

L'ARRÊT RIAUCOURT ET SES EFFETS

THE RIAUCOURT ORDER AND ITS EFFECTS

Par Pierre GUILLEMOT⁽¹⁾ et Éric VANDAËLE⁽²⁾
(Communication présentée le 30 avril 2009)

RÉSUMÉ

L'arrêt Riaucourt du Conseil d'État, daté du 24 janvier 2007, interdit l'exercice de la pharmacie vétérinaire à tout vétérinaire salarié d'un groupement de producteurs, si les médicaments sont achetés et/ou vendus par la structure et non par le vétérinaire qui les a prescrits.

La Direction générale de l'alimentation (DGAL) a publié, le 14 août 2007, une note de service sur les conséquences de l'arrêt Riaucourt. Celle-ci indique aux Directions départementales des services vétérinaires que l'interdiction d'achat et/ou de revente des médicaments vétérinaires par les organismes qui salarient des vétérinaires devait être effective à compter du 1^{er} octobre 2007, pour non seulement :

- les médicaments sur prescription « hors plan sanitaire d'élevage » des groupements agréés,
- mais aussi tous les médicaments pour les haras, les dispensaires des associations de protection animale, les parcs zoologiques et toutes les autres structures non libérales.

Selon la DGAL, trois solutions peuvent être envisagées pour l'activité « hors PSE » des vétérinaires salariés de groupement :

- soit la constitution de sociétés d'exercice libéral de vétérinaires, par ailleurs salariés du groupement et exerçant dans le cadre du plan sanitaire d'élevage, sociétés séparées physiquement, administrativement et juridiquement du groupement ;
- soit la signature d'une convention avec des vétérinaires libéraux existants ;
- soit la délivrance par une pharmacie d'officine d'une prescription par le vétérinaire salarié.

Mots-clés: ayants droit, médicaments, vétérinaires, groupement, pharmacie.

SUMMARY

The Riaucourt Order issued by the Council of State on January 24th, 2007, bans the practice of veterinary pharmacy by any veterinary surgeon working as an employee of a producer group, if the drugs are bought and/or sold by the organisation and not by the veterinary surgeon who prescribed them.

The Food & Drug Department of the French Ministry of Agriculture (DGAL) published a memorandum on the consequences of the Riaucourt Order on August 14th, 2007. The memo referred to the ban on buying and/or reselling veterinary drugs by organisations which employ veterinary surgeons as of October 1st, 2007. It specifies the modes of enforcement of the Riaucourt Decision. This Decision clearly bans any veterinary surgeon on the payroll of a state-funded organization from the practise of pharmacy if the drugs are bought & sold by the organisation and not by the veterinary surgeon who prescribed them.

Key words: *rightful owners, drugs, veterinary surgeons, group, pharmacy.*

(1) DMV, Lescoat - 29260 LESNEVEN.

(2) DMV, 4 square de Tourville - 44470 CARQUEFOU.

COMMUNICATION

Quelle était en France, la situation de la distribution au détail des médicaments vétérinaires entre 1975 et 2007 ? De nombreuses dérives s'étaient installées :

- des ventes au comptoir de pharmacies ou par « colisage », sans présentation d'ordonnance,
- des achats par les groupements de producteurs et ventes à leurs adhérents, créant *de facto* des pharmacies vétérinaires mutualistes,
- des importations frauduleuses, d'Espagne par exemple, etc.,

La loi de 1975 qui avait institué trois ayants droit autorisés à distribuer au détail les médicaments vétérinaires n'était pas appliquée :

- par manque de volonté politique répressive des gouvernements successifs,
- par négligence de l'Administration centrale et par voie de conséquence des services vétérinaires départementaux, parfois désavoués par les tribunaux,
- par l'ambiguïté de la position et du rôle d'instances ordinales comme l'Ordre des pharmaciens, pendant cette période, etc.

En mars 2002, le rapport de l'Inspection générales des Affaires sociales/Comité permanent de coordination des Inspections (IGAS/COPERCI), établi par la commission Delomenie, avait constaté et souligné ces dérives. Devant un tel problème, tout en restant fidèle au concept des trois ayants droit, il suggérait, de manière non consensuelle et très libérale, de lever l'obstacle en supprimant la liste positive⁽³⁾ et en instituant trois ayants droit de plein droit. Cette idée ne fut pas retenue et les dérives se sont poursuivies jusqu'à la condamnation ordinaire d'un confrère, confirmée par l'arrêt du Conseil d'État, que nous allons analyser dans ses tenants et aboutissants.

L'affaire, disciplinaire au départ, est assez classique. Elle oppose Alain Riaucourt, Docteur-vétérinaire, salarié de longue date de la Coopérative Dynal de Loudéac, à l'Ordre des vétérinaires. Comme la plupart des vétérinaires salariés, Alain Riaucourt délivre des médicaments vétérinaires sur prescription et hors liste positive. Ces médicaments sont alors achetés et vendus (facturés) à ses adhérents par la coopérative.

Le Conseil régional de l'Ordre d'Aquitaine a condamné le 28 avril 2004 cette pratique d'une peine disciplinaire de suspension d'exercice de six mois (avec un sursis de cinq mois), sanction confirmée en appel, le 27 juillet 2005, par le Conseil supérieur de l'Ordre. En dernier recours, selon le droit français, le Conseil d'État, « *statuant au fond* »⁽⁴⁾, confirme que la pratique litigieuse s'apparente « à un exercice illégal de la pharmacie » par la coopérative.

Ce fut un véritable coup de tonnerre dans l'exercice de la pharmacie vétérinaire en productions animales.

LES AYANTS DROIT DU MÉDICAMENT VÉTÉRINAIRE

Deux événements majeurs ont marqué, dans ces trente dernières années, la distribution du médicament vétérinaire, d'une part la loi n° 75-049 du 29 mai 1975 relative à la pharmacie vétérinaire, d'autre part l'arrêt du Conseil d'État n° 285652 du 24 janvier 2007 dit arrêt Riaucourt.

