Urteilskopf

94 I 224

34. Extrait de l'arrêt du 18 juin 1968 dans la cause X. contre Conseil d'Etat du canton du Valais.
Regeste (de):
Art. 4 und 31 BV. Apothekergewerbe.

Die Kantone können die Ausübung wissenschaftlicher Berufsarten ausser vom Ausweis der fachlichen Befähigung von weiteren polizeilichen Anforderungen abhängig machen (Bestätigung der Rechtsprechung) (Erw. 2).

Handelt eine kantonale Behörde willkürlich, wenn sie sich darauf beschränkt, in ihrer Entscheidung die tatsächlichen Feststellungen, die in von ihr eingeholten Amtsberichten enthalten sind, kurz zusammenzufassen? Frage für den vorliegenden Fall verneint (Erw. 3).

Es kann ohne Willkür angenommen werden, dass ein Apotheker, der sich aus seiner Apotheke sehr häufig entfernt, ohne sich durch einen diplomierten Kollegen vertreten zu lassen, seine beruflichen Pflichten schwer vernachlässigt (Erw. 4).

Regeste (fr):
Art. 4 et 31 Cst. Profession de pharmacien.

Les cantons peuvent subordonner l'exercice d'une profession libérale à d'autres exigences de police que le certificat de capacité (confirmation de la jurisprudence) (consid. 2).

L'autorité cantonale tombe-t-elle dans l'arbitraire lorsqu'elle se borne à résumer brièvement, dans sa décision, les constatations de fait contenues dans les préavis qu'elle a recueillis? Question résolue par la négative en l'espèce (consid. 3).

Il n'est pas arbitraire de considérer que le pharmacien qui s'absente très souvent de sa pharmacie sans se faire remplacer par un confrère diplômé commet une négligence grave dans l'exercice de sa profession (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 4 e 31 CF. Professione di farmacista.

I cantoni possono subordinare l'esercizio d'una professione liberale, oltre che al certificato di capacità, ad altre esigenze di polizia (conferma della giurisprudenza) (consid. 2).

L'autorità cantonale incorre nell'arbitrio quando si limita a riassumere brevemente, nella sua decisione, gli accertamenti di fatto contenuti nel preavviso da lei domandato? Quesito risolto negativamente nella fattispecie (consid. 3).

Non è arbitrario considerare che il farmacista il quale si assenta molto spesso dalla sua farmacia senza farsi sostituire da un collega diplomato commette una negligenza grave nell'esercizio della sua professione (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 225

BGE 94 I 224 S. 225

Résumé des faits

A.- Titulaire du diplôme fédéral de pharmacien, X. a dirigé une pharmacie à Fribourg; depuis 1957, il est établi comme pharmacien dans une localité valaisanne. Dès 1959, il fit l'objet de plaintes. On lui reprochait d'être constamment absent de son officine. Le Service de la santé publique lui fit savoir, par lettre du 11 septembre 1959, qu'il ne pouvait pas tolérer cette situation. A la fin de 1961 ou au début de 1962, le même service effectua un contrôle sans trouver X., qui fut invité, par lettre du 29 janvier 1962, à prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à ses trop fréquentes absences et au désordre général qui régnait dans ses locaux. Lors d'une nouvelle inspection, au printemps 1962, on constata qu'il y avait toujours du désordre et que le contrôle des stupéfiants était insuffisant. Par lettre

