

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 108.632 du 28 juin 2002

A.117.937/VI-16.210

En cause : **BALTUS** Christian,
 ayant élu domicile chez
 Me Luc MISSON, avocat,
 rue des Pitteurs 41
 4020 Liège,

 contre :

 L'ETAT BELGE, représenté par
 le Ministre de la Protection de
 la consommation, de la Santé Publique
 et de l'Environnement.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 11 mars 2002 par Christian BALTUS, tendant à la suspension de l'exécution de "l'arrêté ministériel du 20 décembre 2001 suspendant le requérant de ses fonctions de Médecin vétérinaire agréé pour une période de trois ans, prenant cours le 1^{er} mars 2002 et lui notifié le 11 janvier 2002";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation du même arrêté;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. PAUL, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 12 juin fixant l'affaire à l'audience du 26 juin 2002 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Sylvie BREDÆEL, loco Me Luc Misson, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Muriel VANDERMERSCH, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAUL, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Le requérant exerce, depuis le 21 septembre 1981, la fonction de médecin vétérinaire agréé. Il est, à ce titre, notamment chargé de concourir à l'exécution des lois et des règlements relatifs à la santé, à la protection et au bien-être des animaux ainsi qu'à la qualité des produits d'origine animale.

2. Par une lettre datée du 22 janvier 2001, le Docteur P. VIATOUR, Inspecteur vétérinaire-Chef de service des services vétérinaires de Liège, a informé le requérant de l'ouverture d'un dossier disciplinaire à sa charge pour divers manquements à ses obligations professionnelles constitutifs d'infractions à l'article 43bis de l'arrêté royal du 6 décembre 1978 relatif à la lutte contre la brucellose bovine ainsi qu'à l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 28 février 1999 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de bovins à caractère obligatoire.

En substance, il était reproché au requérant d'avoir, le 3 novembre 2000, lors d'examens sanitaires effectués à l'occasion de l'introduction de nouveaux bovins dans le troupeau de M. Gaston HERENS à Chaudfontaine, opéré, de manière fautive, au mépris tant des instructions que des règles de l'art, un prélèvement sanguin ainsi qu'une intradermo-tuberculation sur un des bovins concernés sans avoir, au préalable, vérifié l'identité exacte de l'animal ni davantage contrôlé la conformité de ses marques auriculaires et de son signalement avec les données mentionnées sur sa fiche d'identification et d'avoir ainsi justifié, au profit de M. Gaston HERENS, des examens sanitaires sur une bête qui n'aurait, en réalité, jamais fait partie de son troupeau.

Par même courrier, le requérant a, en conséquence, été expressément invité à fournir, pour le 10 février 2001, ses justifications écrites ainsi qu'à s'expliquer plus spécialement sur la manière suivant laquelle il procède habituellement à la réalisation des examens sanitaires requis.

3. Par un courrier du 9 février 2001, réceptionné le 12 février 2001, le requérant a fait parvenir au Docteur P. VIATOUR, Inspecteur vétérinaire-Chef de service des services vétérinaires de Liège ses justifications écrites, en substance libellées comme suit :

" - (...) Ce test a été réalisé dans le couloir cornadis. Je pratique d'abord la prise de sang, ensuite la tuberculinalion et je termine par l'examen de la boucle et du signalement; un animal du lot a été lâché avant la lecture de la boucle et celui-ci a été se mélanger avec le reste du lot, laissant une case blanche sur notre liste, nous lui avons donné le numéro ci-dessus mentionné. En effet un lot rentrant du marché est constitué de bovins de tous âges, moins d'un an, plus d'un an et c'est ainsi qu'il nous arrive de retirer des tubes de sang de la boîte de prélèvement, l'animal étant trop jeune (11 mois ou 13 mois, il n'y a pas beaucoup de différence).

- nous fonctionnons en quatre phases :

1. prise de sang + tuberculation + contrôle du signalement et de la boucle le vendredi;
2. contrôle de la tuberculation le lundi. Il s'agit d'un contrôle visuel ou tactile avec reprises des boucles lorsqu'un résultat positif apparaît;
3. établissement de la fiche d'exportation après réception des résultats du laboratoire sur fax. Cette troisième phase comporte trois éléments :a) recontrôle des boucles des lots vendus dans les loges b) contrôle des résultats de prise de sang avec la feuille du laboratoire c) date et résultat du contrôle de la tuberculinalion

4. la quatrième phase est du ressort de vos services : reprise de ma fiche avec les différents résultats, contrôle des boucles dans les loges, établissement du document d'exportation définitif.

Dans ce cas bien précis, la phase 3 me concernant et la phase 4 vous concernant ont été rendues impossibles par la visite du Docteur DUFÉY et de son équipe aidée par la BSR de Seraing: le troupeau étant bloqué à cette date, le travail a, de fait, été interrompu rendant impossible la détection de cette erreur, la seule, au demeurant puisque les services du Docteur DUFÉY ont épluché tous les mouvements de bovins chez Monsieur HERENS depuis le 1^{er} janvier 2000 jusqu'au 16 novembre 2000 sans avoir eu aucun autre reproche à signaler.

Ce système en quatre phases permet la détection de ce genre d'erreur mais aussi la vérification des robes ainsi que l'âge des bovins. La tolérance zéro étant de rigueur actuellement dans votre ministère, ce qui est parfaitement en compatibilité avec les exigences européennes, vous devez accepter que le travail vous présenté soit terminé et contrôlé. En tablant sur une moyenne de deux cents prises de sang et trois cents tuberculinations par mois chez ce client, le taux d'erreur est vraiment très faible et l'appellation de faux en écritures me semble quelque peu usurpée (...). "

4. Par une lettre datée du 12 février 2001, le Docteur P. VIATOUR, Inspecteur vétérinaire-Chef de service des services vétérinaires de Liège a transmis à l'autorité disciplinaire compétente, soit au ministre ayant l'Agriculture dans ses attributions, le dossier disciplinaire établi à charge du requérant.