La loi du 29 mai 1975

Avant la loi de 1975, la fabrication, la détention et la vente de médicaments vétérinaires étaient quasi libres, à l'exception des sérums et vaccins et de certains produits contenant des substances vénéneuses. La notion d'ayants droit n'existait pas.

La loi de 1975 et son décret d'application n° 77-635 du 10 juin 1977, codifiés dans le Code de Santé Publique (CSP), ont répondu, en résonance avec celles de la Communauté européenne, à deux préoccupations des pouvoirs publics : la santé publique et l'économie des élevages.

La santé publique

La loi de 1975 donne une définition commune et unique au médicament humain et au médicament vétérinaire. Elle fixe des principes communs aujourd'hui encore en vigueur.

- Les fabricants, les laboratoires pharmaceutiques vétérinaires, les distributeurs en gros et toute entreprise pharmaceutique vétérinaire doivent obtenir une autorisation d'ouverture pour leur fonctionnement. Un vétérinaire ou un pharmacien, responsable pharmaceutique, doit participer à la direction de ces entreprises. Les bonnes pratiques de fabrication et de distribution encadrent ensuite, dans le détail, la plupart des activités pharmaceutiques de ces entreprises.
- Les médicaments vétérinaires préparés à l'avance doivent obtenir une autorisation de mise sur le marché (AMM) après évaluation des dossiers qualité, innocuité et efficacité.
- La délivrance au détail est confiée aux pharmaciens d'officine et aux vétérinaires libéraux pour les « animaux sous ses soins réguliers ». Le décret n° 2007-596 du 24 avril 2007, dit décret prescription délivrance, a précisé cette notion.
- Enfin, les critères de prescription préalable sont plus larges que ceux des médicaments humains : sont inclus, comme en médecine humaine, tous les médicaments inscrits sur la liste des substances vénéneuses, tous les vaccins, sérums. S'y

(3) Il s'agit de la liste des médicaments dérogatoires, dite positive, prévue pour les programmes sanitaires d'élevage agréés (PSE). Elle liste les médicaments correspondant aux traitements préventifs ou zootechniques, essentiellement les antiparasitaires, les vaccins, les produits destinés au tarissement par application intra-mammaire, et aux traitements d'induction et de synchronisation des chaleurs. Elle exclut les médicaments destinés aux traitements curatifs.

(4) Décision de Conseil d'État N° 285652. Séance du 8 janvier 2007. Lecture du 24 janvier 2007.

ajoutent les médicaments qui peuvent persister dans les denrées en des quantités inacceptables supérieures aux limites maximales de résidus (LMR).

Économie de l'élevage et institution de trois ayants droit

Cette seconde préoccupation a conduit à accorder, à des groupements d'éleveurs bénéficiant d'un agrément officiel, le droit d'acheter directement aux laboratoires ou aux distributeurs en gros les médicaments dont ils ont régulièrement besoin pour la réalisation de plans de prévention (vaccins, antiparasitaires, médicaments pour le tarissement des vaches laitières) ou d'opérations zootechniques (synchronisation des chaleurs) : les plans sanitaires d'élevage (PSE).

L'objectif initial était, outre la vulgarisation de mesures préventives médicales, de permettre aux éleveurs de se grouper pour leur assurer un approvisionnement « direct », sans l'intermédiaire et la marge des vétérinaires libéraux ou des pharmaciens d'officine. En pratique, pour être agréés, les groupements, de structure coopérative ou autre, ont dû développer des structures vétérinaires, dans un premier temps en passant contrat avec des vétérinaires libéraux, puis assez rapidement, en employant des vétérinaires salariés. Ces structures sont donc rapidement devenues de nouveaux intermédiaires, concurrents des deux autres ayants droit : les pharmaciens d'officine et les vétérinaires libéraux.

La loi de 1975 vise quatre objectifs :

- l'harmonisation des dispositions communautaires ;
- l'adoption d'une définition légale et générale du médicament vétérinaire, ce qui revenait à déterminer les limites d'un secteur d'activité spécifique et les acteurs légalement admis à y participer ;
- la protection de la santé du consommateur, soulignée par le fait que la responsabilité du projet incombait au Ministre de la Santé Simone Veil, plutôt qu'à son collègue de l'Agriculture,
- l'amélioration de la couverture sanitaire du cheptel selon l'idée que « la santé du consommateur passe par la santé des animaux ». Toutefois, le texte reste dans la continuité d'un processus de rentabilisation de l'élevage, qui implique des relations de partenariat entre éleveurs et vétérinaires pour assurer l'approvisionnement des premiers en produits médicamenteux.

Les trois ayants droit

Le terme d'ayants droit couramment employé est sans doute impropre. Il désigne en fait les personnes qui ont le monopole de la délivrance au détail (à titre gratuit ou onéreux) des médicaments vétérinaires. En pratique, cela revient aussi à désigner ceux qui « ont le droit » d'acheter en gros les médicaments vétérinaires auprès des laboratoires ou des distributeurs, de les stocker et de les revendre au détail, c'est-à-dire aux détenteurs des animaux.

La délivrance au détail des médicaments vétérinaires peut

être réalisée par trois catégories de personnes :

- les pharmaciens titulaires d'une officine (L. 5143-2 du CSP) ;
- les vétérinaires exerçant la médecine et la chirurgie des animaux, donc inscrits à l'Ordre des vétérinaires, (ainsi que les chefs de service de pharmacie et toxicologie des Écoles nationales vétérinaires), uniquement pour les animaux auxquels ils donnent personnellement leurs soins ou dont la surveillance sanitaire et les soins leur sont régulièrement confiés (L. 5143-2 du CSP) ;
- et, pour un exercice plus restreint, les groupements agréés (L. 5143-7 du CSP).

