

VD_OMNI GE.2018.0070 vom 17. August 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-08-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0070

FR: VD_OMNI GE.2018.0070 du 17 août 2018

IT: VD_OMNI GE.2018.0070 del 17 agosto 2018

Regeste

A. _____/Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), Direction générale de l'agriculture, de la viticulture | Recours contre une décision du DEIS, confirmant la décision du vétérinaire cantonal de retirer pour une durée indéterminée la patente de marchand de bétail du recourant, à la suite du constat de plusieurs violations de la LPA dans le cadre de l'exploitation de porcheries. Il importe peu que les manquements à la LPA aient été commis en lien avec une autre activité que celle de marchand de bétail à proprement parler, ni que lesdits manquements aient été commis en lien avec d'autres animaux. Le risque d'atteinte au bien-être des animaux ne peut être exclu par la seule interdiction faite au recourant de détenir des animaux de l'espèce porcine. Constat en l'occurrence que les manquements reprochés au recourant satisfont aux conditions de gravité et de récurrence de l'art. 35 OFE. Cette disposition ne permet toutefois pas de retirer la patente de marchand de bétail pour une durée indéterminée, de sorte que la durée de la mesure de retrait ne peut excéder celle de la validité de la patente. Admission partielle du recours sur ce point. La décision attaquée, sous cette réserve, respecte les principes de la proportionnalité et de la liberté économique.

Erwägungen

E. 1

La décision sur recours du DEIS peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Interjeté en temps utile (art. 95 LPA-VD), le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le recourant sollicite la tenue d'une audience, de manière à pouvoir s'exprimer sur les mesures de correction entreprises et l'impact qu'aurait eu une telle décision de retrait de la patente de marchand de bétail sur sa situation et son avenir professionnel. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment pour le justiciable le droit de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique (ATF 143 III 65 consid. 3.2; 143 V 71 consid. 4.1), mais il ne garantit pas le droit de s'exprimer oralement (ATF 134 I 140 consid. 5.3; arrêts TF 5A_540/2013 du 3 décembre 2013 consid. 3.1.1 non publié in ATF 140 III 1; 5A_543/2014 du 17 mars 2015 consid. 2.1). On ne voit en l'occurrence pas pour quelles raisons le recourant serait dans l'impossibilité d'exposer par écrit les conséquences induites par la décision attaquée. Il ne se justifie dès lors pas d'ordonner la mise en œuvre d'une audience.

E. 3

Le Conseil fédéral réglemente les conditions à remplir pour l'exercice de la profession et la surveillance du commerce de bétail." Le commerce de bétail est notamment réglé par les prescriptions de la section 7 de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE; RS916.401), qui regroupe les art. 34 à 37b OFE. A teneur de ces dispositions, les personnes qui font du commerce de bétail doivent être titulaires d'une patente de marchand de bétail, laquelle est délivrée à la double condition que le requérant ait suivi un cours d'introduction pour marchand de bétail et ait réussi l'examen (art. 34 al. 3 let. a OFE), et qu'il possède un local de stabulation dont l'emplacement, les installations, l'organisation et l'exploitation sont conformes aux règles de prévention des épizooties (art. 34 al. 3 let. b OFE). La patente, délivrée par le canton où le marchand de bétail a son siège commercial, a une durée de validité de trois ans (art. 34 al. 2 OFE). Conformément à l'art. 35 al. 3 OFE, le renouvellement de la patente est refusé ou la patente déjà délivrée est retirée: si le marchand de bétail n'a pas de local de stabulation ou que ce local n'est pas conforme aux règles de prévention des épizooties (let. a); si le marchand de bétail ou son personnel a enfreint de façon grave ou réitérée la législation sur les épizooties, sur la protection des animaux, sur les denrées alimentaires, sur les produits thérapeutiques ou sur l'agriculture (let. b); le marchand n'a pas suivi le cours de formation continue ou s'il n'a pas repassé le cours d'introduction (let. c). b) Le recourant soutient d'abord que les conditions d'application de l'art. 35 al. 3 OFE ne seraient pas réalisées. Même s'il ne conteste pas que l'exploitation des différentes porcheries de B. _____ SA a donné lieu à plusieurs constats d'irrégularités en relation avec la protection des animaux, il soutient en substance que celles-ci ne sauraient lui être opposées en lien avec son activité de marchand de bétail qui serait indépendante. Interprétée dans son sens littéral, l'art. 35 al. 3 let. b OFE n'exclut pas que le retrait soit justifié par des violations de la législation qui auraient été commises en lien avec une autre activité que celle de marchand de bétail à proprement parler. L'interprétation restrictive du recourant n'emporte pas non plus la conviction sous l'angle téléologique. En effet, du point de vue de la protection du bien-être des animaux, il paraît justifié d'éviter que des personnes qui ont eu par ailleurs un comportement répréhensible en lien avec des animaux puissent exercer l'activité de marchand de bétail. Pour les mêmes motifs, peu importe que les manquements à la législation aient été commis en lien avec d'autres animaux – en l'occurrence, des porcs – que ceux dont le recourant entend faire le commerce (soit essentiellement des chevaux et des bovins). Certes, les violations de la LPA reprochées au recourant concernent toutes l'exploitation de porcheries. Le risque de récidive dans ce contexte est, du fait de la cessation de cette activité, considérablement réduit. La profession de marchand de bétail implique toutefois également la détention d'animaux. La possession d'un local de stabulation constitue d'ailleurs l'une des conditions d'octroi de la patente de marchand de bétail (art. 35 al. 3 let. b OFE, exigence à laquelle il n'est fait exception que lorsque le marchand de bétail livre ses animaux directement aux abattoirs, cf. art. 35 al. 5 OFE). Il s'ensuit que le risque d'atteinte au bien-être des animaux ne peut être exclu par la seule interdiction faite au recourant de détenir des animaux de l'espèce porcine. Or, la capacité de traiter le bétail avec ménagement est incontestablement un facteur essentiel pour apprécier l'aptitude d'un marchand de bétail à lutter contre les épizooties et ainsi concourir à atteindre le but de santé publique que vise la législation sur les épizooties. L'autorité intimée n'avait pas non plus à limiter les effets du retrait de la patente de marchand de bétail aux seuls animaux de l'espèce porcine, le commerce d'animaux de l'espèce bovine et équine étant suffisamment proche pour que la mesure s'étende à cette activité également. En sa

