Urteilskopf

80 I 129

23. Extrait de l'arrêt du 13 avril 1954 dans la cause Blanc contre Conseil d'Etat du Canton de Vaud.
Regeste (de):
Handels- und Gewerbefreiheit. Polizeiliche Beschränkungen. Disziplinarmassnahmen (Art. 31 BV).

Wesen und Zweck des als Disziplinarmassnahme angeordneten vorübergehenden oder dauernden Entzugs der Bewilligung zur Ausübung eines bestimmten Berufes. Anwendung auf den Fall des Zahntechnikers (Erw. 1-3).

Rechtsgleichheit (Art. 4 BV).

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit wird nicht verletzt durch eine kantonale Bestimmung, die jede Vereinbarung verbietet, durch die ein Zahnarzt in ein Abhängigkeitsverhältnis zu einem Assistenten oder Zahntechniker gerät (Erw. 4).

Regeste (fr):
Liberté du commerce et de l'industrie. Mesures de police. Sanctions disciplinaires (art. 31 Cst).

But et nature de la sanction disciplinaire consistant dans le retrait temporaire ou définitif de l'autorisation de pratiquer une certaine profession. Application au cas particulier du mécanicien pour dentiste (consid. 1-3).

Egalité devant la loi (art. 4 Cst.).

Ne viole pas le principe de l'égalité des citoyens une disposition cantonale prohibant toute convention qui placerait le médecindentiste sous la dépendance d'un assistant ou d'un mécanicien pour dentiste (consid. 4).

Regesto (it):
Libertà d'industria e di commercio. Misure di polizia. Sanzioni disciplinari (art. 31 CF).

Scopo e natura della sanzione disciplinare consistente nel ritiro temporaneo o definitivo dell'autorizzazione di praticare unacerta professione. Applicazione al caso particolare del meccanico dentista (consid. 1-3).

Uguaglianza davanti alla legge (art. 4 CF).

Non viola il principio dell'uguaglianza dei cittadini una disposizione cantonale che vieta ogni convenzione che ponga il medico dentista sotto la dipendenza d'un assistente o d'un meccanico dentista (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 130

BGE 80 I 129 S. 130

A.- En vertu d'un règlement adopté par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 24 décembre 1928, le mécanicien pour dentiste est un artisan qui confectionne les appareils de prothèse dentaire pour le compte d'un ou plusieurs médecins-dentistes autorisés par le Conseil d'Etat à pratiquer l'art dentaire, et cela sous le contrôle

et la responsabilité de ceux-ci. Son activité, qui le range parmi le personnel médical auxiliaire, est strictement limitée à la fabrication de ces appareils, à l'exclusion de toute intervention quelconque dans la bouche du patient. Il peut exercer sa profession soit dans le laboratoire d'un mécanicien-dentiste autorisé à pratiquer l'art dentaire, soit à son propre domicile en qualité de mécanicien à façon, soit enfin dans un laboratoire de prothèse à façon, sous la surveillance et la responsabilité du titulaire reconnu de ce laboratoire. Pour exercer sa profession, il doit obtenir l'autorisation du Département de l'Intérieur. S'il entend exercer sa profession en exploitant un laboratoire de prothèse dentaire à façon, il doit de plus obtenir l'autorisation préalable dudit Département (art. 1, 2, 5, 6 et 7 du règlement précité). La loi vaudoise du 4 septembre 1928 sur l'organisation sanitaire, en vigueur jusqu'au 29 décembre 1952, permettait de retenir à la charge du mécanicien pour dentiste qui pratiquait sans autorisation ou intervenait dans la bouche du client, une contravention passible d'amende ou d'arrêts, sans préjudice des sanctions disciplinaires. La loi vaudoise du 9 décembre 1952 sur l'organisation sanitaire en vigueur depuis le 30 décembre 1952 a repris le même système. Son art. 133 al. 1 prévoit ce qui suit au sujet des sanctions disciplinaires:

"Lorsqu'une personne exerçant une profession relevant de la présente loi est convaincue d'indignité, d'immoralité ou de procédés frauduleux, ou lorsqu'elle fait preuve, dans l'exercice de sa profession, d'incapacité, de négligence ou de résistance aux ordres de l'autorité, le Département de l'Intérieur peut la réprimander, lui infliger une amende de 50 à 1000 fr. ou lui retirer, à titre temporaire ou définitif, l'autorisation de pratiquer dans le canton." Enfin, la nouvelle loi d'organisation sanitaire interdit le compérage, c'est-à-dire "toute convention qui placerait le médecin-dentiste sous la dépendance d'un assistant ou d'un mécanicien pour dentiste" (art. 39 et 57).