Agrément des groupements

Pour prétendre à un agrément, un groupement doit répondre aux cinq conditions suivantes :

- posséder un statut juridique (L. 5143-6 et L. 5143-8 du CSP) ;
- mettre en place un programme sanitaire d'élevage (PSE) définissant des mesures prophylactiques ou un programme assimilé à un PSE (cas des centres d'insémination artificielle) et la liste des médicaments nécessaires à sa mise en œuvre, médicaments qu'ils pourront délivrer à leurs adhérents ;
- avoir signé un contrat avec un vétérinaire chargé de l'exécution effective du PSE et du suivi personnel et régulier des élevages (L. 5143-7 du CSP) ;
- avoir signé un contrat avec un vétérinaire ou un pharmacien qui sera chargé du contrôle de l'acquisition, de la détention et la délivrance des médicaments vétérinaires nécessaires à la mise en œuvre du PSE et qui devra participer à la direction technique du groupement (L. 5143-8 du CSP) ;
- disposer d'un local servant au stockage et à la délivrance des médicaments vétérinaires.

L'agrément est délivré pour une période de cinq ans par le préfet de la région, en application de l'article R. 5143-10 du CSP, sur proposition de la commission régionale de la pharmacie vétérinaire (CRPV). Ainsi, suite à la publication du décret 2007-1211 du 10 août 2007, les décisions d'agrément ne sont plus prises par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, mais par arrêté du préfet de région (cf. art. R. 5143-10 du CSP). Une fois la proposition de la CRPV rendue, la Direction départementale des services vétérinaires (DDSV) du chef-lieu de région effectue les missions jusqu'alors réalisées par la Direction générale de l'alimentation (DGAL) et prépare le projet d'arrêté ou les mises en demeure pour la signature du préfet de région. Elle transmet une copie des arrêtés préfectoraux à la DGAL qui conserve provisoirement la gestion d'une liste nationale des groupements agréés, publiée sur le site Internet du ministère de l'agriculture.

COMMUNICATION

L'arrêt Riaucourt du 24 janvier 2007

L'arrêt Riaucourt du Conseil d'État, par la décision n° 285652 du 24 janvier 2007, s'inscrit dans un contexte contentieux. Il s'agit de la réponse à la requête d'un vétérinaire salarié de groupement, effectuée à la suite de sa condamnation en appel par la Chambre supérieure de discipline de l'Ordre des vétérinaires. Il lui était reproché d'avoir délivré des médicaments vétérinaires « hors PSE » et couvert de son diplôme un exercice illégal de la pharmacie vétérinaire par le groupement.

Le contentieux durait depuis fort longtemps. Depuis trente ans (1977-2007), les groupements achetaient, détenaient et distribuaient eux-mêmes à leurs adhérents, des médicaments qui ne figuraient pas sur la liste positive (médicaments dits « hors PSE »). Ils s'appuyaient pour cela sur leurs vétérinaires salariés qui réalisaient la prescription et contrôlaient ces achats et ces délivrances. Par ailleurs, le rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales, de mars 2002, sur la distribution au détail du médicament vétérinaire, avait proposé de supprimer la liste positive, permettant aux groupements d'avoir accès à tous les médicaments vétérinaires.

L'arrêt énonce clairement la lecture qui doit être faite des articles L. 5143-2, et L. 5143-6 à L. 5143-8 du Code de la Santé Publique. Les groupements agréés au titre de ces articles ne peuvent ni acheter, ni détenir, ni délivrer les médicaments vétérinaires soumis à prescription, s'ils n'entrent pas dans le cadre du PSE approuvé par l'autorité administrative et si les substances qu'ils contiennent ne figurent pas sur la liste positive. Les vétérinaires salariés des groupements, couvrant de leur titre et de leurs prescriptions cette activité « hors PSE », sont co-auteurs d'un exercice illégal de pharmacie vétérinaire. Ils permettent l'acquisition, la détention et la délivrance de médicaments « hors PSE » par le groupement. Ils sont donc passibles de poursuites pénales et de sanctions disciplinaires par les juridictions ordinaires.

Des discussions ont alors eu lieu entre l'Administration, les représentants des organisations professionnelles vétérinaires et les représentants des groupements de producteurs, afin de s'accorder sur les suites à donner à cette décision du Conseil d'État. En préalable à ces discussions, il a été décidé de ne pas modifier la partie législative du code de la santé publique qui définit les ayants droit. Des réunions ont permis d'inventorier les solutions possibles, à droit législatif constant, pour la prescription et la délivrance des médicaments « hors PSE ».

La présente analyse a pour but de présenter ces différentes solutions. Les groupements agréés d'éleveurs et leurs vétérinaires qui étaient dans une situation illégale devaient choisir l'une d'entre elles, afin de se conformer à la réglementation. En août 2007, une période transitoire avait été actée, afin que ces groupements agréés puissent mettre en place la solution retenue.

La note de la DGAL du 14 août 2007

La note de la DGAL décrit les modalités d'application de l'Arrêt Riaucourt. Cet arrêt interdit clairement, à tout vétérinaire sala-

rié d'une structure, l'exercice de la pharmacie vétérinaire si les médicaments sont achetés et/ou vendus par la structure et non par un vétérinaire libéral, prescripteur de ces médicaments.

La DGAL indique aux DDSV que l'interdiction d'achat et de revente des médicaments vétérinaires par les organismes qui salarient des vétérinaires doit être effective à compter du 1er octobre 2007 pour notamment :

- les médicaments sur prescription « hors PSE » des groupements agréés,
- tous les médicaments pour les haras, les APA (dispensaires des associations de protection animale), les parcs zoologiques, etc.

Pour les groupements agréés, la DGAL fait état des conclusions des travaux, portant sur les deux ou trois solutions envisagées pour la seule activité « hors PSE », à savoir,

- 1- la constitution de Sociétés d'exercice libéral (SEL) de vétérinaires par ailleurs salariés du groupement pour le PSE (avec signature de convention) ;
- 2- ou la signature d'une convention avec des vétérinaires libéraux existants (réalisant alors la prescription et la délivrance des médicaments) ;
- 3- ou enfin, la délivrance par une pharmacie d'officine d'une prescription par le vétérinaire salarié. En 2007, le ministère de l'agriculture a demandé une analyse juridique pour confirmer que la prescription de médicaments « hors PSE » n'était pas interdite aux vétérinaires salariés. Les conclusions de cette analyse n'ont pas été publiées.