qualité d'administrateur unique de la société B._____ SA, le recourant doit en outre être considéré comme le détenteur des animaux qui se trouvaient dans les porcheries exploitées par cette société. Il ne peut dès lors s'exonérer de sa responsabilité au motif qu'il exerçait la fonction d'administrateur, ce qu'il a d'ailleurs implicitement reconnu en ne recourant pas contre la décision du SCAV lui interdisant de détenir des animaux de l'espèce porcine. Le recourant ne saurait donc tirer argument du fait que la décision se fonde sur des manquements constatés en lien avec l'exploitation des porcheries de B._____ SA. c) Le recourant soutient en outre que le critère de gravité, respectivement de réitération des violations de la législation, ne serait en l'espèce pas rempli. A cet égard, il convient d'examiner quelles sont les dispositions de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA; RS 455) et de l'ordonnance fédérale du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1), dont le but est de protéger la dignité et le bien-être des animaux, qui sont visées par le comportement du recourant. Outre les dispositions générales des art. 4 et 6 LPA, exigeant du détenteur qu'il nourrisse, prenne soin et garantisse l'activité et la liberté de mouvement des animaux, l'OPAn prescrit que les animaux doivent être détenus et traités de manière à ce que leurs fonctions corporelles et leur comportement ne soient pas gênés et que leur faculté d'adaptation ne soit pas sollicitée de manière excessive (art. 3 al. 1). Il revient au détenteur d'animaux de contrôler aussi souvent que nécessaire le bien-être de ses animaux et l'état des installations. Si celles-ci sont défectueuses et diminuent le bien-être des animaux, il doit les réparer sans délai ou prendre les mesures propres à assurer la protection des animaux (art.