L'attention de l'autorité disciplinaire compétente a, à cette même occasion, été spécialement attirée sur le fait qu'à la suite d'une récente procédure disciplinaire engagée à son encontre, le requérant se trouvait être déjà suspendu de ses fonctions de médecin vétérinaire agréé pour une période d' un an prenant cours le 1^{er} mars 2001.

5. Par une lettre recommandée du 19 février 2001, le Conseiller général L. HALLET, agissant en sa qualité de fonctionnaire dirigeant de l'Inspection générale des services vétérinaires du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, a invité le requérant, conformément à l'article 9 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant le règlement organique des Services vétérinaires, à faire savoir s'il souhaitait, avant toute prise de décision à son égard, être entendu en ses observations.

6. Donnant suite à la demande du requérant, les services précités de l'administration vétérinaire lui ont, le 26 février 2001, adressé une lettre recommandée l'invitant à comparaître devant eux le 2 mars 2001.

7. Informé de cette invitation trop tardivement pour pouvoir encore prendre toute disposition utile en vue d'être entendu le jour prévu à cet effet, le requérant a immédiatement pris contact, par téléphone, avec les services vétérinaires concernés afin de leur faire part de cette impossibilité et de les interroger sur la manière de procéder afin de sauvegarder son droit à la défense.

Se conformant à la recommandation qui lui avait été faite par l'administration de solliciter l'envoi d'une nouvelle convocation à comparaître, le requérant a, le 7 mars 2001, introduit auprès des services de l'Inspection générale des services vétérinaires du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture une nouvelle demande d'audition.

8. Par une lettre recommandée du 24 avril 2001, le Conseiller général L. LENGELE, agissant en sa qualité de fonctionnaire dirigeant ad interim de l'Inspection générale des services vétérinaires du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, a invité le requérant, conformément à l'article 9 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant le règlement organique des Services vétérinaires, à faire savoir s'il souhaitait, avant toute prise de décision à son égard, être entendu en ses observations.

9. Donnant suite à cette invitation, le requérant a, par une lettre datée du 27 avril 2001, recommandée à la poste le même jour, fait parvenir aux services précités de l'administration vétérinaire une nouvelle demande d'audition. A s'en tenir aux déclarations de la partie adverse, ainsi qu'aux pièces produites par cette même partie sur invitation du magistrat instructeur, cette demande n'aurait été réceptionnée par les services de l'Inspection générale des services vétérinaires du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture que le 4 mai 2001.

10. Répondant au souhait exprimé par le requérant, les services précités de l'administration vétérinaire l'ont, par une lettre recommandée de date indéterminée, invité à comparaître devant eux le 16 mai 2001.

Au terme de son audition, le requérant a formulé, à l'attention de l'autorité disciplinaire compétente, les quatre déclarations suivantes :

" J'explique l'erreur commise par une inversion des documents chez le vendeur.

J'estime que le taux d'erreurs que j'ai commises est très faible car on a recontrôlé tout le travail que j'ai fait chez Mr HERENS jusqu'à 2 ans en arrière et on n'a trouvé que ces 2 erreurs.

Je pense que ma façon de travailler est fiable. Je travaille depuis 1982 avec les bovins et je n'avais jamais eu de problème.

Je suis rigoureux sur le signalement et les boucles";

11. Par une note de date indéterminée, les services de Inspection générale des services vétérinaires du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture ont transmis au ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement une proposition de peine à infliger au requérant.

12. Le 20 décembre 2001, la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement a décidé de suspendre le requérant de ses fonctions de médecin vétérinaire agréé pour une période de trois ans prenant cours le 1^{er} mars 2002 .

Cet arrêté, qui a été notifié par un courrier recommandé à la poste le 11 janvier 2002, constitue l'arrêté attaqué. Il repose notamment sur les motifs de fait suivants :

" Vu le chef d'inculpation à charge du Docteur Christian BALTUS, inculpé d'avoir, en infraction à l'article 43bis de l'arrêté royal du 6 décembre 1978 relatif à la lutte contre la brucellose bovine, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 10 septembre 1996 et à l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 28 février 1999 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de bovins à déclaration obligatoire, réalisé, au mépris tant des instructions que des règles de l'art, le 3 novembre 2000, lors des examens requis en vue de l'introduction de nouveaux bovins dans le troupeau de Monsieur Gaston HERENS

à Chaudfontaine, un prélèvement de sang et une IDT sans contrôler l'identification exacte du bovin auquel il a fait subir les tests;

Considérant qu'à aucun moment le bovin porteur du n° 54233819 n'a séjourné dans l'exploitation de Monsieur HERENS;

Considérant que ledit bovin avait été directement transféré dans le troupeau de Monsieur VAN GEEM;

Considérant que le Docteur Baltus a justifié au bénéfice de Monsieur HERENS une prise de sang sur ce bovin qu'il ne possédait pas dans son troupeau et qu'il a transmis cet échantillon au centre de prévention et de guidance vétérinaire de Loncin;

Considérant que, par la même occasion, il a justifié d'une IDT tout aussi fautive dans un troupeau dont il était chargé d'assurer l'épidémiosurveillance;

Considérant que le Docteur BALTUS invoque qu'un animal du lot a été relâché avant la lecture de la boucle et qu'il s'est mélangé avec le reste des animaux;

Considérant qu'il affirme n'avoir pu effectuer un second contrôle des boucles à l'occasion de l'établissement de la fiche d'exportation en raison de l'intervention des Services vétérinaires;

Considérant qu'un contrôle correct de l'identification du bovin devait être effectué avant l'envoi des prélèvements;