BGE 94 I 224 S. 226

du 25 avril, X. fut invité une fois encore à y mettre bon ordre. Au printemps 1964, un médecin genevois en séjour dans la localité se plaignit au médecin cantonal de la façon dont la pharmacie X. était tenue. A la suite de nouvelles plaintes, le chef du Département de la santé publique enjoignit à X., par lettre du 23 décembre 1966, de s'assurer immédiatement la collaboration d'un pharmacien diplômé. Envisageant la possibilité d'un retrait de l'autorisation de pratiquer, il requit, à fin décembre 1966, le Conseil de santé et la Chambre des professions médicales de formuler leur préavis, au sens de l'art. 23 de la loi sur la santé publique, du 18 novembre 1961 (LSP). Le 11 mars 1967, le Conseil de santé proposa que l'autorisation délivrée à X. lui fût retirée "jusqu'à sa réhabilitation sociale". Le 17 juillet 1967, la Chambre des professions médicales - qui avait donné à X. l'occasion de déposer un mémoire et d'offrir des preuves - prononça contre lui une réprimande sévère et proposa au Conseil d'Etat de lui retirer l'autorisation de pratiquer jusqu'au 30 mai 1969. Elle admit que X. s'était fort peu soucié de la direction effective de son exploitation, qu'il négligeait de la tenir en ordre et qu'il s'adonnait à l'alcool, toutes choses qui portaient atteinte à sa dignité professionnelle.
Se fondant sur ces deux préavis, le Conseil d'Etat du canton du Valais, par décision du 20 octobre 1967, retira à X. l'autorisation d'exploiter une pharmacie sur le territoire du canton, du 30 novembre 1967 au 30 mai 1969.

B.- X. a déposé contre cette décision un recours de droit public. Invoquant les art. 4, 31 et 33 Cst, il conclut à son annulation. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

Erwägungen

Extrait des motifs:

2. De jurisprudence constante, les professions libérales - au nombre desquelles figure celle de pharmacien - jouissent de la protection de l'art. 31 Cst. (RO 93 I 521, 91 I 460, 83 I 253, 79 I 121). Les restrictions que le droit cantonal peut apporter à la liberté constitutionnelle se limitent aux mesures de police justifiées par l'intérêt public. Il est ainsi admis que les cantons peuvent faire dépendre l'octroi de l'autorisation de pratiquer non seu-

lement de la preuve des capacités professionnelles du requérant (art. 33 Cst.), mais encore d'autres qualités personnelles.

BGE 94 I 224 S. 227

Ils peuvent notamment exiger que le requérant jouisse d'une bonne réputation, qu'il ait l'exercice des droits civiques, qu'il soit un homme honorable et digne de confiance (RO 83 I 254). Ces restrictions doivent toutefois se limiter à ce qui est nécessaire pour garantir l'ordre, la santé et la moralité publics, ainsi que le maintien de relations de confiance avec le public (même arrêt). Des motifs de politique économique ne suffisent pas à les justifier (RO 91 I 308; 462 et les arrêts cités). Dans le cas particulier du pharmacien, les conditions posées par le droit cantonal ne doivent pas excéder ce qu'exigent la protection du public à l'égard de personnes incapables ou négligeant leurs devoirs professionnels et le maintien de la confiance que le public témoigne généralement aux membres de la profession. Comme le relève avec raison le recourant, le Tribunal fédéral examine librement si la décision attaquée méconnaît la garantie constitutionnelle de la liberté du commerce et de l'industrie, mais ne revoit que sous l'angle restreint de l'arbitraire les constatations de fait de l'autorité cantonale et l'interprétation qu'elle donne du droit cantonal (RO 79 I 122 et les arrêts cités).

3. La décision attaquée se réfère aux résultats de l'enquête ordonnée par le chef du Département de justice, police et santé publique, à un rapport de police du 16 janvier 1967, ainsi qu'aux préavis du Conseil de santé et de la Chambre des professions médicales. Selon le Conseil d'Etat, il résulte notamment de ces enquête, rapport et préavis que le recourant était fréquemment absent de sa pharmacie et qu'il a commis des négligences graves et répétées dans son exploitation. Encore que les faits considérés comme établis ne soient pas indiqués dans le détail, ces constatations succinctes apparaissent fondées. Dès 1959 en effet, des plaintes se sont fait entendre au sujet des absences trop fréquentes du recourant. Plusieurs témoins entendus dans l'enquête de la Chambre des professions médicales ont confirmé que X. n'a pas modifié son comportement par la suite. Le même grief a été évoqué à plusieurs reprises dans les séances de la Société valaisanne de pharmacie, où l'on a ajouté que le comportement de X. portait atteinte à la considération de la profession. Dans son préavis, établi après une enquête approfondie, la Chambre des professions médicales constate que X. s'est voué beaucoup plus à des occupations accessoires, notamment au commerce de terrains, qu'à sa pharmacie, sans veiller à ce que celle-ci soit tenue en son absence par un confrère

