

N° 448133
Société MON VETO et autres

N° 455961
Société UNIVETIS

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 10 mai 2023
Décision du 10 juillet 2023

Conclusions

M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public

Les deux affaires qui viennent d'être appelées mettent en cause MM. BB..., W... et G..., trois docteurs vétérinaires entrepreneurs qui ont développé une activité de cliniques et de cabinets vétérinaires via différentes sociétés dans des conditions que l'ordre des vétérinaires n'estime pas conforme à la réglementation de la profession. Ces affaires soulèvent comme les précédentes¹ mais sur des points différents, la question de savoir à quelles conditions cette réglementation permet à des sociétés d'exercice professionnel de constituer de groupes d'établissements vétérinaires.

1^o) Une première affaire concerne deux sociétés d'exercice libérale (Mon VETO et Mon VETO IDF EST) que ces trois associés ont constituées et qui ont installé de nombreux domiciles d'exercice professionnel (22 à la date de la décision attaquée). Elles emploient plusieurs centaines de salariés. Le Dr BB... assure la présidence générale du groupe et ses deux associés la direction médicale. Le Conseil national de l'ordre des vétérinaires (CNOV) a engagé des poursuites disciplinaires contre eux et contre ces deux sociétés en reprochant notamment aux associés de ne pas exercer dans tous les domiciles d'exercice professionnel.

Par une décision du 25 janvier 2019, la chambre régionale de discipline de Normandie a déclaré nulles les poursuites dirigées contre les deux sociétés mais a infligé une interdiction d'exercer à chacun des associés.

Sur appel du président du CNOV dirigé contre cette décision en tant qu'elle déclarait nulles les poursuites contre la société, la Chambre disciplinaire nationale (CDN) a, le 27 octobre 2020, infirmé la décision de première instance et a infligé une sanction aux sociétés. Par cette même décision, statuant sur l'appel des associés, elle a seulement atténué la sanction infligée à deux d'en eux, en l'assortissant d'un sursis partiel.

¹ Affaires n° 442911 (*Sté Nordvet*) et 452448 (*Sté Oncovet*), examinée lors de la séance du 10 mai 2023.

Les sociétés et leurs associés se pourvoient en cassation. Le pourvoi formule une demande de hiérarchisation des moyens à laquelle vous n'êtes pas tenu de faire droit en cassation (15 mars 2023, *Somoao*, n° 452953, B) mais, si vous nous suivez, la demande sera doublement satisfaite car le moyen présenté comme prioritaire par le pourvoi nous paraît fondé.

* S'agissant des poursuites contre les deux sociétés, vous pourrez toutefois d'abord faire droit au moyen d'irrégularité tiré de ce que la CDN a jugé recevable l'appel du président du CNOV qui n'était pas motivé. L'article R. 242-111 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) impose que l'appel soit motivé. Vous exigez en pareille circonstance, à peine d'irrecevabilité de l'appel, que la motivation soit adressée à la juridiction avant l'expiration du délai de recours contentieux (voyez, pour une juridiction ordinaire, votre décision du 14 juin 1999, *B...*, 184477, T, pour la discipline des géomètres experts). En l'espèce, la lettre par laquelle le président du CNOV fait appel se borne à demander que la chambre nationale de discipline statue sur les manquements déontologiques reprochés aux personnes contre lesquelles il avait porté plainte, ce qui ne formule aucune critique de la décision rendue en première instance.

* Sur le fond, pour infliger la sanction aux trois associés, la chambre disciplinaire a jugé qu'ils avaient méconnu l'obligation pour chaque associé d'une société d'exercice vétérinaire d'être présent au moins à temps partiel dans chacun des domiciles professionnels d'exercice (DPE) déclarés par cette société. La formule de la décision un peu maladroite n'impose pas que chaque associé exerce à temps partiel dans chaque DPE mais elle interdit que la responsabilité d'un DPE soit confiée à des vétérinaires salariés ou collaborateurs libéraux de la société.

L'article R. 242-53 du CRPM prévoit que tout vétérinaire inscrit à l'ordre et en exercice doit avoir au moins un DPE (c'est-à-dire un lieu d'implantation de locaux professionnels où s'exerce la profession) mais il peut en avoir plusieurs et la règle s'applique tant aux personnes physiques qu'aux sociétés d'exercice. Jusqu'en juillet 2010, cet article prévoyait que le nombre de DPE ne pouvait être supérieur au nombre des vétérinaires associés sans jamais pouvoir excéder trois. Un décret du 8 juillet 2010² adaptant le code rural à la directive *Services* a supprimé ce double plafonnement mais a imposé que chaque DPE comporte un vétérinaire chargé de son administration. Il a également permis, à l'article R. 242-55, que cet administrateur de DPE puisse être un salarié de la société.