B.- Marius Blanc est mécanicien pour dentiste et pratique dans le canton de Vaud. En 1937 et 1946, il a été condamné à deux amendes de 50 et 200 fr. pour avoir exercé sa profession sans être au bénéfice de l'autorisation requise. Postérieurement à la dernière de ces condamnations, il a sollicité et obtenu, le 9 septembre 1946, l'autorisation d'exploiter un laboratoire de prothèse dentaire à façon. Au printemps 1951, une enquête a été ouverte à son sujet, qui a révélé qu'il avait donné des soins à un jeune étranger en violant l'interdiction d'intervenir dans la bouche du client. Dénoncé au préfet du district de Lausanne, il a été condamné, le 22 juin 1951, à une amende de 100 fr. Quelque temps plus tard, une nouvelle enquête a montré que Blanc continuait à travailler dans la bouche de plusieurs personnes, donnant des soins, posant différents appareils et, en particulier, arrachant une vingtaine de dents à trois clientes. Le 30 juillet 1952, il a été condamné de ce chef à une amende de 200 fr. Enfin, au début de 1953, l'autorité a appris que Blanc était intervenu de nouveau deux fois dans la bouche de certains patients. Le 16 avril 1953, Blanc a été condamné pour ces faits à une amende de 300 fr. A diverses reprises, les interventions de Blanc ont provoqué des complications parfois sérieuses et douloureuses chez ses clients. Le 2 juin 1953, le Département de l'Intérieur du canton

de Vaud a décidé de retirer pour une année à Blanc "l'autorisation de pratiquer la profession de mécanicien pour dentiste dans le canton de Vaud et l'autorisation d'exploiter un laboratoire de prothèses dentaires à façon dans le canton de Vaud".

C.- La dernière enquête ouverte contre Blanc a révélé qu'il était propriétaire d'un cabinet dentaire et qu'il le louait à R., médecin dentiste, qui était son employé. Le 2 juin 1953, le Chef du service sanitaire cantonal a écrit à R. qu'il contrevenait ainsi aux art. 39 et 57 LOS et a ajouté ce qui suit: "Nous vous invitons à nous faire savoir dans un délai de 8 jours quelles dispositions vous entendez prendre pour faire cesser cet état de choses, à défaut de quoi nous vous dénoncerons sans autre au magistrat compétent en demandant l'application des art. 122 et 127 de la loi ci-dessus. Dans ce cas nous ferions également application de l'art. 133 de cette même loi. Nous nous réservons d'autre part de prendre toutes autres dispositions que les circonstances pourraient justifier". A la suite de cette lettre, R. a rompu toute relation d'affaires avec Blanc, dont le cabinet dentaire s'est ainsi trouvé sans médecin-dentiste. C'est pourquoi, le 13 juillet 1953, Blanc s'est adressé au Département de l'Intérieur en lui demandant de l'autoriser "à s'entendre avec un médecin-dentiste pour la gérance du cabinet dentaire, provisoirement". N'ayant pas reçu de réponse, Blanc a récrit au Département de l'Intérieur le 30 juillet 1953 en lui exposant que R. lui enlevait des clients et en l'informant que, "pour sauver ce qu'il pouvait de son patrimoine, il était contraint de chercher la collaboration d'un médecin-dentiste". Le 6 août 1953, le Département de l'Intérieur a répondu au conseil de Blanc: "Il ne saurait être question pour nous, d'autoriser votre client à engager un autre dentiste sous quelle forme que ce soit. Vous savez, en effet, que cela lui est expressément interdit par deux dispositions légales précises, soit

par l'art. 39 et l'art. 57 de la loi sur l'organisation sanitaire. Toute attitude contraire à ce qui précède nous obligerait à prendre de nouvelles sanctions contre M. Marius Blanc".