Considérant qu'il lui appartenait, dès l'instant où l'identification d'un bovin était sujette à caution, de s'assurer de ladite identification;

Considérant que l'on ne saurait tenir pour pertinentes les explications données par le Docteur BALTUS;

Considérant que le médecin vétérinaire agréé est un auxiliaire de l'autorité et qu'il est impératif pour l'efficacité de la lutte contre les maladies des animaux qu'il remplisse sa mission avec rigueur et dans le strict respect des règlements et des directives de l'Inspection vétérinaire;

Considérant que le Docteur Christian BALTUS fait l'objet d'une mesure de suspension d'une durée d'un an se terminant le 28 février 2002;

Considérant que les Services vétérinaires proposent d'infliger une suspension de 3 ans;

Considérant que la sanction ci-dessous est adaptée à la gravité du manquement dont s'est rendu coupable le Docteur Christian BALTUS";

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 9, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant le règlement organique des Services vétérinaires; qu'il fait valoir que, selon cette disposition, le vétérinaire agréé peut, dans les 8 jours qui suivent la notification et par lettre recommandée, solliciter une défense orale auprès du service et que celle-ci doit avoir lieu dans les quatorze jours qui suivent la demande; qu'il soutient qu'en réponse à la notification du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture en date du 24 avril 2001, il a sollicité par lettre recommandée du 27 avril 2001 la tenue d'une audience lui permettant de présenter sa justification verbale, mais que celle-ci n'a cependant eu lieu que le 16 mai 2001, soit plus de quatorze jours plus tard;

Considérant que la partie adverse fait observer que la demande envoyée par le requérant le vendredi 27 avril 2001 n'a été reçue que le 2 mai, en raison de la fin de semaine et du congé du 1^{er} mai, et que le requérant a été entendu le 16 mai, soit le 14^{ème} jour après la réception de la demande; qu'elle affirme encore que le requérant a été convoqué régulièrement, à la suite de sa première demande du 22 février 2001, pour être entendu le 2 mars 2001, soit dans le délai de quatorze jours prévus par la réglementation, mais que, ne s'étant pas présenté à cette audition, il a demandé par la suite, tout en reconnaissant que cette absence lui était imputable, à pouvoir être entendu ultérieurement, ce qui lui a été gracieusement accordé;

Considérant que, sans qu'il faille décider si le délai de quatorze jours prévu par l'article 9, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 3 mai 1999, précité, doit être considéré comme un délai de rigueur et s'il doit se compter "de die ad diem", les pièces de la procédure font ressortir que le requérant, qui avait demandé à être entendu le 22 février 2001, a été convoqué à cette fin le vendredi 2 mars 2001 à 9 h. 30, soit, quelle que soit

la façon de le compter, dans le délai de quatorze jours; qu'il a fait savoir, par lettre datée du 7 mars 2001, qu'il n'a eu connaissance de cette convocation que le "vendredi début d'après-midi" et qu'il demandait, en conséquence, "une nouvelle entrevue"; que c'est donc par son fait que le requérant, qui a demandé une nouvelle audition successivement le 7 mars 2001 puis le 27 avril 2001, n'a été entendu que le 16 mai 2001; que, dans ces conditions, il apparaît, "prima facie", qu'il invoque en vain la violation de la disposition réglementaire citée au moyen; que celui-ci paraît manquer en fait et ne peut être tenu pour sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de "la violation des articles 1^{er}, alinéa 2.1 et 9, § 2, de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant le règlement organique des Services vétérinaires"; qu'il soutient que l'article 9, § 2, énonce que le ministre prononce les peines sur proposition du service alors que l'article 1^{er}, alinéa 2, 1^o, définit le ministre comme étant celui qui a l'Agriculture dans ses attributions; qu'il affirme que la décision attaquée a été prise par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, laquelle n'avait pas, au jour de son accomplissement, l'Agriculture dans ses attributions;

Considérant que la partie adverse fait valoir, à juste titre, que l'arrêté royal du 22 mai 2001 fixant certaines attributions complémentaires à la Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, publié le 1^{er} juin 2001, a étendu ses compétences à l'exercice de la médecine vétérinaire; que le deuxième moyen paraît manquer en droit et ne peut être considéré comme sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de l'illégalité de l'arrêté royal du 28 février 1999 portant des mesures spéciales en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies de bovins à déclaration obligatoire; qu'il affirme, en une première branche, que cet arrêté royal méconnaît le principe d'égalité en raison d'une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie, au libre exercice d'une activité professionnelle et à la liberté contractuelle;