Par une décision du 1^{er} octobre 2012, *Syndicat national des vétérinaires salariés d'entreprise* (343204, T), vous avez partiellement annulé ces dispositions au motif que l'exigence d'un vétérinaire administrateur de DPE conduisait à priver un professionnel exerçant seul de la possibilité de disposer de plusieurs DPE. Vous avez jugé qu'une telle restriction était incompatible avec la directive *Services*.

Votre annulation n'a toutefois pas fait revivre l'ancienne limitation du nombre des DPE et la rédaction de l'article R. 242-53, après votre annulation partielle, laisse ouverte, et incertaine,

² Décret n° 2010-780 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.

la question de savoir s'il existe une limitation du nombre des DPE qu'une même société d'exercice peut avoir. Il y a donc ici une difficulté d'interprétation.

Pour répondre à cette question, le CNOV a pris en septembre 2015 une délibération par laquelle il formule l'avis que les associés d'une même société doivent assurer eux-mêmes le service à la clientèle dans chaque DPE pendant une durée d'au moins 50 % du temps d'ouverture hebdomadaire. Cette interprétation a pour effet, si les DPE sont ouverts à plein temps et que les associés exercent de même, de limiter le nombre de DPE au double du nombre des associés et elle conduit à rétablir l'interdiction de confier la gestion d'un DPE à un collaborateur libéral ou salarié. L'arrêt de la CDN attaqué devant vous, sans reprendre ce seuil de présence, retient la même règle selon laquelle des associés de la société doivent exercer au moins à temps partiel dans chacun des DPE.

Nous ne parvenons pas à souscrire à cette interprétation, et ce pour plusieurs raisons.

- En premier lieu, il nous semble que le CNOV interprète de façon erronée les autres textes qu'il mobilise à l'appui de cette interprétation.

Le CNOV invoque d'abord des règles législatives applicables aux sociétés d'exercice, ce qui, en soit, pose une première difficulté car si l'article R. 242-53 du CRPM doit être interprété comme interdisant de confier la gestion d'un DPE à un salarié, la règle s'applique indépendamment de la question de savoir si l'employeur de ce salarié est une société d'exercice ou un professionnel exerçant seul en statut libéral.

En outre, la circonstance que l'article L. 241-17 du CRPM prévoit que la société est constituée pour permettre l'exercice en commun de la profession ne nous paraît pas impliquer l'interdiction de confier à un salarié ou à un collaborateur la gestion d'un domicile professionnel d'exercice. D'ailleurs, alors que l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1990 sur les SEL définit sensiblement dans les mêmes termes l'objet des sociétés d'exercice libéral et qu'il est applicable à toutes les professions réglementées, nous n'avons pas trouvé, dans d'autres professions, une interprétation de ces dispositions analogues à celle que retient le CNOV.

Le CNOV invoque ensuite le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1990 sur les SEL qui dispose que ces sociétés ne peuvent accomplir les actes d'une profession que par l'intermédiaire d'un de leurs membres ayant qualité pour l'exercer cette profession. Cette disposition a pour seul objet de rappeler que la circonstance qu'une société d'exercice professionnel est inscrite au tableau de l'ordre ne l'autorise pas à faire accomplir les actes de la profession par des personnes qui n'y sont pas elles-mêmes inscrites. En revanche, elle ne fixe pas le statut juridique de ces « membres ». La notion de « membres » (d'ailleurs incertaine en droit des sociétés), ne saurait être interprétée comme désignant seulement les associés, sauf à interdire que des salariés ou des collaborateurs libéraux accomplissent des actes de la profession pour le compte de la société, ce que contredit le droit de chacune des professions réglementées.

Sont enfin invoquées les dispositions de l'article R. 242-66 du CRPM qui disposent qu'hors le cas du décès ou de l'absence subie, il est interdit à un vétérinaire de faire gérer un DPE de façon permanente par un confrère. La notion de « confrère » est certes large (notamment pour l'application du principe de confraternité) toutefois l'article R. 242-66, comme l'article R. 242-41 qui règle les modalités de « remplacement » entre confrères, ne nous paraît pas susceptible d'être appliqué entre les professionnels qui travaillent au sein d'une même société, quel que soit leur statut d'exercice. Il nous semble en effet que ce texte, très ancien, vise en réalité à interdire les contrats de gestion entre des professionnels libéraux ou des sociétés indépendants les uns des autres. Il n'a d'ailleurs pas été modifié par le décret de 2010 lorsque cet article a expressément permis qu'un salarié gère un DPE.