D.- Blanc a recouru au Conseil d'Etat du canton de Vaud d'une part contre la décision lui retirant pour un an l'autorisation de pratiquer la profession de mécanicien pour dentiste dans le canton de Vaud et d'y exploiter un laboratoire de prothèse dentaire à façon, d'autre part contre les mesures prises les 2 juin et 6 août 1953 l'empêchant d'engager un médecin-dentiste pour son cabinet dentaire. Le 19 janvier 1954, le Conseil d'Etat a rejeté le recours. Selon lui, les agissements de Blanc constituent une "infraction successive ou continuée" et révèlent une "unité de résolution" montrant "une mentalité particulièrement immorale et indigne, au sens de l'art. 133 LOS". Dans ces conditions, il se justifie de lui retirer l'autorisation de pratiquer la profession de mécanicien pour dentiste et, par voie de conséquence, celle d'exploiter un laboratoire de prothèses à façon. Cette décision est du reste justifiée parce que, par sa conduite, Blanc a montré un caractère "absolument dénué de scupules" et que la santé publique ne serait pas suffisamment sauvegardée par un simple retrait de l'autorisation d'exercer la profession. Enfin, le Département de l'Intérieur était fondé à prendre des mesures pour empêcher R. de pratiquer dans le cabinet dentaire appartenant à Blanc. En effet, en acceptant d'être l'employé de Blanc, R. s'était mis à son égard dans un état de dépendance constituant le compérage prohibé par les art. 39 et 57 LOS.

E.- Blanc attaque la décision du Conseil d'Etat par la voie d'un recours de droit public fondé sur les art. 4 et 31 Cst. Il en demande l'annulation et conclut également à ce que le Tribunal fédéral déclare "nuls et de nul effet" les art. 39 et 57 de la loi vaudoise sur l'organisation sanitaire. Son argumentation est en bref la suivante: La décision interdisant au recourant d'exercer son

métier et d'exploiter son laboratoire dépasse la sanction méritée. Elle réduit le recourant et sa famille à la

misère. Dès lors elle n'est pas conforme au principe de la proportionnalité de la peine. D'autre part les restrictions de police que les cantons ont le droit d'apporter à la liberté du commerce et de l'industrie ne peuvent viser qu'au maintien de la sécurité ou de la santé publiques. Or si la décision attaquée vise bien ce but-là, il est douteux qu'elle soit propre à l'atteindre. En fait, il fallait simplement éviter que le recourant ne mît en danger la santé publique en pratiquant l'art dentaire sans en avoir le droit ni les connaissances. Il eût donc suffi de l'empêcher de travailler dans son cabinet. En allant au-delà, l'autorité cantonale a pris une décision arbitraire, d'autant plus d'ailleurs qu'elle ne l'a fait précéder d'aucune mise en garde formelle. En outre, les faits reprochés au recourant n'ont pas exposé la société à un danger sérieux. Ils ne sont pas non plus la preuve d'une mentalité indigne et immorale. Du reste, une moralité sans tache aucune n'est pas indispensable à l'exercice de la profession de mécanicien-dentiste. Quant aux mesures tendant à l'empêcher de faire exploiter son cabinet dentaire par un médecindentiste, le recourant soutient que les art. 39 et 57 LOS sont contraires à l'art. 4 Cst. et constituent une inégalité de traitement. Sans avoir rien à faire avec la police sanitaire, ils établissent une discrimination arbitraire entre les citoyens, en privant les mécaniciens-dentistes du droit d'être, comme chacun, propriétaires d'un cabinet dentaire. L'application qu'en fait l'autorité cantonale aboutit au même résultat. Le Conseil d'Etat conclut, avec suite de frais et dépens, au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. En vertu de l'art. 31 Cst., qui garantit la liberté du commerce et de l'industrie, les cantons ont le droit de prendre des mesures de police destinées à empêcher que l'ordre, la santé, la moralité ou la tranquillité publics