qu'il fait valoir que si l'arrêté royal du 28 février 1999, précité, peut trouver un fondement dans la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, la réglementation mise en place est "exagérément attentatoire à la liberté contractuelle des parties (obligation de conclure un contrat en contrariété à l'article 1134 du Code civil), et à la liberté des autres vétérinaires d'intervenir dans la ferme pour y exercer leur profession (liberté du commerce et d'industrie garantie par le décret d'Allarde et libre exercice d'une activité professionnelle protégé par l'article 23 de la Constitution)"; qu'il affirme que la réglementation mise en place débouche sur un quasi-monopole au profit du vétérinaire d'exploitation pour toutes les interventions sanitaires, prophylactiques et de diagnostic dans la ferme, en ce que l'obligation pour le responsable de faire appel immédiatement au vétérinaire d'exploitation lorsqu'il observe chez un bovin de son troupeau tout signe de maladie contagieuse conduira le fermier, s'il ignore a priori le diagnostic, à prendre contact avec le vétérinaire d'exploitation dès que l'une de ses bêtes présente quelque trouble que ce soit, ce qui aboutit à "la mainmise sur l'ensemble des interventions qui est confiée à un seul vétérinaire par ferme"; qu'il soutient que l'arrêté royal contesté exclut ainsi abusivement les autres vétérinaires agréés de l'exécution de ce type de prestations alors que leur agrément donne toute garantie de sérieux; qu'il fait valoir, en une deuxième branche, que l'arrêté royal du 28 février 1999, précité, est contraire aux articles 90 et 86 du traité CEE (devenus articles 86 et 82 dans la nouvelle numérotation du traité) en ce qu'il confère au vétérinaire d'exploitation, qui est une entreprise au sens du droit communautaire, des droits spéciaux ou exclusifs, puisqu'il l'investit d'un monopole d'exploitation pour l'exécution de certaines prestations et de certains contrôles réglementaires dans la ferme et que ce faisant, il exclut sur l'ensemble du territoire belge le recours à toute autre entreprise, qu'il y a là une mesure étatique susceptible d'affecter les échanges intra-communautaires puisque s'appliquant à l'ensemble des fermiers établis en Belgique et qui restreint de manière importante la possibilité pour ceux-ci de recourir aux services de vétérinaires établis dans d'autres Etats membres, les vétérinaires frontaliers agréés en Belgique étant directement affectés par la restriction considérable de débouchés qui en résulte; qu'il soutient que la réglementation querellée tombe dans le champ d'application du droit communautaire, plus spécialement des articles 90 et 86 du traité CEE qui permettent de censurer les

mesures étatiques lorsque, par le biais de droits spéciaux et exclusifs, elles mettent les entreprises qui en bénéficient en situation d'abuser de leur position dominante; qu'il expose "qu'il nourrit des craintes quant à l'attitude des vétérinaires d'exploitation qui risquent, notamment par le biais de l'article 5 de l'Arrêté Royal d'empiéter sur la zone de liberté et de libre concurrence en principe réservée aux autres vétérinaires. En outre, ils pourraient user de leurs droits exclusifs pour pratiquer des interventions «liées» c'est-à-dire pour exécuter à l'occasion de leurs prestations obligatoires à la ferme, toutes autres interventions dont le fermier aurait besoin, éventuellement en pratiquant une politique des prix attractive"; qu'il conclut que l'arrêté royal contesté "crée donc les conditions d'une éviction totale des concurrents", ce qui est contraire à l'article 90.1 du Traité, comme l'a jugé la Cour de Justice dans son arrêt du 13 décembre 1991 (Affaire C-18/88, RTT c/ GB INNO BM, points 20 et 21); qu'en une troisième branche, il soutient que l'arrêté royal du 28 février 1999, précité, est contraire à l'article 59 du traité CEE en ce qu'il restreint quantitativement la demande de prestations de services vétérinaires et affecte par là même la libre prestation des services au détriment des vétérinaires frontaliers, ceux-ci trouvant plus difficilement qu'auparavant des débouchés dans les fermes belges dès lors que les agriculteurs sont tenus de désigner un seul vétérinaire d'exploitation pour l'exécution de toute une série de contrôles; qu'il affirme que, "selon une jurisprudence constante, l'article 59 du traité CEE, qui garantit la libre prestation de services au sein de l'Union européenne, exige non seulement l'élimination de toute discrimination à l'encontre du prestataire de services établi dans un autre Etat membre en raison de sa nationalité, mais également la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres Etats membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre Etat membre, dans lequel il fournit légalement des services analogues (voir Arrêt du 28 mars 1996, Guiot, C-272/94 (...) et Arrêt du 12 décembre 1996, Reisebüro Broede, C-3/95 (...))"; qu'il soutient qu'en l'espèce il y a entrave à la libre prestation de services, que celle-ci ne pourrait échapper à l'interdiction édictée par l'article 59 que si elle s'appliquait de manière non discriminatoire, si elle se justifiait par des raisons impérieuses d'intérêt général, si elle était de nature à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'allait pas au delà de ce qui était nécessaire pour l'atteindre; qu'il affirme que ces conditions

ne sont pas remplies puisque l'entrave résultant de l'exigence de l'agrément affecte un nombre plus important de vétérinaires ressortissant d'autres Etats membres que de vétérinaires belges et que, si l'objectif recherché touche à l'intérêt général, étant la préservation de la santé publique, l'objectif d'épidémiosurveillance pouvait être rencontré par une mesure moins restrictive de la libre concurrence ou de la libre prestation des services, qu'il était concevable en effet de préserver les possibilités d'interventions multiples dans l'exploitation tout en désignant un interlocuteur épidémiologique chargé de coordonner les différentes initiatives, de centraliser et de gérer les données recueillies; qu'il affirme encore que la violation des principes énoncés est renforcée par la circonstance que l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 10 avril 2000 portant les dispositions relatives à la guidance vétérinaire prévoit que si, pour une espèce donnée, une convention écrite est conclue entre le responsable et un vétérinaire agréé en vue de la surveillance épidémiologique et de la prévention des maladies à déclaration obligatoire, la convention de guidance pour cette même espèce doit être conclue avec le même vétérinaire agréé; qu'il en conclut que la décision attaquée, partiellement fondée sur l'article 3, § 2, de l'arrêté royal illégal du 28 février 1999, précité, est elle-même entachée d'illégalité;

