaire de la Lézarde demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2015-289 du 13 mars 2015 modifiant le code de déontologie vétérinaire et différentes dispositions liées à l'exercice professionnel vétérinaire, en tant qu'il introduit, au code rural et de la pêche maritime, un XVIII à l'article R. 243-33, un dernier alinéa à l'article R. 242-62 et un II à l'article R. 242-76 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 393402, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 septembre 2015 et 20 juin 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le

syndicat national des vétérinaires salariés d'entreprise demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le même décret en tant qu'il modifie les articles R. 242-35, R. 242-40, R. 242-42, R. 242-50 et R. 242-61 du code rural et de la pêche maritime, ainsi que la décision de rejet du 13 juillet 2015 née du silence gardé par le Premier ministre sur son recours gracieux contre ces mêmes dispositions ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la directive n° 2006/123/CE du Parlement et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

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

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Rousseau, Tapie, avocat du Conseil national de l'ordre des vétérinaires ;

1. Considérant que la requête de la clinique vétérinaire de la Lézarde et celle du syndicat national des vétérinaires salariés d'entreprises sont dirigées contre le décret du 13 mars 2015 modifiant le code de déontologie vétérinaire et différentes dispositions liées à l'exercice professionnel vétérinaire, en tant qu'il modifie, dans le code rural et de la pêche maritime, certaines dispositions réglementaires de la section II du chapitre 2 du titre 4 du livre 2 de ce code, relative au code de déontologie vétérinaire ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant que le Conseil national de l'ordre des vétérinaires justifie, par son objet statutaire, d'un intérêt de nature à le rendre recevable à intervenir en défense dans le présent litige ; que son intervention doit être admise ;

Sur le décret attaqué en tant qu'il introduit un XVIII à l'article R. 242-33 du code rural et de la pêche maritime :

3. Considérant que l'article R. 242-33 du code rural et de la pêche maritime fixe les " devoirs généraux " du vétérinaire ; que le XVIII de cet article introduit par le décret attaqué dispose que : " Le vétérinaire ne peut pratiquer sa profession comme un commerce ni privilégier son intérêt propre par rapport à celui de ses clients ou des animaux qu'il traite " ;

4. Considérant, en premier lieu, que l'article L. 242-3 du code rural et de la pêche maritime habilite le pouvoir réglementaire à édicter, par décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil national de l'ordre des vétérinaires et consultation des organisations syndicales de vétérinaires, un code de déontologie ; que le moyen tiré de ce que les dispositions réglementaires litigieuses seraient entachées d'incompétence doit, par suite, être écarté ;

5. Considérant en deuxième lieu qu'en disposant que la profession de vétérinaire ne peut se pratiquer " comme un commerce ", le pouvoir réglementaire a entendu interdire aux vétérinaires de soumettre leur pratique professionnelle à la recherche exclusive du profit et de compromettre ainsi la réalisation des objectifs d'intérêt général auxquels concourt l'exercice de leur profession ; que, par suite, cette interdiction, dont la formulation ne revêt pas un caractère inintelligible, ne porte pas à l'exercice de la liberté d'entreprendre des vétérinaires une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ;

6. Considérant, en troisième lieu, que les requérants ne peuvent utilement soutenir, ni que ces dispositions sont illégales en ce qu'elles contrediraient les dispositions de l'article R. 242-62 du code rural et de la pêche maritime qui autorisent les vétérinaires, à titre accessoire, à délivrer certains aliments pour animaux ainsi que des produits, matériels et services en rapport avec l'exercice de la médecine et de la chirurgie animales, ni qu'elles le sont en ce qu'elles feraient " double emploi " avec d'autres dispositions réglementaires du même code de déontologie vétérinaire ;