- En deuxième lieu, l'interprétation retenue par le CNOV soulève de sérieuses difficultés de compatibilité au regard du principe de liberté d'établissement reconnu par l'article 49 du

TFUE et précisé par la directive *Services*. D'abord, il paraît difficile de soutenir que la succession dans le temps, d'un décret de transposition de cette directive (lequel a autorisé la gestion de DPE par un salarié) et, ensuite, de l'annulation de cette faculté, pour des motifs tirés de l'insuffisante mise en compatibilité avec cette même directive, pourrait peu ou prou conduire à un état du droit correspondant à la situation restrictive antérieure à la transposition et qui interdirait la gestion d'un DPE par un salarié. Les autorités françaises auraient quelques difficultés à justifier devant la Cour de justice que l'interdiction de confier un DPE à un salarié de la société répond à une nécessité publique permettant de déroger aux exigences de la directive services alors que la France l'avait expressément admis en 2010, au nom de cette même directive. Rappelons sur ce point que la Cour de justice exerce un contrôle à tout le moins vigilant sur les réglementations nationales qui limitent le nombre des établissements.

Elle a ainsi jugé contraire au droit de l'Union l'interdiction faite aux opticiens d'exploiter plus d'un magasin (21 avril 2005, *Commission c Grèce*, C-140/03) ou l'interdiction de créer et d'exploiter plus d'une auto-école (2 décembre 2005, *Seidl*, C-117/05). Certes, la réglementation de l'exercice de la profession vétérinaire peut invoquer à son soutien des motifs d'intérêt général, notamment de protection de la santé animale et, indirectement, de la santé humaine mais ces arguments ne sauraient, pour la profession vétérinaire avoir la même force que pour la réglementation des professions de santé³. Par suite, les justifications que vous admettez, par exemple pour la limitation du nombre de participations qui peuvent être prises dans des sociétés exploitant des officines pharmaceutiques (voyez : 27 février 2015, *Association collectif des SEL de Pharmaciens et autres*, n°369949 et *a.*, B) ne paraissent pas pouvoir être reprises sans risque pour les sociétés vétérinaires. Surtout, dans cette décision relative aux pharmaciens, vous avez justifié les restrictions par l'objectif d'éviter notamment des participations croisées en cascade qui conduiraient certains opérateurs à détenir une part excessive du marché. De tels motifs ne nous paraissent pas transposables à la gestion des DPE. Dans ces conditions, l'interprétation des dispositions de l'article R. 242-53 du CRPM présente à vous deux options dont l'une s'inscrit dans un rapport de compatibilité à tout le moins problématique avec les objectifs de la *directive services*. Cela devrait, nous semble-t-il, vous inciter à retenir l'autre⁴.

- Enfin, en troisième lieu, en jugeant : « *pratiquer la médecine et la chirurgie des animaux dans l'exercice de la profession vétérinaire suppose d'accomplir des actes apportant un service effectif à la clientèle, ce qui suppose qu'un des associés d'une société vétérinaire soit présent au moins à temps partiel* », la CDN, qui reprend sur ce point la position du CNOV, retient une acception de l'exercice professionnel qui ne reconnaît pas au vétérinaire salarié ou au collaborateur libéral la qualité de vétérinaire à part entière. Or, la circonstance que l'article R. 242-64 du CRPM dispose qu'un vétérinaire ou une société d'exercice peut « *s'adjoindre les services de vétérinaires salariés ou de collaborateurs libéraux* » n'a pas pour effet de soumettre les salariés ou les collaborateurs libéraux à un statut d'assistant. Le code de déontologie des vétérinaires est applicable à tout vétérinaire quel que soit le statut dans lequel il exerce. Les dispositions de l'article R. 242-33 qui disposent que l'exercice de

³ Arrêt *CMVRO*, § 61 et 62.

⁴ Pour des interprétations conformes au droit de l'Union : 13 janvier 2010, *M. R...*, n° 316488, B ; CE, 15 décembre 2014, *SA TECHNICALOR*, n°380942, A.

l'art vétérinaire est personnel et que chaque vétérinaire est responsable de ses décisions et de ses actes, sont applicables aux vétérinaires salariés. Et il en va de même des dispositions de l'article R 242-40 qui imposent que tous les contrats ayant pour objet l'exercice de la profession (donc notamment les contrats de travail) comportent une clause garantissant aux vétérinaires le respect du code de déontologie, ainsi que leur indépendance, dans tous les actes relevant de leur profession.