La DGAL souligne aussi que, pour les médicaments « hors PSE », le décret « prescription délivrance » impose la nécessité de réaliser le bilan annuel, le protocole de soins, une visite de suivi annuel et les soins dits réguliers. Pour l'Ordre des vétérinaires, cela implique que ces vétérinaires répondent à la demande des éleveurs pour réaliser les soins d'urgence et/ou la continuité des soins.

Elle précise par ailleurs que les questions de concurrence entre vétérinaires ne sont pas dans son champ de compétence mais dans celui de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ou dans celui de l'Ordre des vétérinaires pour des questions déontologiques.

À l'intention des groupements de favoriser la création de SEL par leurs vétérinaires salariés, la note de service répond que le capital des SEL doit être détenu :

- à plus de 50 % par des vétérinaires exerçants dans la SEL,
- par des vétérinaires extérieurs (ou des sociétés exerçant la profession de vétérinaires),
- par des anciens vétérinaires (pendant 10 ans après la cessation de l'activité),
- par les héritiers de vétérinaires pendant cinq ans au maximum après leur décès.

Aucune part du capital des SEL vétérinaires ne peut être détenue par un fournisseur (laboratoire pharmaceutique ou distributeur en gros) ou une personne ayant une activité d'élevage, ce qui exclut les groupements agréés.

La note précise aussi que les SEL de vétérinaires salariés du groupement doivent être clairement séparées avec :

- une séparation juridique (deux personnes morales distinctes),
- une séparation physique (locaux, entrées, sorties, livraisons distincts),
- une séparation comptable (comptabilité analytique distincte).

Les modalités de mise à disposition de moyens du groupement à la SEL seront à apprécier par la DGCCRF en cas de litige.

La note indique clairement que la DGAL et les DDSV ne sont pas compétentes pour juger des conventions qui sont communiquées par le vétérinaire au Conseil régional de l'Ordre (CRO). Éventuellement, les DDSV peuvent transmettre les questions d'atteinte à la libre concurrence à la DGCCRF (ou la DDCCRF à l'échelon départemental).

Pour mémoire, dans le cadre du PSE, ces contrats peuvent lier un vétérinaire libéral à un groupement (en particulier s'il n'emploie pas de vétérinaire salarié pour cela).

Dans le cadre de la délivrance des médicaments « hors PSE », la convention lie l'éleveur et le vétérinaire (et non le groupement), sauf dans le cas particulier des filières intégrées où le groupement se trouve être le propriétaire des animaux. Dans ce cas, la convention peut lier le groupement et le vétérinaire.

Le groupement agréé peut proposer à ses adhérents, pour les médicaments « hors PSE », une convention type et une liste de vétérinaires référencés pour la signer. La note de service en précise quelques règles :

- les conventions ne peuvent pas contenir de dispositions tarifaires ;
- elles peuvent contenir des clauses d'exclusivité sous réserve que cette exclusivité soit limitée dans le temps et dans l'espace et donne lieu à une contrepartie. En outre, les vétérinaires intervenant en exclusivité respectent les règles de déontologie, notamment sur la continuité des soins et la prise en charge des urgences ;
- des clauses de confidentialité supplémentaires à celle du secret professionnel peuvent être rajoutées ;
- les vétérinaires référencés par le groupement sont choisis sur la base d'un cahier des charges défini par le (seul) groupement. Les critères doivent être objectifs, non discriminatoires et transparents. Tout vétérinaire peut demander communication de ces critères et demander son inscription à cette liste s'il y répond ;
- l'éleveur doit toujours avoir le libre choix de son vétérinaire (PSE et « hors PSE ») ;

- le vétérinaire ne peut aliéner son indépendance sous quelque forme que ce soit. Il doit toujours respecter les lois et règlements en vigueur, notamment en termes de veille sanitaire et d'information des DDSV, le cas échéant, et de tenue du registre d'élevage pour chacune de ses interventions. Sa responsabilité civile professionnelle est couverte par un contrat d'assurance adapté.

Hors de la délivrance de médicaments « hors PSE », des conventions ou contrats de prestations de services peuvent lier le vétérinaire et le groupement, comme, par exemple, l'animation (encadrement) de l'équipe sanitaire du groupement. La note de service rappelle aussi, à propos de ces conventions, que l'abus de position dominante est prohibé. Ainsi, pour qu'un « abus de position dominante » soit démontré, trois conditions doivent être réunies :

- 1- une position dominante,
- 2- une exploitation abusive de cette position,
- 3- l'objet (recherché intentionnellement) ou l'effet (intentionnel ou non) de restreindre la concurrence.

Toutefois, l'abus de position dominante n'est pas dans le champ de compétence des DDSV, mais dans celui de la DGCCRF.

AUTRES ORGANISMES CONCERNÉS PAR L'ARRÊT RIAUCOURT

La même note de service indique que la jurisprudence de l'arrêt Riaucourt s'applique aussi à des confrères salariés d'autres structures privées ou publiques que les groupements comme :

- les associations de protection animale (et surtout leurs dispensaires),
- les parcs zoologiques,
- les haras nationaux,
- et toute structure qui salarie un vétérinaire et dans laquelle celui-ci exerce la médecine, la chirurgie et la pharmacie vétérinaire (à l'exception des Écoles nationales vétérinaires et des vétérinaires de l'armée).

Nous allons ainsi analyser la situation des vétérinaires pompiers et le cas des groupements apicoles cités dans la note de la DGAL du 20-09-2007.

Les vétérinaires pompiers et l'arrêt Riaucourt

Les pompiers sont regroupés au sein de chaque département, au chef-lieu, dans un organisme souvent appelé SDIS (Service Départemental d'Incendie et de Secours), disposant d'une pharmacie ou d'un dépôt de médicaments humains. Certains SDIS disposent même de pharmaciens salariés à temps plein.

