

### 3. Arrêt de la Section du droit public du 10 février 1916 dans la cause

#### Demoiselle Sommer contre Conseil d'Etat de Genève.

Liberté du commerce et de l'industrie : les cantons ont le droit ou de réserver aux pharmaciens l'exercice du commerce des plantes médicinales ou d'exiger des herboristes la preuve qu'ils possèdent les qualités morales et les connaissances scientifiques indispensables.

A. — Le 11 septembre 1915 demoiselle Elise Sommer a prié le Département de Justice et Police de lui accorder l'autorisation d'exercer le métier d'herboriste. A sa demande elle a joint deux déclarations du D<sup>r</sup> Vallette et du D<sup>r</sup> Junod attestant que la requérante est une garde-malade capable. Dans une deuxième déclaration le D<sup>r</sup> Vallette expose que, sans avoir d'ailleurs fait passer d'examen à Mlle Sommer, il estime qu'elle est aussi capable de vendre des plantes médicinales non vénéneuses que d'autres personnes qui en ont reçu l'autorisation. Le D<sup>r</sup> Junod est du même avis et ajoute que Mlle Sommer n'est pas qualifiée pour donner des conseils ou consultations d'ordre médical.

Le Service d'hygiène auquel la demande de Mlle Sommer a été transmise a donné un préavis défavorable, vu que la requérante ne justifie pas de connaissances botaniques suffisantes, que la vente à domicile de plantes médicinales entrave l'application de l'art. 74 du Règlement d'exécution de la loi sur l'exercice de la médecine (lequel prévoit la visite des pharmacies, drogueries et autres établissements pouvant débiter des drogues) et qu'enfin en général les herboristes donnent des consultations, ce qui constitue un exercice illégal de la médecine.

Fondé sur ce préavis le Conseil d'Etat a décidé le 8 octobre 1915 de ne pas accorder l'autorisation sollicitée.

Le 18 octobre Mlle Sommer a recouru, en précisant

qu'elle entendait faire le commerce des plantes médicinales, à l'exclusion des plantes vénéneuses.

En date du 2 novembre le Conseil d'Etat a maintenu sa première décision.

B. — Demoiselle Sommer a formé un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral contre les arrêtés du 8 octobre et du 2 novembre 1915 ; elle soutient qu'ils reposent sur une application arbitraire du règlement visé et qu'ils violent le principe de la liberté d'industrie.

Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours. Il invoque l'art. 6 de la loi du 10 juillet 1915 sur le service d'hygiène qui place dans les compétences de ce service « l'inspection et la surveillance des commerces et industries en tant qu'ils peuvent présenter des dangers ou des inconvénients pour les personnes qui y sont employées ou pour la santé publique, de la vente des remèdes secrets, médicaments, poisons ou substances pouvant contenir des matières vénéneuses ». La profession d'herboriste tombant sous le coup de cette disposition, le Conseil d'Etat devait requérir le préavis du service d'hygiène et celui-ci a préavisé négativement. Mademoiselle Sommer n'a pas été l'objet d'une mesure d'exception ou d'arbitraire ; le contrôle des professions qui touchent à la santé publique est de la compétence des autorités cantonales.

Invité à fournir des renseignements complémentaires, le Conseil d'Etat a exposé que presque toutes les demandes d'autorisation présentées par des herboristes sont écartées : depuis 1911 il y a eu dix refus contre une seule autorisation. Les motifs des refus sont les suivants :

a) la profession d'herboriste ne répond à aucun besoin, vu le grand nombre de pharmacies et de drogueries ;

b) en fait les herboristes, sous couleur de vendre des plantes, donnent des consultations médicales sans y être autorisés ;

c) l'absence de connaissances botaniques permettant de reconnaître les végétaux toxiques et ceux dont la

vente est réservée aux pharmaciens constitue un danger pour le public;

d) l'exercice du métier en appartement rend difficile le contrôle.

Statuant sur ces faits et considérant  
en droit :

En vertu soit de la réserve inscrite à l'art. 31 litt. e, soit de l'art. 33 const. féd., les cantons sont libres de prendre à l'égard du commerce des plantes médicinales des mesures de précaution destinées à prévenir les risques qu'une liberté illimitée entraînerait pour la santé publique. Ils peuvent donc ou réserver aux pharmaciens l'exercice de ce commerce (v. BURCKHARDT, p. 267-268, et les décisions du Conseil fédéral qui y sont citées) ou du moins exiger des herboristes la preuve qu'ils possèdent les qualités morales et les connaissances techniques indispensables, particulièrement qu'ils savent distinguer les plantes vénéneuses de celles qui ne le sont pas. Il est bien évident en effet que l'activité d'un herboriste ignorant ou peu consciencieux est dangereuse au plus haut degré; comme le fait observer avec raison l'autorité genevoise, le danger est autant plus grave que les herboristes ne se bornent pas en général à vendre les plantes que les clients viennent leur demander, mais qu'ils sont entraînés par l'exercice même de leur profession à empiéter sur les attributions des médecins: leur clientèle ne s'adresse pas à eux comme à des commerçants ordinaires auxquels on achète tel article déterminé; les patients viennent les consulter pour obtenir la guérison des maux dont ils souffrent; l'herboriste doit d'abord diagnostiquer le mal, puis prescrire le remède, il fait donc à un double point de vue acte de médecin et son ignorance ou son inexpérience peut avoir les conséquences les plus fâcheuses. Dans ces conditions, le principe invoqué de la liberté du commerce et de l'industrie ne s'opposait certainement pas à ce que le Tribunal d'Etat refusât à demoiselle Sommer l'autorisation sollici-

tée, vu qu'elle ne justifiait pas de connaissances suffisantes, notamment en matière de botanique.

Il reste à rechercher si cette décision, inattaquable au point de vue de l'art. 31 const. féd., doit cependant être cassée comme contraire à l'art. 4, c'est-à-dire comme impliquant une inégalité de traitement ou une violation évidente de la loi. Il ne peut tout d'abord être question de prétendre que la recourante a été victime d'un traitement exceptionnel, puisqu'il résulte des déclarations du Conseil d'Etat qu'il a opposé le même refus et pour les mêmes motifs à presque toutes les demandes d'autorisation présentées ces dernières années par des herboristes. Par contre on doit reconnaître que cette pratique administrative ne trouve pas dans la loi un appui très solide. Le législateur genevois n'a pas réglementé le métier d'herboriste et a même posé en principe (loi du 23 mars 1892 sur l'exercice de la médecine, de la chirurgie et de la pharmacie, art. 8) que l'exercice en est libre. Cependant on ne saurait considérer comme procédant de l'arbitraire les restrictions que l'autorité a jugé à propos d'apporter à ce principe. Elles sont justifiées, au fond, par les considérations d'hygiène publique exposées ci-dessus. Et, dans la forme, le Conseil d'Etat peut invoquer l'art. 6 de la loi du 10 juillet 1915 qui place dans la compétence du Service d'hygiène l'inspection et la surveillance des commerces qui peuvent présenter des dangers pour la santé publique et de la vente des remèdes, médicaments, poisons et substances pouvant contenir des substances vénéneuses. Quoique cette disposition vise plutôt le contrôle des commerces déjà établis, on peut néanmoins l'interpréter dans ce sens que le Service d'hygiène et, sur son préavis, le Conseil d'Etat ont aussi le droit de vérifier les titres des personnes qui entendent se livrer au commerce indiqué et de leur en interdire l'exercice, lorsqu'elles ne présentent pas les garanties nécessaires. Cette interprétation consacrée par la pratique constante des autorités genevoises n'est dans tous les cas pas arbitraire.