

Tribunal des Conflits

Affaire 4000

Mme de S.

(Renvoi du tribunal administratif de Versailles)

Rapporteur : Y. Maunand

Séance du 13 avril 2015

La question qui vous a été renvoyée par le tribunal administratif de Versailles porte sur l'ordre de juridiction compétent pour connaître de l'action en responsabilité engagée par un éleveur contre un vétérinaire à raison des conséquences dommageables d'une vaccination pratiquée en exécution de mesures prophylactiques décidées par le ministre de l'agriculture. Elle vous conduira à vous prononcer sur le statut juridique du vétérinaire agissant en vertu d'un mandat sanitaire dans le cadre de la loi du 22 juin 1989.

A la suite de l'arrêté du 1^{er} avril 2008 du ministre de l'agriculture et de la pêche qui a rendu obligatoire la vaccination contre la fièvre Catarrhale, appelée aussi la maladie de la langue bleue, Mme de S. a fait procéder à la vaccination de son cheptel, le 9 janvier 2009, par le docteur Le Fol, vétérinaire, titulaire d'un mandat sanitaire et membre de la société civile professionnelle Couderc-le Fol-Picot. Peu après, plusieurs vèlages avant terme se sont produits qui ont conduit au décès de cinq vaches et treize veaux. Mme de S. a mis en cause la responsabilité de la clinique vétérinaire de M. Le Fol devant le tribunal de grande instance d'Evry. Mais par une ordonnance en date du 19 juillet 2012, le juge de la mise en état a déclaré cette juridiction incompétente au motif que la vaccination à l'origine de la perte des animaux « s'inscrivait dans le cadre d'une prophylaxie rendue obligatoire par l'Etat ». Mme de S. a alors étendu la requête dont elle avait saisi le tribunal administratif de Versailles, initialement pour rechercher la seule responsabilité de l'Etat, à la responsabilité solidaire de l'Etat et de la clinique vétérinaire de M. Le Fol. Par un jugement en date du 8 décembre 2014, le tribunal a jugé que le docteur Le Fol avait procédé aux vaccinations en litige pour le compte de Mme de S. et que l'action en responsabilité engagée par cette dernière contre la clinique vétérinaire devait relever de la compétence de la juridiction judiciaire. Toutefois, constatant que cette dernière s'était déclarée incompétente par une décision devenue définitive, il vous a renvoyé la

question de compétence, en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849, pour éviter un conflit négatif.

Afin d'assurer la prévention et la lutte contre les maladies contagieuses chez les animaux, le législateur a organisé la participation des vétérinaires, exerçant à titre libéral, aux actions de prophylaxie décidées par l'Etat. Trois régimes juridiques se sont succédés :

*dans un premier temps, c'est la loi du 12 janvier 1909 ayant pour but de combattre les épizooties et les maladies contagieuses des animaux qui a institué un agrément préfectoral, intitulé « mandat sanitaire », qui était délivré aux vétérinaires pouvant être appelés pour assurer la mise en œuvre des mesures décidées par le ministre de l'agriculture. Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil d'Etat avait estimé que les vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire qui intervenaient à la demande du service vétérinaire départemental avaient un lien de subordination à l'égard de ce dernier et agissaient pour le compte de l'Etat. Il leur avait, en conséquence, reconnu la qualité d'agents non titulaires de l'Etat en tant que collaborateurs du service public de lutte contre les maladies des animaux : vous pouvez voir en ce sens sa décision inédite du 26 mars 1997 Pasko, 160018, et sa décision du 14 novembre 2011 Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche c/ M. Camblong, 341325, aux tables p. 856. Le Conseil d'Etat en avait aussi déduit, dans une décision du 29 avril 1983 Narcy et autre, 36850, aux tables p. 851, que la responsabilité de l'Etat pouvait être engagée à raison d'une faute commise par un vétérinaire agissant en exécution d'un mandat sanitaire lors de la vaccination d'un troupeau.

*aujourd'hui, l'ordonnance n° 2011-863 du 22 juillet 2011 relative à la modernisation des missions des vétérinaires titulaires d'un mandat sanitaire, reprise dans le code rural et de la pêche maritime, opère une distinction entre deux séries d'interventions des vétérinaires sanitaires :

-il y a d'abord celles qu'ils assurent pour le compte des éleveurs. Aux termes de l'article L 203-1 du code rural et de la pêche maritime, ces derniers sont en effet tenus de faire procéder, par un vétérinaire titulaire d'une habilitation administrative, dénommé « vétérinaire sanitaire », les mesures de prophylaxie décidées par l'Etat. L'article L 203-3 précise que c'est l'éleveur qui choisit le vétérinaire sanitaire chargé de suivre ses animaux. L'article L 203-4 indique que le vétérinaire agit alors dans le cadre de son activité libérale, les tarifs des

prestations étant fixés, en principe, par une convention conclue entre les représentants des vétérinaires et des éleveurs.