Considérant que la partie adverse fait observer que l'arrêté royal du 28 février 1999, précité, a été soumis pour avis à la Section de législation du Conseil d'Etat et que celle-ci n'a fait aucune remarque sur les points développés par le requérant; qu'elle affirme que l'Union professionnelle des vétérinaires a poursuivi l'annulation de l'arrêté royal du 28 février 1999, précité, sur le fondement d'arguments semblables à ceux que formule le requérant dans le présent recours et qu'à la suite du mémoire en réponse déposé par l'Etat belge, l'Union professionnelle des vétérinaires n'a pas déposé de mémoire en réplique et a donc été déclarée avoir perdu tout intérêt à la cause; qu'en ce qui concerne la première branche du moyen, elle affirme que les articles 3, 4 et 5 de la réglementation contestée n'ont pas pour effet de provoquer la mainmise sur l'ensemble des interventions qui sont conférées aux seuls vétérinaires d'exploitation, qu'elle reproche au requérant d'invoquer a priori l'ignorance quasi totale en matière sanitaire des responsables d'exploitation et d'ignorer que n'importe quel vétérinaire agréé peut intervenir dans une exploitation où il n'est pas vétérinaire

de contrat (vaccination, césarienne, insémination, blessure, pathologies non contagieuses ...), que l'arrêté querellé prévoit expressément que, lors de l'introduction de bovins dans un troupeau, les examens peuvent être confiés à un autre vétérinaire agréé, qu'il ne concerne que le secteur bovin et ne limite en rien l'intervention des vétérinaires agréés pour toute autre espèce présente dans l'exploitation, qu'en retenant soit une salivation anormale, soit des signes de maladie contagieuse, les articles 4 et 5 ne concernent que des situations très spécifiques pour lesquelles le risque sanitaire ne saurait être contesté et qui requièrent à l'évidence qu'il soit fait appel au vétérinaire d'exploitation; qu'en cas d'indisponibilité de celui-ci, le responsable doit prendre contact avec un autre vétérinaire agréé afin qu'il prenne toutes les dispositions qui s'imposent; qu'elle souligne encore que le nombre de contrats qui peuvent être conclus par un vétérinaire est limité à 100 sur un total d'environ 50.000 troupeaux et que la convention peut être résiliée à tout moment par recommandé; qu'elle conclut que les moyens mis en oeuvre pour assurer les objectifs de santé publique ne sont nullement disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi; qu'en ce qui concerne les deuxième et troisième branches, la partie adverse affirme que le requérant induit de l'arrêté royal contesté l'existence d'une entrave à la libre circulation des services qu'il ne démontre toutefois pas, que les vétérinaires frontaliers peuvent à leur demande obtenir l'agrément en Belgique, qu'il n'est pas établi que les exploitants auraient tendance à choisir plus facilement un vétérinaire établi en Belgique, que le requérant ne démontre pas en quoi l'arrêté royal querellé déterminerait une restriction de nature à rendre moins attrayantes les activités du médecin vétérinaire agréé établi dans un autre Etat membre et que la référence faite à l'arrêt de la Cour de justice du 13 décembre 1991 n'est pas pertinente puisqu'il n'est pas possible de faire un parallèle entre une entreprise privée et des vétérinaires agréés qui doivent appliquer des mesures de police sanitaire relevant de l'ordre public;

Considérant, quant à la première branche, que le requérant reconnaît lui-même que l'arrêté royal du 28 février 1999, dont il conteste incidemment la légalité, peut trouver un fondement dans la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux; que, pour le surplus, le requérant ne paraît pas établir que la limitation qu'apporte l'arrêté royal contesté à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté de

contracter, qui ne revêtent ni l'une ni l'autre un caractère absolu, serait excessive eu égard à l'objectif de sécurité sanitaire poursuivi; qu'en sa première branche, le moyen ne paraît pas sérieux et susceptible de justifier l'annulation de l'acte attaqué; que, quant à la deuxième branche, sans qu'il soit nécessaire de statuer sur le point de savoir si le vétérinaire d'exploitation doit être considéré comme une entreprise au sens du droit communautaire, le requérant ne paraît pas établir que l'arrêté royal querellé méconnaîtrait les articles 82 (ex-article 86) et 86 (ex-art.90) du traité instituant la Communauté européenne; que le requérant cite à l'appui de son argumentation les points 20 et 21 de l'arrêt de la Cour de justice du 13 décembre 1991; que ces points ne paraissent pas pouvoir être isolés des points 14 à 28, qui disposent comme suit :

" 14 La juridiction nationale cherche à savoir si les articles 3, sous f), 90 et 86 du traité CEE s'opposent à ce qu'un État membre confère à la société exploitant le réseau public de télécommunications le pouvoir d'édicter des normes relatives aux appareils téléphoniques et de vérifier leur respect par les opérateurs économiques, alors qu'elle est la concurrente de ces opérateurs sur le marché des terminaux.

15 La RTT détient, en vertu de la loi belge, le monopole de l'établissement et de l'exploitation du réseau public de télécommunications. En outre, ne peuvent être raccordés au réseau que les appareils fournis par la RTT ou agréés par elle. A ce point de vue, la RTT cumule les pouvoirs d'autoriser ou de refuser le raccordement des appareils téléphoniques au réseau, de préciser les normes techniques qui doivent être satisfaites par ces équipements et de vérifier si les appareils non produits par elle sont conformes aux spécifications qu'elle a adoptées.

16 Dans l'état de développement actuel de la Communauté, ce monopole, qui tend à mettre à la disposition des usagers un réseau public de téléphone, constitue un service d'intérêt économique général, au sens de l'article 90, paragraphe 2, du traité.

17 Selon la jurisprudence constante de la Cour, une entreprise qui bénéficie d'un monopole légal peut être considérée comme occupant une position dominante, au sens de l'article 86 du traité, et le territoire de l'État membre auquel ce monopole s'étend est susceptible de constituer une partie substantielle du marché commun (arrêts du 23 avril 1991, Hoefner, point 28, C-41/90, (...), et du 18 juin 1991, ERT, point 31, C-260/89, (...).

18 La Cour a également constaté que constitue un abus au sens de l'article 86 le fait, pour une entreprise détenant une position dominante sur un marché donné, de se réserver, sans nécessité objective, une activité auxiliaire qui pourrait être exercée par une entreprise tierce dans le cadre des activités de celle-ci sur un marché voisin, mais distinct, au risque d'éliminer toute concurrence de la part de cette entreprise (arrêt du 3 octobre 1985, CBEM, point 27, 311/84, Rec. p. 3261).