BGE 94 I 224 S. 228

diplômé, jusqu'au moment où le chef du Département de la santé publique lui a enjoint de le faire; elle constate encore qu'un désordre inadmissible régnait dans l'officine, que le contrôle des stupéfiants n'était pas tenu avec exactitude et que les livraisons étaient souvent effectuées avec retard. Enfin, l'ensemble des preuves recueillies permet de conclure à l'intempérance du recourant. Les objections présentées par celui-ci à l'encontre des constatations de fait du Conseil d'Etat ne suffisent pas à les faire paraître insoutenables. Si certains faits relevés dans l'enquête du Service de la santé publique sont dénaturés, voire totalement inexacts, ils sont pour la plupart sans intérêt pour la cause. Ainsi en va-t-il des relations entre les époux X. et des indications personnelles relatives aux employés de la pharmacie. Si c'est bien à tort que l'on a tout d'abord attribué des conséquences graves à une confusion de médicaments faite par dame X., la Chambre des professions médicales a rendu sa réelle importance à cette affaire. Rien n'indique que le Conseil d'Etat aurait négligé de tenir compte de la rectification, que le préavis met particulièrement en évidence. Au reste, les conséquences de la confusion ne sont pas déterminantes. En revanche, le recourant est malvenu à contester qu'il ait reçu des avertissements sérieux. Le Service de la santé publique lui a écrit les 11 septembre 1959, 29 janvier 1962 et 25 avril 1962 des lettres lui

enjoignant de réformer son comportement. De plus, le 21 septembre 1959, la Société valaisanne de pharmacie lui a signalé qu'à dire de tiers, il n'exploitait pas personnellement son officine et qu'aucun pharmacien diplômé ne s'y trouvait; elle l'a engagé à faire en sorte que ces reproches ne puissent plus lui être adressés. Le recourant relève une contradiction entre la décision attaquée et le préavis de la Chambre des professions médicales. Alors que le Conseil d'Etat lui reproche des "négligences graves", la chambre constate au contraire "qu'il n'est pas établi qu'il ait commis des négligences graves dans l'exercice de sa profession". Ces citations sont exactes. Mais la chambre ajoute que pratiquement X. n'exerce plus ou presque plus sa profession. La contradiction provient essentiellement d'une conception différente de la notion de "négligences graves". La chambre considère comme telles les fautes grossières commises dans l'exercice même du travail professionnel, tandis que

le Conseil d'Etat entend par là l'infidélité habituelle aux devoirs d'état. Il s'agit donc moins d'une divergence dans les constatations de fait que d'une interprétation juridique différente de faits identiques, soit d'une question de droit, qu'il y aura lieu d'examiner encore. L'autorité cantonale jouit d'une large indépendance dans l'appréciation des preuves. La chambre de céans n'intervient que si les constatations de fait sont évidemment fausses ou arbitraires ou reposent sur une inadvertance manifeste (RO 83 I 9). Vu l'instruction complète et le préavis détaillé de la Chambre des professions médicales, vu aussi les enquêtes du Service de la santé publique et de la police, le Conseil d'Etat n'était pas tenu de reproduire en détail le résultat de l'administration des preuves. Ses constatations de fait succinctes n'apparaissent pas manifestement insoutenables au sens de la jurisprudence, malgré les objections du recourant. Il est notamment sans conséquence que X., dont le comportement habituel est inadmissible, se soit occasionnellement montré bon pharmacien. Sur ce point, le recours est mal fondé.