ne soient compromis par la façon dont une profession est exercée. Ils peuvent soumettre l'exercice de certaines professions, celle de mécanicien pour dentiste notamment, à une autorisation et à l'observation de certaines règles. Afin d'obtenir le respect de ces règles, ils ont la faculté de prévoir des sanctions disciplinaires allant jusqu'au retrait temporaire ou définitif de l'autorisation de pratiquer (RO 78 I 308, 67 I 327). Lorsque le retrait de l'autorisation de pratiquer est définitif, il a surtout pour but de protéger le public contre certains agissements. Il n'en va pas de même quand il est temporaire. Il tend tout d'abord à atteindre le coupable, à le punir chaque fois que des sanctions moins graves n'y suffisent pas. C'est indirectement seulement que l'ordre public est alors protégé par la sanction prise. A cet égard, le retrait temporaire d'une autorisation de pratiquer peut se comparer à la peine prononcée par le juge pénal. Comme elle, il doit être adapté à la gravité de l'infraction commise et de la faute. Il sert non seulement de prévention générale, mais aussi de prévention spéciale, c'est-à-dire qu'il a pour but d'amender le coupable afin de le maintenir dans l'observation de ses devoirs (RO 74 I 90 ss, relatif à une sanction disciplinaire prononcée contre un fonctionnaire, mais qui peut être invoqué ici par analogie). Le mécanicien pour dentiste, qui ne possède pas de connaissances médicales, est souvent et facilement enclin à empiéter sur le domaine qui doit être réservé au dentiste. Il met alors en danger la santé publique et viole la loi. Ce comportement est grave, d'autant plus que l'Etat ne peut que difficilement contrôler l'activité d'un mécanicien pour dentiste et qu'il est obligé dans une large mesure de se fier à sa bonne foi lorsqu'il lui délivre une autorisation. Celui qui a obtenu pareille autorisation et qui trompe systématiquement la confiance ainsi mise en lui mérite une sanction sévère. Le retrait temporaire ou définitif de l'autorisation de pratiquer peut alors se justifier.

2. En l'espèce, le Conseil d'Etat, appliquant l'art. 133 LOS, a retiré au recourant pour une année l'autorisation

de pratiquer la profession de mécanicien pour dentiste et celle d'exploiter un laboratoire de prothèse dentaire à façon. L'art. 133 LOS, qui est applicable au mécanicien pour dentiste, est conforme aux principes rappelés ci-dessus. Il permet d'obliger ceux qui exercent certaines professions à respecter les règles que l'Etat a posées dans l'intérêt de la santé publique, telle la règle que le mécanicien pour dentiste ne doit pas intervenir dans la bouche des patients (arrêts non publiés du 27 avril 1942 en la cause Kreienbühl et Graff c. Lucerne, Tribunal supérieur, et du 23 septembre 1943 en la cause Bärtsch c. Grisons, Conseil d'Etat). La seule question est dès lors de savoir si la sanction prononcée in casu est proportionnée à la gravité de l'infraction commise et de la faute. Le Tribunal fédéral ne peut revoir cette question librement. Il doit se borner à examiner si la décision prise est conforme à l'art. 31 Cst.

3. Le recourant soutient que la sanction prise à son égard est excessive au regard du peu de gravité de ses fautes. Toutefois il se trompe. Sans doute, les amendes qui lui ont été infligées n'étaient-elles pas très élevées. Mais ce fait n'est pas décisif. En prenant la décision attaquée, le Conseil d'Etat a entendu sanctionner non pas tant les infractions qui ont entraîné les diverses condamnations pénales du recourant, que la mentalité et le comportement général qu'elles révèlent. Or cette mentalité et ce comportement constituent sans conteste un manquement grave aux devoirs que la loi impose au mécanicien pour dentiste. D'après les constatations de l'autorité cantonale, qui lient le Tribunal fédéral du moment qu'elles ne sont pas évidemment fausses ou arbitraires (RO 67 I 328, 78 I 302), le recourant est intervenu à maintes reprises et pendant de longues années dans la bouche de ses clients, malgré l'interdiction qui lui est faite à cet égard par la loi. Il a encouru de ce chef cinq condamnations à des peines d'amende, dont les trois dernières ont été prononcées en 1951, 1952 et 1953. Ces sanctions n'ont pas suffi