7. Considérant, enfin, que si la méconnaissance, par les vétérinaires, des obligations déontologiques auxquelles ils sont soumis à raison de leur profession est de nature à engager leur responsabilité disciplinaire, la définition de ces obligations ne relève pas de

la “ matière pénale “ au sens des stipulations l’article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales ; que le moyen tiré de ce que, en raison de leur prétendue imprécision, ces dispositions méconnaîtraient les exigences qui résultent de ces stipulations est, par suite, inopérant ;

Sur le décret attaqué en tant qu’il introduit un dixième alinéa à l’article R. 242-35 du code rural et de la pêche maritime :

8. Considérant que les cinq derniers alinéas de l’article R. 242-35 du code rural et de la pêche maritime sont relatifs aux informations que les vétérinaires doivent tenir à la disposition des personnes ayant recours à leurs services ; que, dans sa rédaction résultant du décret attaqué, le dixième alinéa de ce même article mentionne à ce titre les informations relatives “ aux sociétés d’exercice et réseaux professionnels vétérinaires “ auxquels appartient le professionnel intéressé ; que la requête du syndicat national des vétérinaires salariés d’entreprises doit être regardée comme ne demandant l’annulation, dans cet article, que de ce seul alinéa ;

9. Considérant que le 3.c) de l’article 22 de la directive du Parlement et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur prévoit que les Etats membres veillent à ce que les prestataires de services communiquent au destinataire qui en fait la demande : “ les informations sur leurs activités pluridisciplinaires et partenariats qui sont directement liés au service concerné “ ; que, par ailleurs, le 5. du même article permet aux Etats membres de prévoir, pour les prestataires ayant leur établissement sur leur territoire, des exigences d’information supplémentaires à celles qu’elle prescrit ; que par suite, en imposant à tout vétérinaire de tenir à la disposition des personnes ayant recours à ses services les informations relatives aux sociétés d’exercice et réseaux professionnels vétérinaires auxquels il appartient, les dispositions attaquées n’ont pas méconnu ces dispositions ;

10. Considérant, enfin, que l’article 5 de cette même directive étant relatif aux seules formalités entre le prestataire de service et l’administration, le moyen tiré de ce que les dispositions attaquées, qui concernent les relations entre un professionnel et les personnes ayant recours à ses services, en méconnaîtraient les objectifs est inopérant ;

Sur le décret attaqué en tant qu’il modifie l’article R. 242-40 du code rural et de la pêche maritime :

11. Considérant que l’article R. 242-40 du code rural et de la pêche maritime est relatif aux conventions et contrats conclus par les vétérinaires dans le cadre de l’exercice professionnel ; que, dans sa rédaction résultant du décret attaqué, il fait notamment obligation aux vétérinaires de communiquer au conseil régional compétent de l’ordre des vétérinaires les conventions ou contrats les liant soit à un vétérinaire, soit à un tiers, et “ ayant pour objet (...) la mise à disposition d’un local professionnel “ ; que la requête du syndicat national des vétérinaires salariés d’entreprises doit être regardée comme ne demandant l’annulation, dans cet article, que de ces seules dispositions ;

12. Considérant, en premier lieu, que le II de l'article L. 242-1 du code rural et de la pêche maritime confie à l'ordre des vétérinaires le soin de veiller au respect des principes d'indépendance, de moralité et de probité ainsi qu'à l'observation des règles déontologiques par les membres de cette profession ; que, par suite, en imposant aux vétérinaires de communiquer au conseil régional dont ils relèvent les conventions ayant pour objet la mise à disposition d'un local professionnel, les dispositions attaquées, qui ont pour objet de permettre à l'ordre d'exercer cette mission, ne portent pas à l'exercice de la profession une atteinte disproportionnée au regard de cet objectif ;

13. Considérant, en deuxième lieu, que ces dispositions ne sont, en tout état de cause, pas incompatibles avec les objectifs de l'article 5 de la directive du 12 décembre 2006 mentionnée ci-dessus aux termes duquel : " Lorsque les procédures et formalités examinées en vertu du présent paragraphe ne sont pas suffisamment simples, les États membres les simplifient " ;