4. En droit, le Conseil d'Etat fonde sa décision sur les art. 22 et 23 LSP. Aux termes de la première de ces dispositions, l'autorisation de pratiquer peut être refusée: "a) à toute personne condamnée pour des contraventions graves ou répétées aux lois et règlements sur l'exercice des professions médicales, ainsi qu'à celles qui sont convaincues d'indignité d'ordre professionnel ou personnel; b) à celles qui ne jouiraient pas de la plénitude de leurs droits civils; c) à celles qui présenteraient des tares physiques ou psychiques incompatibles avec l'exercice de leur profession." Quant à l'art. 23, il dispose:
"L'autorisation de pratiquer peut être retirée par le Conseil d'Etat en tout temps, à titre temporaire ou définitif, pour l'un des motifs mentionnés à l'art. 22 ci-dessus. Elle peut aussi être retirée dans les cas où l'intéressé a fait preuve d'incapacité ou de négligence grave dans l'exercice de sa profession;..."

X. conteste qu'aucune des conditions légales du retrait soit remplie. Selon l'art. 47 LSP, le pharmacien est tenu d'assurer personnellement la surveillance de l'exploitation. Il n'est pas douteux

qu'avant l'entrée en vigueur de la loi (1er janvier 1963) le pharmacien avait déjà le devoir de diriger et de surveiller lui-même l'exploitation de son officine, quand bien même l'ancien règlement du 26 août 1942 sur la profession des pharmaciens, des droguistes etc. prévoyait seulement, en son art. 4, que "l'autorisation de diriger et d'exploiter une pharmacie est personnelle". La responsabilité qui incombe au pharmacien n'autorise pas d'autre interprétation. S'il est moins souvent qu'autrefois appelé à préparer lui-même des remèdes, en raison de la multiplication des spécialités élaborées par l'industrie, le pharmacien conserve un rôle de premier plan dans

la sauvegarde de la santé publique. Il lui incombe de conseiller ses clients dans le choix des nombreux produits qui s'obtiennent sans ordonnance médicale. Il a même le devoir, contre son propre intérêt matériel, d'empêcher l'abus des médicaments. De toute évidence, il n'a pas le droit de se décharger habituellement de ces soins sur des employés qui ne sont pas eux-mêmes pharmaciens. Sans doute n'est-il pas absolument indispensable qu'il se trouve sans interruption aucune dans son officine durant toute la durée d'ouverture de celle-ci. Mais le pharmacien qui s'absente très souvent et abandonne la direction de sa pharmacie à des personnes non diplômées manque à ses devoirs. Le Conseil d'Etat n'a donc pas interprété arbitrairement l'art. 23 LSP en admettant que par son comportement le recourant avait fait preuve de négligence grave dans l'exercice de sa profession. Il y a au contraire de bonnes raisons d'adresser ce reproche non seulement au pharmacien qui n'apporte pas tout le soin voulu à son travail, mais aussi à celui qui n'exerce pas régulièrement dans son exploitation l'activité dirigeante qui lui est prescrite dans l'intérêt de la santé publique. L'avis divergent exprimé par la Chambre des professions médicales repose sur une conception différente de la négligence, qui ne mérite pas d'être préférée à celle du Conseil d'Etat. Au reste, dans le préavis qu'elle a déposé à propos de la requête de reconsidération de X., la chambre s'est ralliée à l'opinion du gouvernement. Dès lors que le Conseil d'Etat pouvait sans arbitraire interpréter le comportement du recourant comme une négligence grave dans l'exercice de sa profession, le moyen pris de la violation du droit cantonal est mal fondé. Il n'est donc pas nécessaire de rechercher si X. a été convaincu d'indignité d'ordre professionnel...