19 Par conséquent, le fait pour une entreprise, qui détient un monopole sur le marché de l'établissement et l'exploitation du réseau, de se réserver, sans nécessité objective, un marché voisin, mais distinct, en l'occurrence celui de l'importation, de la commercialisation, du raccordement, de la mise en service et de l'entretien des appareils destinés à être reliés à ce réseau, en éliminant ainsi toute concurrence de la part d'autres entreprises, constitue une violation de l'article 86 du traité.

20 Toutefois, l'article 86 ne vise que des comportements anticoncurrentiels qui ont été adoptés par les entreprises de leur propre initiative (voir arrêt du 19 mars 1991, France/Commission «Terminaux», C-202/88, (...) et non des mesures étatiques. S'agissant de mesures étatiques, c'est l'article 90, paragraphe 1, qui entre en jeu. Cette disposition interdit aux États membres de mettre, par des mesures législatives, réglementaires ou administratives, les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs dans une situation dans laquelle ces entreprises ne pourraient pas se placer elles-mêmes par des comportements autonomes sans violer les dispositions de l'article 86.

21 Dès lors, si l'extension de la position dominante de l'entreprise publique ou de l'entreprise à laquelle l'État a octroyé des droits spéciaux ou exclusifs est le fait d'une mesure étatique, une telle mesure constitue une violation de l'article 90 en liaison avec l'article 86 du traité.

22 En effet, l'exclusion ou la restriction de la concurrence sur le marché des appareils téléphoniques ne peut être regardée comme justifiée par une mission de service public d'intérêt économique général, au sens de l'article 90, paragraphe 2, du traité. La production et la vente de terminaux, notamment, d'appareils téléphoniques, est une activité qui doit pouvoir être exercée par toute entreprise. Pour s'assurer que les appareils sont conformes aux exigences essentielles que sont, notamment, la sécurité des usagers, la sécurité des exploitants du réseau et la protection de réseaux publics de télécommunications contre tout dommage, il suffit que soient édictées les spécifications auxquelles ils doivent répondre et que soit instaurée une procédure d'agrément permettant de vérifier s'ils y satisfont.

23 Selon la RTT, une infraction à l'article 90, paragraphe 1, du traité ne pourrait être constatée que si l'État membre avait favorisé un abus effectivement commis par elle, par exemple une application discriminatoire des règles relatives à l'agrément. Elle souligne cependant que le jugement de renvoi n'a relevé aucun abus effectif et que la simple possibilité d'une application discriminatoire de ces règles, du fait de la désignation de la RTT comme autorité d'agrément alors qu'elle est concurrente des entreprises qui demandent l'agrément, ne saurait en elle-même être constitutive d'abus au sens de l'article 86 du traité CEE.

24 Cette argumentation ne saurait être retenue. Il suffit de relever à cet égard que c'est l'extension du monopole de l'établissement et de l'exploitation du réseau téléphonique au marché des appareils téléphoniques, sans justification objective, qui est prohibée comme telle par l'article 86 ou par l'article 90, paragraphe 1, en relation à l'article 86, lorsque cette extension est le fait d'une mesure étatique. La concurrence ne pouvant être éliminée de cette manière, elle ne peut pas non plus être faussée.

25 Or, un système de concurrence non faussée tel que celui prévu par le traité ne peut être garanti que si l'égalité des chances entre les différents opérateurs économiques est assurée. Confier à une entreprise qui commercialise des appareils terminaux la tâche de formaliser des spécifications auxquelles devront répondre les appareils terminaux, de contrôler leur application et d'agréer ces appareils revient à lui conférer le pouvoir de déterminer, à son gré, quels sont les appareils terminaux susceptibles d'être raccordés au réseau public et à lui octroyer ainsi un avantage évident sur ses concurrents (arrêt C-202/88, précité, point 51).

26 Dans ces conditions, le maintien d'une concurrence effective et la garantie de transparence exigent que la formalisation des spécifications techniques, le contrôle

de leur application et l'agrément soient effectués par une entité indépendante des entreprises publiques ou privées offrant des biens ou des services concurrents dans le domaine des télécommunications (arrêt C-202/88, précité, point 5).

27 Il convient encore de relever que les dispositions réglementaires nationales critiquées dans le litige au principal sont susceptibles d'influencer les importations d'appareils téléphoniques en provenance d'autres États membres et, par conséquent, d'affecter le commerce entre États membres, au sens de l'article 86 du traité.

28 Il y a lieu, dès lors, de répondre en premier lieu aux questions de la juridiction nationale que les articles 3, sous f), 90 et 86 du traité CEE s'opposent à ce qu'un État membre confère à la société exploitant le réseau public de télécommunications le pouvoir d'édicter des normes relatives aux appareils téléphoniques et de vérifier leur respect par les opérateurs économiques, alors qu'elle est la concurrente de ces opérateurs sur le marché de ces appareils.";

que, *prima facie*, le requérant reste en défaut d'établir qu'existerait entre le régime juridique applicable à la R.T.T., tel que visé par l'arrêt précité de la Cour de Justice, et celui qui est applicable aux vétérinaires d'exploitation en vertu de l'arrêté royal du 28 février 1999, querellé, une analogie telle qu'il faille conclure à la violation par cet arrêté royal des articles 82 et 86 du Traité; qu'en effet, si l'arrêté querellé prévoit, en ses articles 1^{er} et 2, que tout responsable est tenu de désigner un vétérinaire d'exploitation et qu'il conclut avec celui-ci une convention lui permettant d'exécuter les contrôles réglementaires dans l'entité géographique et les interventions prophylactiques sur les bovins du troupeau, il n'apparaît ni qu'il confère un monopole au vétérinaire d'exploitation ni qu'il assure à celui-ci une position dominante puisqu'il n'empêche nullement le fermier de faire appel n'importe quel vétérinaire agréé pour effectuer les prestations autres que celles mentionnées aux articles 3 et 4 de l'arrêté royal du 28 février 1999 querellé; que, quant à la troisième branche, si le requérant fait valoir à juste titre que, par l'arrêt du 28 mars 1996, Michel Guiot et Climatec, affaire C-272/94, la Cour de Justice a affirmé, notamment, que :