Souvent interviennent aussi, dans ce cadre, des vétérinaires pour la capture de chiens errants ou autres animaux dangereux, les soins aux chiens de recherche, etc, d'où la nécessité pour les

COMMUNICATION

intervenants de disposer d'anesthésiques, euthanasiants ou vaccins.

Depuis l'arrêt Riaucourt, sont-ils exclus des ayants droit comme le sont les sociétés de protection animale et les parcs animaliers à la différence des vétérinaires militaires ?

L'article L. 5144-3 du code de la santé publique prévoit une *dérogation pour les personnes et services publics habilités à la capture et à la contention des animaux domestiques et sauvages*, à l'instar du dispositif existant pour les établissements d'expérimentation animale. Cette dérogation doit toutefois être encadrée par un arrêté d'application qui n'a jamais été pris. En l'absence d'arrêté, la dérogation est inopérante.

Aucun texte ne permet donc aujourd'hui aux centrales de livrer directement les SDIS ou les casernes des pompiers, sauf s'il s'agit du domicile professionnel d'exercice du vétérinaire libéral.

En outre, pour la capture des animaux domestiques ou sauvages, un arrêté et un décret encadrent l'utilisation des fusils hypodermiques par les services municipaux et les pompiers. Mais ces deux textes, qui ne sont pas pris en application de l'article L. 5144-3, ne prévoient pas de dispositions dérogatoires pour l'approvisionnement en anesthésiques, sédatifs, tranquillisants ou euthanasiques.

L'arrêté du 17 septembre 2004 (JO du 24/09/04) fixant les conditions techniques d'utilisation des projecteurs hypodermiques par les agents de police municipale pour la capture des animaux dangereux ou errants ne prévoit pas que le maire et les agents municipaux puissent s'approvisionner et détenir les médicaments vétérinaires nécessaires; il prévoit seulement l'usage des fusils hypodermiques approvisionnés sous l'autorité d'un vétérinaire. Il revient au vétérinaire, dont la présence est nécessaire pour chaque opération, de prévoir l'approvisionnement des produits correspondants à l'opération.

Le Décret n° 2006-220 du 23 février 2006 (JO du 25/02/06) relatif à la détention et à l'utilisation d'armes de type hypodermique par les services départementaux d'incendie et de secours vise surtout à encadrer la détention et l'usage des fusils et non des médicaments. Il ne prévoit aucune dérogation quant à l'approvisionnement en médicaments vétérinaires.

En autres termes, les vétérinaires libéraux des pompiers sont dans une situation similaire à ceux intervenant dans les parcs zoologiques ou les sociétés de protection animale à titre libéral, malgré la dérogation laissée ouverte par l'article L. 5144-3.

Le dossier des groupements apicoles et l'arrêt Riaucourt

Selon une note de la DGAL de 2002, *les groupements de défense sanitaire (GDS) apicoles ont beaucoup de difficultés à trouver un vétérinaire pour assurer le suivi et la visite régulière des ruchers. Par ailleurs, ces GDS apicoles regroupent dans certains départements un grand nombre de ruchers. Aussi, il paraît-il illusoire et impossible d'envisager une visite annuelle, par un vétérinaire, de chaque rucher adhérent.*

En revanche, l'encadrement de ces élevages par les agents spécialisés en pathologie apicole (ASA), dont l'activité est prévue à la ligne « c » du premier alinéa de l'article L. 243-2 du code rural, eux-mêmes encadrés par un vétérinaire, est une solution envisageable :

- si les ASA sont régulièrement informés par le vétérinaire,
- si le vétérinaire est destinataire des comptes-rendus de visite des ASA et,
- s'il est rapidement informé des difficultés rencontrées par les ASA.

Les seuls médicaments éligibles actuellement au titre du groupement sont les médicaments à base de thymol (Apiguard° et Thymovar°) ou de tau-fluvalinate (Apistan°), délivrés sans ordonnance et ceux à base d'amitraz (Apivar°) délivrés sur ordonnance, pour le traitement de la varroase, maladie présente quasiment dans toute la France. Dans la mesure où très peu de médicaments sont soumis à prescription pour le traitement des maladies des abeilles, les médicaments délivrés sans ordonnance peuvent être inclus dans les PSE apicoles (pour la cohérence du PSE).

Aussi dans le cadre suivi du PSE, on peut prendre en compte les visites effectuées par les ASA dans la mesure où ils effectuent un compte rendu qui est envoyé au vétérinaire chargé du suivi du groupement. Une visite de supervision de l'activité des ASA dans le cadre de la maîtrise de la pathologie apicole doit être réalisée par le vétérinaire : au moins une visite par an entre les ASA et le vétérinaire.

Il convient d'essayer de programmer, autant que faire se peut, une visite de tous les ruchers sur la période de cinq ans de validité de l'agrément, en commençant par les ruchers les plus importants ».

Dans certains cas, la DDSV a la charge de la gestion des médicaments vétérinaires (cf. l'alinéa 3 du III de la note de service DGAL/SDSPA/N2002-8045 du 8 mars 2002). Il n'en résulte pas moins que les règles générales relatives à la pharmacie de groupement sont applicables. Il convient de prévoir une armoire réservée au strict usage du stockage des médicaments vétérinaires. Ceux-ci ne peuvent être délivrés que sur ordonnance rédigée par un vétérinaire inspecteur et enregistrée dans un registre adéquat.

La carence en vétérinaires formés en pathologie des abeilles, soulignée dans cette note de 2007, peut être comblée par la création, à l'instigation des Professeurs Monique L'Hostis et René Chermette, du diplôme inter-écoles (DIE) en « apiculture, pathologie apicole » des Écoles Nationales Vétérinaires de Nantes et d'Alfort.

Si l'on peut comprendre que la nécessité fasse loi, il est évident que les solutions présentées dans la note de service pour faire face à cette carence n'ont pas force de loi, lorsqu'elles sont en contravention avec la réglementation. On peut toutefois être assuré que le respect des dispositions prévues par cette note de la DGAL ne conduira probablement pas à des poursuites des DDSV, surtout lorsqu'elles hébergent les GDS apicoles.