E. 5

Selon le recourant, la mesure litigieuse porterait atteinte au principe de la proportionnalité. Seul un avertissement aurait dû sanctionner les manquements constatés. a) Le principe de proportionnalité commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit raisonnable pour la personne concernée (ATF 140 I 257 précité consid. 6.3.1 p. 267 s.; ATF 140 II 194 consid. 5.8.2 p. 199). La mesure litigieuse s'apparente à une sanction disciplinaire, dès lors qu'elle empêche le recourant d'exercer sa profession. Les mesures disciplinaires ne visent pas, au premier plan, à punir le destinataire, mais à l'amener à adopter à l'avenir un comportement conforme aux exigences de la profession et à rétablir le fonctionnement correct de celle-ci. En ce sens, les sanctions disciplinaires se distinguent des sanctions pénales. De plus, le principe de la proportionnalité doit être examiné à l'aune des intérêts publics précités. Ainsi, le choix de la nature et de la quotité de la sanction doit être approprié au genre et à la gravité de la violation des devoirs professionnels et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer les buts d'intérêt public recherchés. A cet égard, l'autorité doit tenir compte en premier lieu d'éléments objectifs, à savoir des conséquences que la faute a entraînées pour le bon fonctionnement de la profession en cause, et de facteurs subjectifs, tels que la gravité de la faute, ainsi que les mobiles et les antécédents de l'intéressé (arrêt TF 2P.133/2003 du 28 juillet 2003 consid. 4.2.1 et les références citées; arrêts GE.2017.0106 du 18 janvier 2018 consid. 2c; GE.2010.0105 du 30 mai 2011 consid. 6b/aa). Une interdiction de pratiquer est la sanction disciplinaire la plus grave. Elle n'est en principe admissible qu'en cas de récidive, lorsqu'il apparaît que des mesures moins incisives ne sont pas aptes à amener la personne concernée à respecter les règles professionnelles (arrêt TF 2P.318/2006 du 27 juillet 2007 consid. 12.1). L'autorité de surveillance dispose d'un grand pouvoir d'appréciation, notamment pour ce qui concerne le choix de la sanction et sa quotité. Le Tribunal cantonal, qui s'impose une certaine retenue, n'intervient que si la sanction prononcée outrepassé le cadre

du pouvoir d'appréciation et apparaît clairement disproportionnée (arrêt TF 2P.318/2006 du 27 juillet 2007 consid. 12.1; cf. également arrêt GE.2017.0072 du 9 novembre 2017 consid. 6a). b) A titre liminaire, on précisera qu'il convient d'examiner si le retrait de la patente valable jusqu'au 31 décembre 2019, qui peut seul être prononcé à titre de sanction, est conforme au principe de la proportionnalité. Le recourant soutient en premier lieu que la cessation de l'exploitation des porcheries ayant donné lieu aux manquements constatés, ainsi que l'interdiction de détenir des animaux de l'espèce porcine, suffisent à écarter tout risque de nouvelles atteintes au bien-être des animaux. Le commerce de bétail est une activité réglementée par la législation sur les épizooties, qui a notamment pour but d'assurer la sécurité des denrées alimentaires d'origine animale et donc la santé publique. Il est vrai que le recourant n'a pas été sanctionné directement pour une violation de la LFE. Les règles relatives à la protection des animaux, dont le but est prioritairement de s'assurer que les animaux sont traités avec ménagement, visent également indirectement la lutte contre la propagation d'épizooties, les intérêts publics visés par la LPA et la LFE se recoupant dans une certaine mesure (cf. arrêt TF 2A.33/2005 du 24 juin 2005 consid. 2.3). Il importe dès lors peu que le recourant ait été uniquement sanctionné pour des violations de la LPA et de son ordonnance. Pour les motifs déjà exposés plus haut (consid. 3c), la mesure ne paraît pas non plus disproportionnée parce qu'elle fait suite à des irrégularités constatées dans le cadre de l'exploitation de porcheries et non pas directement en lien avec l'activité de marchand de bétail du recourant. c) Le recourant soutient que le prononcé d'un avertissement aurait été suffisant pour éviter que de nouvelles atteintes à la protection des animaux ne se reproduisent. Comme le relève l'autorité intimée, les injonctions successives du vétérinaire cantonal, suite au constat de violations de la LPA dans le cadre des différentes porcheries exploitées par B. _____ SA, revêtent la portée d'un avertissement, bien qu'elles ne contiennent pas de menace de retrait de la patente. Or, les remises à l'ordre du vétérinaire cantonal ont été dépourvues d'effets, les manquements, auxquels il a été certes remédié à brève échéance, s'étant reproduits à de fréquents intervalles. L'autorité intimée n'a dès lors pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant qu'un avertissement était en l'occurrence insuffisant pour amener le recourant à modifier son comportement. d) On peut en revanche s'interroger sur la durée indéterminée de la mesure prononcée. D'une manière générale, le retrait d'une autorisation administrative portant sur l'exercice d'une activité spécifique n'obéit pas à la même logique selon qu'il est prononcé pour une durée déterminée ou indéterminée. Ainsi, l'autorité pourra sanctionner un manquement ponctuel par un retrait de durée déterminée qui a pour finalité de dissuader l'intéressé de commettre à l'avenir de nouveaux manquements. Sa durée doit correspondre à ce qui est probablement nécessaire pour que la sanction produise cet effet dissuasif. Dans cette perspective, il y a lieu de tenir compte de ce qu'une sanction est d'autant plus durement ressentie qu'elle affecte plus gravement la personne concernée et que, partant, une durée d'autant plus courte suffira à produire l'effet escompté. C'est, en revanche, un retrait de durée indéterminée qui doit être prononcé lorsque les manquements qui dénotent chez l'intéressé une incapacité à exécuter correctement l'activité faisant l'objet de l'autorisation en question. Divers éléments peuvent entrer en ligne de compte pour l'appréciation du cas comme, par exemple, le manque de compétences, le défaut de certaines aptitudes, notamment l'absence de qualités morales ou caractérielles, ou encore des problèmes de santé physique ou psychique. Et les incidences de la mesure sur sa situation personnelle et économique ne sauraient avoir une importance décisive (arrêt TF 2A.72/2005 du 6 mai 2005 consid. 4.1; cf. également arrêt de la Chambre administrative du Tribunal cantonal du Canton du Jura du 1^{er} décembre 2009 (Adm