Nous vous invitons donc à juger qu'en retenant que les associés d'une société d'exercice vétérinaire doivent exercer dans chacun des DPE déclarés par la société, la CDN de l'OV a entaché sa décision d'erreur de droit.

2°) Avec la seconde affaire 455961, vous retrouvez les trois docteurs vétérinaires déjà évoqués, associés dans une SPFPL qui détient 100 % des parts de la SELARL UNIVETIS, société d'exercice inscrite au tableau de l'ordre des vétérinaires de Bretagne et qui emploie 21 vétérinaires salariés ou collaborateurs libéraux dans six DPE.

La société vous saisit en excès de pouvoir aux fins d'annuler la décision par laquelle le CNOV a confirmé la radiation de cette société au motif que les trois vétérinaires associés qui détiennent indirectement plus de la moitié du capital et des droits de vote n'exercent pas en son sein ce qui méconnaît les dispositions du 1^o du II de l'article L. 241-17 du CRPM⁵. Le reproche formulé ici n'est donc pas l'absence d'exercice dans les DPE (qui a fondé les poursuites disciplinaires dans la première affaire) mais l'absence de tout exercice dans la société, ce qui méconnaît une condition d'inscription au tableau.

* Le requérant a formulé, dans le délai de recours contentieux, une demande tendant à ce que vous examiniez par priorité le moyen de conventionalité ce qui sera sans incidence si vous nous suivez pour rejeter la requête. Dans le cas contraire, il convient de rappeler que votre décision de Section *Eden* du 21 décembre 2018⁶ a permis au requérant de hiérarchiser les causes juridiques de ses moyens mais non ses moyens eux-mêmes. En admettant que la requête doive être interprétée comme vous demandant d'examiner par priorité les moyens de légalité interne, si vous estimiez fondé le moyen d'irrégularité tout en estimant devoir poser une question préjudicielle à la Cour de justice, il vous incomberait d'articuler la priorité du moyen de conventionalité avec le principe selon lequel une question préjudicielle n'est transmise que si elle est déterminante pour l'issue du litige, ce qui implique d'écarter préalablement les autres moyens (CE, 10 décembre 2012, *Ministre du budget c. Société Rhodia*, n° 317074, B), et il ne nous semble pas que votre jurisprudence *Eden* a entendu déroger à ce principe.

* Sur le fond, le requérant soutient d'abord que, pour interpréter l'exigence selon laquelle les professionnels qui contrôlent la société doivent exercer en son sein, il conviendrait de retenir une acception large de la notion d'exercice, laquelle inclurait non seulement les actes de la chirurgie et de la médecine des animaux mais aussi les actes de direction de la société, actes auxquels en l'espèce, les trois vétérinaires se sont limités. La requête soutient qu'une telle interprétation serait la seule de nature à assurer la conformité de la loi avec les exigences du droit de l'Union (la liberté d'établissement) et avec la protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre. A défaut, le moyen vous demande de laisser inappliquées des dispositions incompatibles avec le droit de l'Union ou, subsidiairement, de soumettre la question à la Cour de justice de l'Union européenne.

L'interprétation conforme qui vous est demandé ne nous paraît pas pouvoir être retenue. Encore une fois⁷, et comme le précise la première phrase de l'article L. 241-17 du CRPM, une société d'exercice n'est pas une société qui emploie des professionnels pour exercer leur profession mais une société par laquelle des professionnels décident d'exercer en commun leur profession. L'exigence selon laquelle la société est contrôlée, via la détention de la majorité du capital et des droits de vote, par les professionnels en exercice n'est que la conséquence inhérente à l'objet même de la société.

⁵ Voir nos conclusions du même jour sous 442911 *Sté Norvet* et 452448 *Sté Oncovet*.

⁶ CE, Section, 21 décembre 2018, SOCIETE EDEN, n° 409678, A.

⁷ Voir nos conclusions du même jour sous 442911 (*Sté Norvet*) et 452448 (*Sté Oncovet*).

Observons d'ailleurs que l'ordonnance du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées, qui avait vocation, selon l'habilitation, à « clarifier, simplifier et mettre en cohérence »⁸ les règles applicables en la matière, a précisé sur ce point que « la seule réalisation d'actes de gestion ne confère pas la qualité de professionnel exerçant »⁹.