ORGANISMES NON CONCERNÉS PAR L'ARRÊT RIAUCOURT

Par contre, des organismes, qui ont le droit d'acheter et de détenir des médicaments vétérinaires, ne sont pas concernés par l'arrêt Riaucourt.

On peut citer ainsi :

- les établissements agréés pour l'expérimentation animale ;
- les mairies pour la délivrance et l'utilisation, par les services municipaux, des médicaments vétérinaires anticonceptionnels destinés aux pigeons.

En ce qui concerne les établissements agréés pour l'expérimentation animale, l'arrêté du 21 mai 2003 (JO du 2 octobre 2003), relatif à la délivrance et à l'utilisation de médicaments employés par les établissements disposant d'un agrément pour pratiquer l'expérimentation animale, a étendu la dérogation prévue à l'article L. 5144-3 (délivrance et usage) à leur acquisition. Ainsi, les établissements agréés pour l'expérimentation animale *peuvent acquérir, détenir et utiliser des médicaments vétérinaires ainsi que les médicaments [humains] pour traiter des animaux dans le cadre exclusif de la réalisation de protocoles expérimentaux prévus par son agrément et dans l'enceinte exclusive de l'établissement.*

L'approvisionnement est effectué par commande auprès des exploitants ou dépositaires des médicaments concernés ou par commande pour usage professionnel auprès des pharmaciens.

L'arrêté détaille les modalités d'application. Curieusement, cet arrêté ne prévoit pas l'approvisionnement auprès d'un distributeur en gros. S'agit-il d'un oubli ?

En ce qui concerne les mairies, l'arrêté du 29 juin 2004 (JO du 14/07/04) relatif à la délivrance et à l'utilisation par les services municipaux des médicaments vétérinaires anticonceptionnels destinés aux pigeons prévoit aussi que les maires *peuvent acquérir auprès des établissements pharmaceutiques vétérinaires autorisés, détenir et faire utiliser par les services municipaux des médicaments vétérinaires anticonceptionnels destinés à lutter contre la prolifération des pigeons.*

CAS PARTICULIER DES FABRICANTS D'ALIMENTS MÉDICAMENTEUX

Les aliments médicamenteux sont fabriqués selon deux modalités, en usine ou à la ferme.

Les usines de fabrication sont considérées comme des entreprises pharmaceutiques et non comme des « ayants droit ». Elles bénéficient toutefois de deux dérogations importantes :

- les aliments médicamenteux doivent être préparés avec des prémélanges médicamenteux disposant d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) ;
- les fabricants et distributeurs d'aliments médicamenteux sont les seules entreprises pharmaceutiques qui peuvent vendre leurs

médicaments directement aux éleveurs, sous réserve de disposer de la prescription vétérinaire correspondante. En effet, le volume des aliments médicamenteux, parfois plusieurs tonnes, n'en permet pas la distribution par les vétérinaires, les pharmaciens ou les groupements (sauf quelques cas particuliers d'aliments médicamenteux vermifuges destinés aux ruminants ou antiparasitaires externes destinés aux chiens).

Même si ces fabricants d'aliments médicamenteux peuvent employer des vétérinaires prescripteurs, ils ne sont pas concernés par l'arrêt Riaucourt.

La préparation extemporanée des aliments médicamenteux à la ferme (FAF) est plus rare et placée sous le contrôle et la responsabilité d'un pharmacien ou d'un vétérinaire. Elle n'est possible que pour les seuls animaux du site, sur prescription d'un vétérinaire, et à partir de prémélanges médicamenteux disposant de l'AMM. En aucun cas, ces aliments ne peuvent être destinés à une autre exploitation.

ANALYSE DE L'ARRÊT

Avant cet arrêté, les vétérinaires salariés des groupements et des coopératives estimaient avoir le droit au plein exercice de la pharmacie. Ils prescrivaient et délivraient donc tous les médicaments dont ils avaient besoin, y compris ceux sur prescription, qui ne figuraient pas sur la liste dite positive, prévue pour les programmes sanitaires d'élevage agréés (PSE). Leurs employeurs assuraient la gestion financière de cette activité en réglant les achats aux centrales et en facturant aux éleveurs les ventes correspondantes.

« Un exercice illégal » à l'origine d'« actes déloyaux et contraires à la probité »

Le Conseil d'État estime que la « combinaison » des dispositions sur le plein exercice de la pharmacie par les pharmaciens et les vétérinaires (l'article L. 5143-2) et de celles sur l'exercice restreint par les groupements (l'article L. 5143-6) interdit clairement ce type de pratique pour les médicaments hors liste. Il s'agit d'un « exercice illégal de la pharmacie » par le groupement qui a « pour effet de lui apporter indûment un surplus de chiffres d'affaires ». Selon les termes du Conseil d'État, le confrère salarié, qui prescrit et délivre ces médicaments, « facilite [et] couvre de son titre » l'exercice illégal du groupement, et peut donc être sanctionné par l'Ordre comme se livrant à des « actes déloyaux, contraires à l'honneur et à la probité ». « Seuls les pharmaciens et les vétérinaires peuvent détenir les médicaments vétérinaires en vue de leur cession aux utilisateurs et les délivrer au détail » précise l'article L. 5143-2 du Code de la santé publique qui définit le monopole de l'ayant droit de plein exercice. Dans les débats parlementaires relatifs à cet article, en 1992, les députés et les sénateurs n'y avaient intentionnellement pas mentionné les termes « acheter » et « vendre », pour laisser ouverte la possibilité aux groupements agréés d'acheter et de revendre. Le Conseil d'État n'a pas suivi cette lecture : « l'article L. 5143-2 n'a ni pour objet, ni pour effet de permettre aux groupements agréés qui salarient un vétérinaire d'acheter, détenir et vendre les médicaments sur prescription non

COMMUNICATION

nécessaires aux PSE (hors liste positive)». En d'autres termes, ce n'est ni dans l'esprit ni dans la lettre de la loi que de permettre à un groupement d'acquérir et de revendre tous les médicaments, même si cela est à la demande de ses vétérinaires salariés qui les prescrivent et les délivrent.