63/2009) in RJJ 2009 p. 304ss, en particulier p. 308). Selon l'art. 34 al. 2 OFE, la patente de marchand de bétail n'est pas délivrée pour une durée indéterminée mais pour une durée limitée de trois ans. Ainsi, la patente retirée par la décision attaquée n'est de toute manière valable que jusqu'au 31 décembre 2019. Il s'ensuit que l'art. 35 OFE ne permet pas de prononcer un retrait de la patente pour une durée indéterminée, ce qui conduit à la réforme de la décision pour ce motif. Compte tenu de la durée déterminée de la validité de la patente, l'autorité devra examiner en fonction des principes jurisprudentiels rappelés ci-dessus à partir de quel moment, vu l'écoulement du temps, il sera à nouveau possible de délivrer une nouvelle patente après une décision de retrait (cf. sur ce point arrêt de la Chambre administrative du Tribunal cantonal du Jura précité, consid. 4.2). En l'occurrence, il apparaît que l'intention du vétérinaire cantonal était de sanctionner le recourant, dans le but de le dissuader de compromettre à nouveau le bien-être des animaux. N'est en effet pas en cause sa capacité générale à détenir des animaux, l'autorité intimée ayant d'ailleurs admis que le recourant puisse continuer à détenir des bovins et des chevaux. Il appartiendra dès lors à l'autorité de première instance, lorsqu'elle sera cas échéant saisie d'une nouvelle demande de patente du recourant, de déterminer si celui-ci remplit à nouveau les conditions pour la délivrance de celle-ci. Il convient donc de réformer la décision sur ce point en ce sens que la patente valable pour une durée déterminée jusqu'au 31 décembre 2019 est retirée au recourant.

E. 5.1

p. 284 et les références citées); les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. En outre, toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et être proportionnée au but visé (cf. art. 36 al. 2 et 3 Cst.). b) Le recourant, du fait du retrait de sa patente de marchand de bétail, subit incontestablement une restriction à sa liberté économique. Le recourant ne contestant toutefois ni l'existence d'une base légale autorisant cette restriction, ni l'existence d'un intérêt public, il peut en l'occurrence être renvoyé aux développements effectués dans le cadre de l'examen de la conformité de la décision attaquée avec le principe de la proportionnalité. A cela s'ajoute que, comme exposé plus haut (consid. 4d), le recourant conserve la possibilité de déposer ultérieurement une nouvelle demande de patente de marchand de bétail.

E. 6

Le recourant soutient encore que le retrait de sa patente violerait sa liberté économique. a) Selon l'art. 27 al. 1 Cst., la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 134 I 214 consid. 3 p. 215 s.). Elle peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (ATF 135 I 130 consid. 4.2 p. 135). Comme tout droit fondamental, la liberté économique peut être restreinte. Aux termes de l'art. 36 al. 1 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi (ATF 139 I 280 consid.

E. 7

Il suit de ce qui précède que le recours doit être admis partiellement et la décision attaquée réformée en ce sens que le retrait de la patente de marchand de bétail du recourant n'est pas

prononcé pour une durée indéterminée. Compte tenu de l'admission partielle du recours, les frais doivent être réduits à 1'000 francs (art. 49 LPA-VD). Le recourant, qui obtient partiellement gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a par ailleurs droit à des dépens réduits, arrêtés en l'occurrence à 500 francs (art. 55 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.