Cet état du droit est-il compatible avec les exigences du droit de l'Union et en particulier avec la liberté d'établissement ?

Nous ne vous infligerons pas ici la reprise des arguments que nous avons développés dans nos premières conclusions¹⁰ au soutien de la compatibilité à la directive services de l'exigence que les professionnels exerçant en commun dans une société d'exercice en conservent le contrôle effectif.

Nous ne soutiendrions pas que la réglementation de l'exercice de la profession vétérinaire ne soulève aucune question sérieuse de compatibilité avec le droit de l'Union mais nous ne pensons pas que la réglementation applicable aux sociétés d'exercice soit le siège de la difficulté que soulève la critique des requérants. La question que posent les requérants (dans la présente affaire mais peut-être aussi dans les affaires sur lesquelles nous avons conclu auparavant) n'est pas de savoir si une société constituée pour l'exercice en commun de la profession vétérinaire doit principalement associer des professionnels y exerçant en commun, question à laquelle la réponse affirmative nous paraît s'imposer avec évidence. Ce qui nous paraît en réalité en cause ici, est la règle qui réserve aux vétérinaires ou à leurs sociétés d'exercice le droit employer des vétérinaires¹¹ règle dont il résulte qu'il n'existe pas, pour la santé animale, un régime d'établissement de santé à l'instar du celui que prévoit le code de la santé publique pour la santé humaine¹².

Nous sommes assez convaincus que la réglementation française qui réserve aux vétérinaires ou à leurs sociétés d'exercice le droit de détenir des établissements de santé vétérinaire soulève une question au regard des exigences de la directive services : si, pour la santé humaine, la loi permet que les groupes d'établissement de santé privés à but lucratif (certes par ailleurs soumis à une réglementation propre) ne soient pas détenus par des médecins, l'interdiction qu'il en aille de même pour les établissements consacrés à la santé animale interroge dès lors que, comme nous l'avons dit, la marge de manœuvre des Etats, en matière de services vétérinaire, se trouve plus réduite que celle prévue pour les services de santé¹³.

⁸ Loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante, article 7.

⁹ Article 3, alinéa 2.

¹⁰ Voir conclusions précitées sur 442911 (Sté Nordvet) et 452448 (Sté Oncovet).

¹¹ Article R. 242-50 du CRPM.

¹² La réglementation vétérinaire n'ignore pas les notions de « clinique vétérinaire » ou de « centre hospitalier vétérinaire » mais il s'agit seulement, selon que ce que prévoit l'article R. 242-54 du CRPM, d'appellations dont les lieux d'exercice peuvent faire usage en fonction de l'offre de service, du matériel et du personnel. Précisé par arrêté du 13 mars 2015 relatif aux catégories d'établissements de soins vétérinaires.

¹³ Le paradoxe est d'autant plus grand que la modernisation des conditions d'exercice de la profession vétérinaires nécessite des investissements et que la réglementation française conduit à ce que les vétérinaires eux-mêmes ou leurs sociétés d'exercice doivent supporter l'endettement correspondant à ces investissements, au risque d'aliéner leur indépendance comme les affaires appelées à votre séance de jugement de ce jour l'ont

Vous l'aurez compris, la raison pour laquelle nous vous proposons de rejeter le moyen comme non fondé ne tient pas au défaut de caractère sérieux de la critique formulée mais à l'inopérance de cette critique pour remettre en cause la réglementation touchant aux sociétés par lesquelles les vétérinaires décident d'exercer en commun leur profession.

Il s'ensuit que si vous ne nous suiviez pas sur ce terrain, il conviendrait de renvoyer à la Cour de justice la question de savoir si l'article 15 de la Directive *services* s'oppose à une réglementation telle que celle qui résulte du 1° du II de l'article L. 241-17 du CRPM en ce qu'elle impose aux professionnels qui détiennent la majorité du capital et des droits de vote d'une société d'exercice vétérinaire d'exercer au sein même de cette société.

PCMNC :

448133 (Sté Mon Vété et autres)

- Annulation de la décision de la CDN de l'ordre des vétérinaires ;
- Renvoi de l'affaire devant la CDN de l'ordre des vétérinaires ;
- Mise à la charge du CNOV de la somme de 3000 euros à verser globalement aux requérants au titre des frais non compris dans les dépens.

455961 (Sté UNIVETIS)

- Rejet de la requête ;
- Mise à la charge de la société UNIVETIS de la somme de 3 000 euros à verser au CNOV au titre des frais non compris dans les dépens.

illustré.