-il y a ensuite les interventions des vétérinaires sanitaires exécutées dans le cadre d'un mandat de l'Etat. L'article L 203-7 prévoit que le vétérinaire sanitaire concourt, à la demande de l'autorité administrative, à l'exécution des opérations de police sanitaire. Si l'article L 203-11 dispose que les vétérinaires mandatés n'ont pas la qualité d'agent public et que leurs rémunérations, qui sont fixées, en application de l'article L 203-10, par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget, sont des revenus tirés de l'exercice d'une profession libérale, il précise néanmoins que l'Etat est responsable des dommages que les vétérinaires subissent ou causent aux tiers à l'occasion des missions pour lesquelles ils sont mandatés, à l'exception des dommages résultant d'une faute personnelle. Les vétérinaires agissent alors sous le contrôle et l'autorité de l'Etat.

Désormais, le vétérinaire qui réalise des mesures de prophylaxie décidées par l'Etat agit donc pour le compte de l'éleveur qui a fait appel à lui en exécution d'une relation de droit privé.

*le litige qui vous a été transmis par le tribunal administratif de Versailles relève de la période intermédiaire qui a couru entre 1989 et 2011. Il est régi par la loi du 22 juin 1989 modifiant et complétant certaines dispositions du livre II du code rural ainsi que certains articles du code de la santé publique. Or cette loi ne se prononçait pas explicitement sur le statut des vétérinaires sanitaires et ne précisait pas leur régime de responsabilité. Son article 10, codifié à l'article L 221-11 du code rural, réaffirmait la compétence exclusive des vétérinaires investis d'un mandat sanitaire pour exécuter les actes exigés par les opérations de prophylaxie collective des maladies des animaux décidées par l'Etat. Néanmoins, son article 9, codifié à l'article L 224-3 du code rural, prévoyait que « Les propriétaires ou détenteurs d'animaux soumis aux opérations de prophylaxie collective des maladies des animaux dirigées par l'Etat sont tenus de faire assurer l'exécution de ces opérations, y compris l'abattage. En cas de carence ou de refus, ces opérations peuvent être exécutées d'office aux frais des intéressés par l'autorité administrative ». Par ailleurs, les tarifs de ces interventions étaient, en application du 3^{ème} alinéa de l'article L 221-11, fixés par des conventions conclues entre représentants de la profession vétérinaire et des éleveurs, et soumises à l'agrément de l'autorité administrative compétente, sauf en cas de carence, les tarifs étant alors fixés par cette dernière. On constate ainsi que, contrairement à la loi de 1909 qui les faisait relever de la seule autorité de l'Etat, la

loi de 1989 confiait la mise en œuvre des mesures de prophylaxie décidées par ce dernier aux éleveurs. Dès cette loi, la responsabilité de l'exécution des mesures de prophylaxie pesait sur les éleveurs et non plus les services vétérinaires de l'Etat. A cette fin, il leur appartenait de choisir un vétérinaire qu'ils rémunéraient. Ce choix n'était limité que par l'obligation de retenir un vétérinaire titulaire d'un mandat sanitaire.

Il nous semble donc que, dans le cadre de la loi de 1989, le vétérinaire, lorsqu'il exécute des mesures de prophylaxie décidées par l'Etat mais mises en œuvre par les éleveurs, intervient exclusivement pour le compte de l'éleveur qui a fait appel à ses services. Les fautes qu'il peut alors commettre se rattachent à la mission que lui a confiée l'éleveur et non à une mission mise à sa charge par l'Etat alors même qu'il a agi dans le cadre de son mandat sanitaire. Elles s'inscrivent ainsi dans une relation de droit privé.

C'est l'analyse déjà adoptée par les tribunaux administratifs qui ont statué sur la question : vous pouvez voir en ce sens un jugement du tribunal administratif de Versailles du 4 février 2008 M. Sarot, 0602077, et un jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 29 avril 2013 Mme Neu, 1104440. On peut estimer que c'est aussi implicitement jugé par la décision précitée du Conseil d'Etat du 26 mars 1997 Pasko qui précise que « jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article L 215-8 introduit dans le code rural par la loi du 22 juin 1989 ... les vétérinaires sanitaires ... ont la qualité d'agents non titulaires de l'Etat ». Ajoutons enfin que le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 22 juillet 2011 précisait que ce texte avait pour objet de clarifier le cadre juridique d'intervention des vétérinaires sanitaires en fonction de la nature de leur mission et qu'il distinguait expressément à cette fin, « conformément à la jurisprudence », les cas dans lesquels le vétérinaire intervient à la demande et pour le compte de l'éleveur et ceux pour lesquels il intervient à la demande et pour le compte de l'Etat.

Si vous nous suivez dans cette analyse, vous jugerez que l'action par laquelle un éleveur met en cause la responsabilité d'un vétérinaire, titulaire d'un mandat sanitaire, intervenu, à sa demande, pour procéder à la vaccination de ses animaux dans le cadre de mesures prophylactiques imposées par le ministre de l'agriculture relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

Par ces motifs, nous concluons :

1° à la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître des conclusions de Mme de S. dirigées contre la société civile professionnelle Couderc-Le Fol-Picot,

2° à ce que l'ordonnance du juge de la mise en état du tribunal de grande instance d'Evry soit déclaré nulle et non avenue et à ce que la cause et les parties soient renvoyées devant ce tribunal,

3° et à ce que la procédure suivie devant le tribunal administratif de Versailles, en tant qu'elle porte sur ces conclusions, soit déclarée nulle et non avenue à l'exception du jugement du 8 décembre 2014.