14. Considérant, enfin, que le moyen tiré de ce que les dispositions attaquées " constituent une inutile redondance " avec d'autres dispositions du code rural et de la pêche maritime est inopérant ;

15. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée sur ce point par le Conseil national de l'ordre des vétérinaires, les conclusions mentionnées au point 11 doivent être rejetées ;

Sur les dispositions de l'article R. 242-42 du code rural et de la pêche maritime :

16. Considérant qu'aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : " Sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée " ;

17. Considérant que les dispositions de l'article R. 242-42 du code rural et de la pêche maritime résultent du décret du 9 octobre 2003 portant code de déontologie vétérinaire et modifiant le code rural, qui a été publié au Journal officiel de la République française le 11 octobre 2003 et n'ont, contrairement à ce que soutient le syndicat national des vétérinaires salariés d'entreprise, pas été modifiées par le décret attaqué ; que, par suite, le recours gracieux adressé le 7 mai 2015 au Premier ministre contre ces dispositions, présenté après l'expiration du délai de recours contentieux contre le décret du 9 octobre 2003, n'a pas interrompu ce délai ; qu'en tant qu'elle est dirigée contre ces dispositions, la requête du syndicat national des vétérinaires salariés d'entreprise est dès lors tardive et ne peut, dans cette mesure, qu'être rejetée ;

Sur le décret attaqué en tant qu'il modifie l'article R. 242-50 du code rural et de la pêche maritime :

18. Considérant que, dans sa rédaction résultant du décret attaqué, l'article R. 242-50 du code rural et de la pêche maritime dispose : " Il est interdit d'effectuer des actes de médecine ou de chirurgie des animaux, définis à l'article L. 243-1 du présent code, à titre gratuit ou onéreux, dont peut tirer un bénéfice moral ou matériel une personne physique ou morale non habilitée légalement à exercer la profession vétérinaire et extérieure au contrat de soin. / Les dispositions du précédent alinéa ne s'appliquent pas à la pratique des actes de médecine ou de chirurgie des animaux, par un vétérinaire salarié d'un établissement mentionné au VI de l'article L. 214-6 du présent code ou d'un groupement agréé au titre de l'article L. 5143-6 du code de la santé publique " ;

19. Considérant, d'une part, que ces dispositions ont notamment pour objet d'interdire aux vétérinaires salariés par une personne physique ou une personne morale qui n'est pas habilitée à exercer la profession vétérinaire de pratiquer, en leur qualité de vétérinaire salarié, des actes de médecine ou de chirurgie sur les animaux qui sont la propriété des clients de leurs employeurs ; que, par ces dispositions, le pouvoir réglementaire, compétent ainsi qu'il a été dit au point 4 pour fixer les règles déontologiques applicables à la profession de vétérinaire, a notamment entendu garantir l'indépendance des vétérinaires à l'égard d'impératifs commerciaux qui pourraient leur être imposés par un employeur non soumis aux règles déontologiques de la profession vétérinaire ; que, par suite, et compte tenu de ce que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le vétérinaire salarié accomplisse des actes vétérinaires à titre libéral en dehors de l'exécution de son contrat de travail, elles ne portent pas à l'exercice de la profession une atteinte disproportionnée au regard de cet objectif ;

20. Considérant, d'autre part, que l'exception prévue par ces dispositions en faveur des groupements agréés n'ayant pas par elle-même pour effet de créer cet agrément ou de soumettre une activité vétérinaire à un agrément, le requérant ne peut utilement soutenir que, en raison de la composition des instances habilitées à statuer sur l'agrément de ces groupements, les dispositions qu'il attaque seraient incompatibles avec les conditions posées par l'article 14 de la directive du 6 décembre 2006 citée ci-dessus, lesquelles interdisent de subordonner l'accès à une activité de service à l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents ;

Sur le décret attaqué en tant qu'il modifie l'article R. 242-61 du code rural et de la pêche maritime :