" 14 Il y a lieu tout d'abord d'observer qu'une réglementation nationale qui oblige l'employeur, agissant en qualité de prestataire de services au sens du traité, à verser des cotisations patronales au fonds de sécurité de l'État membre d'accueil, en plus des cotisations qu'il a déjà versées au fonds de sécurité de l'État où il est établi, lui impose une charge économique supplémentaire, de sorte qu'il ne se trouve pas sur un pied d'égalité, du point de vue de la concurrence, avec les employeurs établis dans l'État d'accueil.

15 Il y a donc lieu de considérer qu'une telle réglementation, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, est susceptible de constituer une restriction à la libre prestation de services au sens de l'article 59 du traité. ",

et qu'à non moins juste titre, il affirme encore qu'il ressort notamment de l'arrêt de la Cour de justice du 12 décembre 1996, *Reiseburö Broede c/ Gerd Sandker*, Affaire C-3/95, que :

" 28 Dès lors, conformément à une jurisprudence constante, l'interdiction n'échappera à l'interdiction édictée par l'article 59 que si quatre conditions sont remplies, à savoir qu'elle s'applique de manière non discriminatoire, qu'elle se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre",

il n'établit nullement que l'entrave résultant de l'arrêté royal querellé "apparaît discriminatoire en ce sens que, via la technique de l'agrément, elle affecte un nombre beaucoup plus important de vétérinaires ressortissants d'autres Etats membres que de vétérinaires belges"; qu'il n'établit pas davantage en quoi, alors que l'objectif recherché touche à l'intérêt général (préservation de la santé publique), la mesure litigieuse viole le principe de proportionnalité; qu'en soutenant "que l'objectif d'épidémiosurveillance pouvait être rencontré par une mesure moins restrictive de la concurrence et de la libre prestation des services, le requérant paraît critiquer plutôt l'inopportunité de l'arrêté querellé que son illégalité, et inviter ainsi le Conseil d'Etat à sortir des limites du contrôle fondé sur l'article 159 de la Constitution;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en aucune de ses branches, le moyen ne peut être tenu pour sérieux et susceptible de justifier l'annulation de la décision attaquée;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de l'"absence de faute imputable au requérant dans l'exécution des missions qui lui incombent en sa qualité de vétérinaire agréé : violation des articles 3, 8 et 9 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant le règlement organique des Services vétérinaires"; qu'il affirme que par la décision attaquée, la partie adverse lui reproche d'avoir fautivement justifié, au bénéfice de Monsieur HERENS, une prise de sang ainsi qu'une IDT sur le bovin n°54233819, alors que ce bovin n'appartenait pas au troupeau de celui-ci et n'a jamais séjourné dans son exploitation, et qu'elle considère comme non pertinentes les explications qu'il a fournies à ce propos, méconnaissant ainsi les conditions de responsabilité pesant sur les vétérinaires agréés en leur qualité d'auxiliaires de

l'autorité et contrevenant aux dispositions visées au moyen; qu'il affirme que les vétérinaires agréés doivent pouvoir échapper à toute sanction administrative en démontrant que l'erreur qui leur est reprochée ne leur est pas imputable en raison, notamment, de la force majeure ou du fait du prince; qu'en considérant comme irrelevantes les justifications qu'il a apportées, la décision attaquée fait peser sur lui une forme de responsabilité objective ou d'obligation de garantie; qu'il ressort en effet de ses explications, figurant tant dans sa justification écrite du 9 février 2001 que dans le procès-verbal d'audition du 16 mai 2001, qu'il a été induit en erreur par la faute initiale d'un tiers (intersion des passeports accompagnant le bovin en provenance du troupeau de Monsieur VAN GEEM), faute dont il ne pouvait soupçonner l'existence, les documents d'identification devant impérativement suivre les bêtes lors de tout déplacement; qu'il affirme encore que toute vérification ultérieure des boucles a été rendue impossible par l'intervention inopinée de l'Inspection vétérinaire;

Considérant que la partie adverse fait observer que l'article 3 de l'arrêté royal du 28 février 1999, précité, impose le contrôle de l'identification du bovin comme préalable aux autres opérations, qu'un éventuel incident lors du contrôle de l'identification doit amener le praticien à reporter l'envoi des prélèvements jusqu'à ce que l'identité certaine du bovin soit établie, que la réglementation ne prévoit pas que le contrôle définitif de l'identité des bovins puisse avoir lieu après l'envoi des prélèvements, que l'hypothèse selon laquelle le requérant aurait été induit en erreur par la faute d'un tiers ne peut être retenue puisque, si le requérant avait procédé à un contrôle correct de l'identification avant d'effectuer les examens, il aurait détecté la non-concordance entre le document d'identification et la boucle auriculaire du bovin; qu'elle affirme encore que l'intervention de l'autorité est postérieure à l'envoi des prélèvements en sorte que c'est en vain que le requérant invoque la force majeure et le fait du prince;