à le forcer à respecter les devoirs de sa profession. Il n'en a tenu aucun compte, alors pourtant qu'elles constituaient des avertissements sérieux. En persistant dans ces conditions à violer la loi avec obstination, il a fait preuve de "résistance aux ordres de l'autorité". Dès lors, le Conseil d'Etat pouvait lui retirer l'autorisation de pratiquer sans excéder pour autant les limites de son pouvoir appréciateur (RO 71 I 87) ni violer l'art. 31 Cst. Le recourant ne saurait faire valoir aujourd'hui qu'il n'a agi que pour "rendre service" à certaines personnes et que ces interventions n'ont eu aucune conséquence dommageable. Tout d'abord, ces affirmations sont contraires aux constatations de fait de l'autorité cantonale. En outre et surtout, la loi interdit de façon absolue au mécanicien pour dentiste d'intervenir dans la bouche de ses clients. Elle ne se préoccupe pas à cet égard du but qu'il poursuit ni des conséquences de ses agissements.

4. La constitutionnalité des dispositions d'une loi cantonale peut être contestée à l'occasion de chaque cas particulier où l'autorité en fait usage. Lorsque le délai pour attaquer la loi par la voie du recours de droit public est expiré, le Tribunal fédéral examine à titre préjudiciel si la disposition invoquée viole la constitution. Dans l'affirmative, il annule non cette disposition, mais la décision qui l'applique (RO 56 I 526, confirmé depuis lors par des arrêts non publiés, notamment par l'arrêt du 15 novembre 1950 en la cause Murith c. Genève, Conseil d'Etat). En l'espèce, le recourant est donc recevable à attaquer la constitutionnalité des art. 39 et 57 LOS, bien qu'il soit hors délai pour attaquer la loi. L'art. 39 LOS interdit de façon générale "à quiconque exerce une profession médicale de s'associer avec une personne ne pratiquant pas la même profession ou de contracter une obligation qui l'exposerait à une dépendance incompatible avec la dignité de sa profession". L'art. 57 vise un

cas particulier de compérage et prohibe "toute convention qui placerait le médecin-dentiste sous la dépendance d'un assistant ou d'un mécanicien pour

dentiste". Le recourant soutient que ces dispositions sont contraires à l'art. 4 Cst. et constituent une inégalité de traitement. Mais il est dans l'erreur. Il est en effet de jurisprudence constante qu'une loi ou un arrêté de portée générale ne violent le principe de l'égalité des citoyens garanti par l'art. 4 Cst. que lorsque leurs dispositions n'ont pas de fondement objectif et sérieux, qu'elles n'ont aucun sens ou qu'elles créent une inégalité qui ne trouve pas de justification dans les faits (RO 78 I 416, 77 I 102, 107 et 189). Or ces conditions ne sont manifestement pas réunies en l'espèce. La protection de la santé publique, que l'Etat a le devoir d'assurer, permettait au législateur vaudois d'exiger que le mécanicien pour dentiste travaille sous le contrôle et la responsabilité d'un médecin-dentiste. C'est là en effet un moyen efficace d'empêcher le mécanicien d'empiéter sur le domaine qui doit être réservé à celui qui possède des connaissances médicales. Lorsqu'un dentiste est placé sous la dépendance d'un mécanicien, comme R. l'était à l'égard du recourant, il n'est plus en mesure de contrôler, avec l'indépendance nécessaire, l'activité du mécanicien. La situation voulue par la loi est alors renversée et la santé publique mise en danger. C'est précisément ce que les art. 39 et 57 LOS visent à empêcher. Ils reposent donc sur des raisons sérieuses. Sans doute, parmi l'ensemble des citoyens, les mécaniciens pour dentiste sont-ils seuls à ne pouvoir être propriétaires d'un cabinet dentaire. Mais cette inégalité, créée par les art. 39 et 57 LOS, est justifiée par les faits. Car le mécanicien pour dentiste est le seul qui, par ses connaissances spéciales, est enclin à violer la loi lorsqu'il est propriétaire d'un cabinet dentaire exploité par un dentiste qui est son employé intéressé ou son locataire.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
Le recours est rejeté.