Les groupements agréés sont donc restreints dans leur exercice de la pharmacie : ils ne peuvent acheter, détenir et délivrer à leurs membres (éleveurs) que les médicaments vétérinaires ne nécessitant pas de prescription et ceux sur prescription figurant sur la fameuse liste positive. Par cet arrêt, le Conseil d'État a refusé le plein exercice de la pharmacie aux vétérinaires salariés, s'il profite à son employeur. C'est une jurisprudence historique dans l'interprétation litigieuse des ventes de médicaments sur prescription pour les productions animales

Les conséquences prévisibles du coup de tonnerre du Conseil d'État

La décision du Conseil d'État oblige les vétérinaires salariés à réfléchir à de nouvelles structures du type de sociétés d'exercice libéral (SEL) pour disposer du « plein exercice » de la prescription-délivrance. Avant que la décision du Conseil d'État ne fût officiellement connue, des coopératives avaient déjà préparé leurs arrières avec leurs vétérinaires salariés, créant des sociétés d'exercice libéral ou SEL. La participation des groupements au capital des SEL n'est pas aujourd'hui chose facile. Mais, elle devrait l'être davantage à l'avenir car la Commission européenne pourrait exiger de la France qu'elle soit moins restrictive sur ce point. Avec ces SEL, la libre concurrence est, il est vrai, beaucoup plus loyale entre libéraux et salariés, mais sans doute pas moins vive.

Cet arsenal a-t-il résolu totalement le problème ? Quelles sont ses limites ?

Cet arrêt est applicable et appliqué. Depuis, pour le législateur, les parcs zoologiques, les haras, les animaleries, les associations

animales responsables de refuges ou de dispensaires, sont considérés comme des élevages. Même s'ils disposent de vétérinaires salariés, ils ne peuvent plus commander de médicaments. Dans ces organismes, les confrères, pour leur grande majorité, ont choisi de faire honorer leurs prescriptions par des pharmaciens locaux.

En août dernier, au Parlement, lors des débats sur la Loi « chiens dangereux » et sur la protection animale (JO 30/08/08), un amendement avait été déposé pour permettre aux sociétés protectrices animales de devenir ayants droit, mais cet amendement a été finalement rejeté.

Quant aux vétérinaires de groupements, ils ont créé, à côté de leurs employeurs, des sociétés d'exercice libéral (SEL) en majorité sous forme de SEL à actions simplifiées (SELAS). Leurs statuts sont souples et modulables selon les souhaits des actionnaires, à la différence de ceux plus stricts et rigides des SEL à responsabilité limitée (SELARL). La conséquence en a été la réduction de la distorsion de concurrence entre groupements agréés et vétérinaires libéraux locaux, parce que ces SEL paient les mêmes charges sociales, de retraite et de taxe professionnelle que tous les confrères libéraux qu'ils sont devenus.

Répartition du marché du médicament vétérinaire par ayants droit

Nous pouvons déjà analyser les conséquences économiques de l'arrêt Riaucourt en termes d'évolution des parts de marché des différents ayants droit. (*figure 1*) Deux années se sont écoulées depuis sa promulgation, mais la mise en application réelle ne s'est mise en place que fin septembre 2007. La *figure 1*, obtenue à partir des statistiques de l'Association Interprofessionnelle d'Étude du Médicament Vétérinaire (AIEMV) à la fin de décembre 2008, montre la répartition du marché des médicaments vétérinaires selon les différents ayants droit, Le marché est de 1 MM € (1 052 937 250 €).

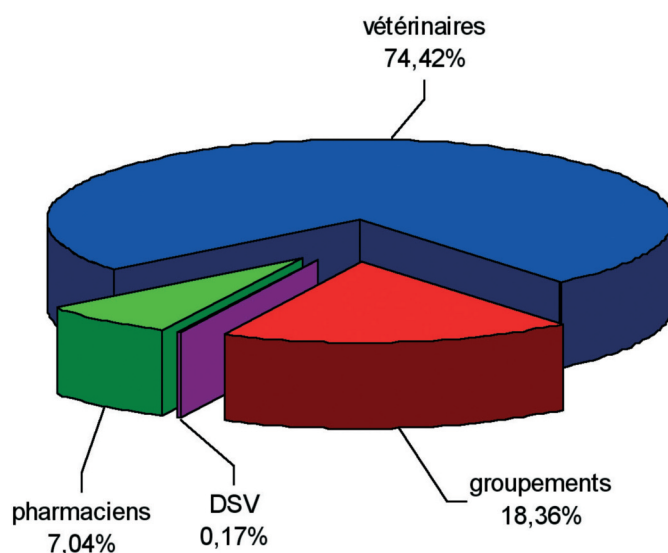


Figure 1 : Répartition du marché des produits vétérinaires par ayants droit. Moyenne mobile AIEMV (20-01-09).

Les vétérinaires détiennent près des 3/4 de ce marché, les groupements moins de 20 %, les pharmaciens 7 % et les administrations 0,2 %.

L'évolution des parts de marché des différents ayants droit a été différente au cours des douze derniers mois, à savoir :

- vétérinaires : + 6,04 %
- pharmaciens : - 6,20 %
- groupements : - 3,12 %
- administrations : - 27 %

Le gain de parts de marché par les vétérinaires libéraux peut avoir quatre explications :

- l'intégration, dans la famille des vétérinaires libéraux, des SEL créées par les vétérinaires salariés de groupements,
- les conditionalités (conditions d'attribution) des primes de la PAC (politique agricole commune),
- les chartes qualité mises en place en aval des élevages,
- et l'application du décret prescription délivrance.

Si l'on ajoute les aliments pour carnivores qui représentent 13,75 % du chiffre d'affaires total, celui-ci s'élève à près de 1,2MM€ et les vétérinaires détiennent 77,3 % de parts de marché de cet ensemble, les pharmaciens 6,2 % et les groupements 16,2 %.