Considérant que, par la décision attaquée, il est reproché au requérant d'avoir justifié, au bénéfice de Monsieur HERENS, une prise de sang sur le bovin n° 54233819, alors que ledit bovin n'a jamais séjourné dans le troupeau de celui-ci mais a été directement transféré dans le troupeau de Monsieur VAN GEEM, et d'avoir, par

la même occasion, justifié d'une IDT tout aussi fautive dans un troupeau dont il était chargé d'assurer l'épidémiosurveillance; que la partie adverse n'a pas admis que le requérant se soit justifié en invoquant qu'un animal du lot avait été relâché avant la lecture de la boucle, qu'il s'est mélangé avec le reste des animaux et qu'ainsi, le requérant n'a pu effectuer un second contrôle des boucles à l'occasion de l'établissement de la fiche d'exportation en raison de l'intervention des Services vétérinaires;

Considérant que la matérialité des faits reprochés au requérant paraît établie; qu'il appartenait à la partie adverse de se prononcer tant sur le caractère de manquement disciplinaire que sur la gravité de ceux-ci ainsi que sur la portée des circonstances présentées par le requérant comme justificatives; qu'en affirmant, à l'encontre du requérant, qu'un contrôle correct de l'identification du bovin devait être effectué avant l'envoi des prélèvements et qu'il lui appartenait, dès l'instant où l'identification d'un bovin était sujette à caution, de s'assurer de cette identification, et en ne retenant pas l'intervention d'un tiers et celle des Services vétérinaires comme constitutives de force majeure et de fait du prince, la partie adverse ne paraît avoir fait ni une interprétation erronée de l'article 3 de l'arrêté royal du 28 février 1999, précité, ni une appréciation incorrecte des circonstances données par le requérant comme justificatives; que le moyen n'apparaît pas sérieux et susceptible de justifier l'annulation de la décision attaquée;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 concernant la motivation formelle des actes administratifs; qu'il fait valoir qu'en qualifiant de ses explications de "non pertinentes", alors que celles-ci répondent de manière adéquate et précise aux griefs formulés, la décision attaquée a violé l'obligation de motivation incombant à l'administration;

Considérant que la partie adverse fait observer que, dans une longue motivation, la décision attaquée explique quels sont les faits reprochés, reconnus par

le requérant, et met en exergue les responsabilités et les obligations d'un médecin vétérinaire agréé;

Considérant que la décision attaquée apparaît motivée en la forme; que, dans la mesure où il met en question le caractère adéquat de cette motivation, le moyen présentement examiné critique essentiellement l'appréciation qu'a faite la partie adverse des circonstances mentionnées par le requérant comme justificatives, et paraît se confondre, dès lors, avec le quatrième moyen; que, pas plus que celui-ci, il ne paraît sérieux et susceptible de justifier l'annulation de la décision attaquée;

Considérant que le requérant prend un sixième moyen de la disproportion manifeste entre la gravité des faits reprochés, étant l'erreur d'identification concernant un bovin, et la suspension de trois ans infligée à titre de sanction, soit le maximum proposé au ministre par le Service vétérinaire; qu'il fait valoir qu'alors qu'il effectuait en moyenne 200 prises de sang et 300 tubercrulations par mois chez M. HERENS, l'inspection vétérinaire n'a détecté qu'une seule erreur d'identification après examen de tous les mouvements de bovins chez ce marchand entre le 1^{er} janvier 2000 et le 16 novembre 2000; qu'il affirme que les faits précédemment reprochés, à la suite desquels son agrément a été suspendu pour la période allant du 1^{er} mars 2001 au 28 février 2002, ont été considérés comme non établis sur le plan disciplinaire par le Conseil mixte d'appel d'expression française de l'Ordre des médecins vétérinaires qui l'a acquitté par décision du 2 février 2002;

Considérant que la partie adverse fait observer que le requérant, en tant que vétérinaire agréé, est un auxiliaire de l'autorité et qu'il doit impérativement remplir sa mission avec rigueur et dans le strict respect des règlements et des directives de l'inspection vétérinaire, que tout manquement est de nature à nuire gravement à la lutte contre les maladies des animaux et qu'il constitue un danger pour la santé animale et, par suite, pour la santé de l'homme, que les circonstances indiquées par le requérant ne peuvent justifier les actes qu'il a accomplis en qualité d'auxiliaire de l'autorité, que la peine ne paraît nullement disproportionnée eu égard aux antécédents du requérant qui a déjà fait l'objet d'une suspension d'agrément pendant un an à la suite de

manquements similaires, que l'article 9 de l'arrêté royal du 28 février 1999 prévoit qu'en cas de manquement à ses dispositions, le sanction est une suspension d'une durée minimum d'un an et que le requérant, qui s'est vu infliger déjà une telle sanction pour des faits similaires, se trouve dans une situation de récidive;

Considérant que la suspension d'une durée de trois ans apparaît comme une sanction grave; que, juge de l'excès de pouvoir, le Conseil d'Etat ne pourrait décider que celle-ci est illégale que si elle était manifestement disproportionnée par rapport aux faits reprochés; que tel ne paraît pas être le cas en l'espèce, compte tenu de la responsabilité particulière qui incombe au vétérinaire d'exploitation en application de l'article 3 de l'arrêté royal du 28 février 1999, précité, et de ce que le requérant a fait l'objet, par décision du 20 décembre 2000, d'une précédente mesure de suspension d'une durée d'un an se terminant le 28 février 2002; que si le requérant allègue que les faits qui ont servi de fondement à cette sanction antérieure ont été considérés comme non établis sur le plan disciplinaire, le 2 février 2002, par le Conseil mixte d'appel d'expression française de l'Ordre des médecins vétérinaires, il a omis de joindre cette décision à la requête; que les pièces communiquées tardivement ne peuvent réparer cette omission; que, dans ces conditions, le moyen ne paraît pas sérieux et susceptible de justifier l'annulation de la décision attaquée;

Considérant que, faute de satisfaire à l'une des conditions de l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, précité, la requête ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt-huit juin deux mille deux par :

MM. LEWALLE,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

P. HARMEL.

P. LEWALLE.