21. Considérant que, dans sa rédaction résultant du décret attaqué, l'article R. 242-61 du code rural et de la pêche maritime prévoit que : " Les vétérinaires doivent participer à la permanence des soins. (...) " ; que le syndicat national des vétérinaires salariés d'entreprises, qui doit être regardé comme ne demandant l'annulation, dans cet article, que de ces seules dispositions, ne peut en tout état de cause sérieusement soutenir qu'une telle obligation méconnaît le droit au repos garanti aux salariés par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ;

Sur le décret attaqué en tant qu'il modifie le second alinéa de l'article R. 242-62 du code rural et de la pêche maritime :

22. Considérant que, dans sa rédaction résultant du décret attaqué, le second alinéa de l'article R. 242-62 du code rural et de la pêche maritime prévoit que " toute intermédiation d'assurance " est interdite aux vétérinaires exerçant la médecine et la chirurgie des animaux ; que la requête du syndicat national des vétérinaires salariés d'entreprises doit être regardée comme ne demandant l'annulation, dans cet article, que de ces seules dispositions ;

23. Considérant, en premier lieu, que ces dispositions ont notamment pour objet de garantir l'indépendance des vétérinaires à l'égard des sociétés qui commercialisent les assurances couvrant le coût des actes de médecine ou de chirurgie des animaux ; qu'elles permettent ainsi de prévenir les conflits d'intérêts qui pourraient résulter du cumul de l'exercice de la profession vétérinaire avec une activité d'intermédiation pour de telles assurances ; que les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'elles portent à l'exercice de la profession une atteinte disproportionnée au regard de cet objectif ;

24. Considérant, en second lieu, que si l'article 25 de la directive du 12 décembre 2006 mentionnée ci-dessus impose aux Etats de veiller à ce que les prestataires de services ne soient pas soumis à des exigences qui les obligent à exercer exclusivement une activité spécifique, ce même article prévoit que les professions réglementées peuvent être soumises à de telles exigences dans la mesure où cela est justifié pour garantir le respect de règles de déontologie qui leur sont propres ; qu'ainsi, en tout état de cause, les dispositions attaquées ne sont pas incompatibles avec les objectifs définis par cette directive ;

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée sur ce point par le ministre chargé de l'agriculture, les conclusions mentionnées au point 22 doivent être rejetées ;

Sur le décret attaqué en tant qu'il introduit un II à l'article R. 242-76 du code rural et de la pêche maritime :

26. Considérant que l'article R. 242-76 du code rural et de la pêche maritime est relatif à la communication des vétérinaires à l'intention de leur clientèle ; que son II introduit par le décret attaqué dispose que : " Seule l'apposition sur les véhicules professionnels d'un logotype reprenant exclusivement la croix vétérinaire est autorisée. Les vétérinaires qui assurent une permanence des soins 24 h/24 peuvent compléter le logotype par la mention "Vétérinaire 24 h/24". " ;

27. Considérant qu'aux termes de l'article 24 de la directive mentionnée ci-dessus du 12 décembre 2006, applicable à la profession des vétérinaires : " 1. Les Etats membres suppriment toutes les interdictions totales visant les communications commerciales des professions réglementées. / 2. Les Etats membres veillent à ce que les communications commerciales faites par les professions réglementées respectent les règles professionnelles conformes au droit communautaire, qui visent notamment

l'indépendance, la dignité et l'intégrité de la profession ainsi que le secret professionnel, en fonction de la spécificité de chaque profession. Les règles professionnelles en matière de communications commerciales doivent être non discriminatoires, justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnées " ; que le paragraphe 12 de l'article 4 de la même directive définit la communication commerciale comme " toute forme de communication destinée à promouvoir directement ou indirectement, les biens, les services ou l'image d'une (...) personne exerçant une profession réglementée " ;