Mais les ventes des laboratoires leaders en officines et des acteurs importants du marché auprès des groupements agréés ne sont pas incluses dans les statistiques de l'AIEMV. Aussi, selon une estimation plus réaliste, les vétérinaires détiendraient une part de marché des achats de médicaments de l'ordre de 68 % (67 % en 2004, avec les mêmes corrections), les groupements de producteurs agréés de 21 % (23 % en 2004), et les pharmaciens de 11 % (10 % en 2004).

CONCLUSION

Il est désormais clairement interdit aux vétérinaires salariés et à un tiers non vétérinaire de délivrer les médicaments achetés et vendus au bénéfice de leurs employeurs.

Pour ne pas perdre leur plein exercice de la pharmacie vétérinaire, la seule possibilité qui leur est offerte est d'exercer la pharmacie vétérinaire à titre libéral pour acheter, détenir et vendre, pour leur compte, les médicaments qu'ils prescrivent. Cette nouvelle réglementation s'inscrit dans une utilisation raisonnée des thérapeutiques vétérinaires, favorable au développement durable, c'est-à-dire à une agriculture économiquement viable et écologiquement responsable.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier le Professeur Louis PINAULT qui a accepté de relire le manuscrit de cette communication et d'y apporter quelques corrections.

Sincères remerciements à Monsieur Jean-Pierre GRIMAUULT et à Monsieur le député Bob HILL pour la traduction du résumé en anglais.

BIBLIOGRAPHIE

- Berger, F. 2007. Les vétérinaires salariés et leur coopérative sur la sellette. Porc Magazine. com, 06-02-2007.
- Eloit, M. 2007. Gestion administrative des groupements agréés au titre des articles L. 5143-6 à L. 5143-8 du CSP à délivrer certains médicaments vétérinaires. Note de service: DGAL/SDSPA/N2007-8240 du 20-9-2007, 40 p.
- Eloit, M. 2007. Groupements agréés: suite de la décision du Conseil d'État N° 285652 du 24 janvier 2007. Note de service: DGAL/SDSPA/N2007-8205 du 14-8-2007.
- Guené, Ch. 2008. *Vers une profession vétérinaire du 21^e siècle*. Rapport au Premier Ministre et au Ministre de l'Agriculture (22-12-2008), 62.
- Guillemot, P. 1987. La varroase, des pesticides au secours des abeilles. Bull Soc Vét Pratique de France. 71(9) : 539-546 ; 71(10) : 583-591, 594-602.
- Piet, L. 2004. La « traçabilité » des produits vétérinaires, entre intérêt sanitaire et intérêt économique. Un exemple d'analyse sociologique de la production des normes juridiques. Terrains et travaux 1(6) : 30-48.
- Pinault L., Pouliquen H., Vandaële E. 2009. *Vade-mecum de législation en pharmacie vétérinaire*. Éditions du Point Vétérinaire. (sous presse).
- Risse, J. 2002. Rapport sur l'exercice vétérinaire en milieu rural et le mandat sanitaire (21-12-2002, Académie Vétérinaire de France.
- Serverin, E. 1981. Les visages du consensus: le partage des intérêts. Procès n°8, 63-89.

BASES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

- Décision du Conseil d'État n° 285652 du 24 janvier 2007. Affaire Riaucourt
- Code de la santé publique (CSP), notamment les articles L. 5143-2 et L. 5143-6 à L. 5143-8.
- Code rural, notamment les articles R. 242-33, R. 242-56 et R241-94 à 104.
- Code de la santé publique (CSP), notamment les articles L. 5143-6 à L.5143-8, R. 5143-5, R. 5143-6, D. 5143-7 à D. 5143-9, et R. 5143-10.
- Code rural (CR), notamment l'article R. 227-2.
- Décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers (art. 13).
- Loi n°90-1258 du 31 décembre 1990 modifiée relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et aux sociétés de participations financières de professions libérales.
- Arrêté ministériel du 5 septembre 2003 modifié fixant la liste des médicaments vétérinaires prévue à l'article L. 5143-6 du CSP.
- Arrêté ministériel du 5 septembre 2003 modifié fixant la liste des médicaments vétérinaires prévue à l'article L. 5143-6 du CSP.
- Arrêté du 21 avril 2005 relatif aux bonnes pratiques de distribution en gros de médicaments vétérinaires.
- Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.
- Atelier AFSSA-ANMV: Distribution en gros de médicaments vétérinaires. Rennes – 20-06-2006.
- Décret n° 2007-596 du 24 avril 2007 relatif aux conditions et modalités de prescription et de délivrance au détail des médicaments vétérinaires et modifiant le Code de la Santé Publique.
- Arrêté du 24 avril 2007 relatif à la surveillance sanitaire et aux soins régulièrement confiés au vétérinaire pris en application de l'article L. 5143-2 du Code de la Santé Publique.
- Communiqué de presse des Ministères de la Santé et de l'Agriculture sur le thème: Médicaments vétérinaires: rénovation de la prescription et de la délivrance (hors examen clinique) 28 avril 2007.
- Communiqué de presse des pharmaciens. Délivrance des médicaments vétérinaires: de nouvelles opportunités éleveurs/pharmaciens. 4 mai 2007.
- Décret n°2007-1211 du 10 août 2007 relatif à la procédure d'agrément des groupements autorisés à acheter, détenir et délivrer des médicaments vétérinaires et modifiant le code de la santé publique (dispositions réglementaires).
- Décret n° 2007-1212 du 10 août 2007 relatif à la procédure d'agrément des groupements autorisés à acheter, détenir, et délivrer des médicaments vétérinaires.
- Arrêté du 29 novembre 2007 (J.O. du 5-12-2007) fixant la liste des médicaments vétérinaires prévue au deuxième alinéa de l'article L. 5143-6 du Code de la Santé Publique (dite liste « positive »).
- Décret n° 2009-499 du 30 avril 2009 relatif à la mise en œuvre de la conditionnalité.