28. Considérant qu'il appartient au pouvoir réglementaire, compétent ainsi qu'il a été dit au point 4 pour édicter un code de déontologie des vétérinaires, d'adopter les mesures nécessaires pour que la communication des vétérinaires à l'attention du public soit loyale, honnête et scientifiquement étayée, qu'elle respecte le secret professionnel et qu'elle ne puisse ni induire le public en erreur, abuser sa confiance ou exploiter sa crédulité ni porter atteinte à la dignité et l'intégrité de la profession ; que, toutefois, en interdisant aux vétérinaires de faire figurer sur leurs véhicules professionnels toute information, y compris celle qui, donnant leur nom, leur adresse et leurs coordonnées téléphoniques ou de courriel, se limiterait à permettre de les identifier nominativement et d'accéder à leur activité, les dispositions du II de l'article R. 242-76 du code rural et de la pêche maritime portent une atteinte disproportionnée au droit des vétérinaires à avoir recours à une communication commerciale ;

29. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requêtes doivent être rejetées sauf, s'agissant de la requête de la clinique vétérinaire de la Lézarde en tant qu'elle demande l'annulation du décret attaqué en tant qu'il introduit, à l'article R. 242-76 du code rural et de la pêche maritime, les mots : " Seule l'apposition sur les véhicules professionnels d'un logotype reprenant exclusivement la croix vétérinaire est autorisée " ;

30. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros à verser à la clinique vétérinaire de La Lézarde au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'en revanche, ces mêmes dispositions font obstacle à ce que l'Etat verse au syndicat national des vétérinaires salariés d'entreprise la somme que celui-ci demande au même titre ;

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention du Conseil national de l'ordre des vétérinaires est admise.

Article 2 : Le décret n° 2015-289 du 13 mars 2015 modifiant le code de déontologie vétérinaire et différentes dispositions liées à l'exercice professionnel vétérinaire est annulé en tant qu'il introduit, à l'article R. 242-76 du code rural et de la pêche maritime, les mots : " Seule l'apposition sur les véhicules professionnels d'un logotype reprenant exclusivement la croix vétérinaire est autorisée " .

Article 3 : L'Etat versera à la clinique vétérinaire de La Lézarde la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La requête du syndicat national des vétérinaires salariés d'entreprise et le surplus de la requête de la clinique vétérinaire de la Lézarde sont rejetés.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la clinique vétérinaire de la Lézarde, au syndicat national des vétérinaires salariés d'entreprise, au Conseil national des vétérinaires, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation et au Premier ministre.

Abstrats : 55-03-042 PROFESSIONS, CHARGES ET OFFICES. CONDITIONS D'EXERCICE DES PROFESSIONS. VÉTÉRINAIRES. - DROIT D'AVOIR RECOURS À UNE COMMUNICATION COMMERCIALE - 1) ENCADREMENT - FINALITÉS - 2) INTERDICTION DE FAIRE FIGURER SUR LES VÉHICULES PROFESSIONNELS TOUTE INFORMATION - ATTEINTE DISPROPORTIONNÉE.

Résumé : 55-03-042 1) Il appartient au pouvoir réglementaire, compétent pour édicter un code de déontologie des vétérinaires, d'adopter les mesures nécessaires pour que la communication des vétérinaires à l'attention du public soit loyale, honnête et scientifiquement étayée, qu'elle respecte le secret professionnel et qu'elle ne puisse ni induire le public en erreur, abuser sa confiance ou exploiter sa crédulité ni porter atteinte à la dignité et l'intégrité de la profession.,,.,2) En interdisant aux vétérinaires de faire figurer sur leurs véhicules professionnels toute information, y compris celle qui, donnant leur nom, leur adresse et leurs coordonnées téléphoniques ou de courriel, se limiterait à permettre de les identifier nominativement et d'accéder à leur activité, les dispositions du II de l'article R. 242-76 du code rural et de la pêche maritime portent une atteinte disproportionnée au droit des vétérinaires à avoir recours à une communication commerciale.