CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 239.472 du 20 octobre 2017

218.355/XV-3001

En cause : **l'union professionnelle Union des Naturopathes de Belgique**,
ayant élu domicile chez
M^e Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Risensart,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet du recours

Vu la requête introduite le 22 janvier 2016 par l'union professionnelle «Union des Naturopathes de Belgique», en ce qu'elle tend à l'annulation de la «décision prise par Madame la Ministre de la santé publique par une lettre datée du 24 septembre 2015... s'agissant du refus d'agrément de l'Union des naturopathes de Belgique, l'U.N.B., comme "Organisation professionnelle" de la naturopathie et de la profession de naturopathe en Belgique dans le cadre de la loi du 29 avril 1999 relative aux pratiques non conventionnelles dans les domaines de l'art médical, l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et des professions paramédicales»;

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Un arrêt n° 234.739 du 13 mai 2016 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a, par lettre du 16 juin 2016, demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Denis DELVAX, premier auditeur a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 septembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2017.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^e^ Esther ROMBAUX, *loco* M^e^ Marc NIHOUL, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e^ Cécile PIETQUIN, *loco* M^e^ Sébastien DEPRÉ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits et contexte

Considérant que le contexte légal et réglementaire de l'affaire ainsi que les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 234.739 du 13 mai 2016;

IV. Compétence du Conseil d'État

A. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse soutient que le Conseil d'État n'est pas compétent étant donné que la requérante mentionne en plusieurs passages de sa requête qu'elle dispose d'un droit subjectif d'être reconnue comme organisation professionnelle;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que les moyens invoqués par la requérante reposent tous sur la violation de règles de droit autres que celle qui instituerait un droit subjectif à la reconnaissance dont elle pourrait se prévaloir; que la circonstance que la requête mentionne en divers passages que la requérante estime avoir le droit d'être reconnue comme une organisation professionnelle puisqu'elle remplit toutes les conditions prescrites par la loi constitue une imprudence de rédaction qui, par elle-même, ne peut mener le Conseil d'État à décliner sa compétence; que la partie adverse ne soutient ni que sa compétence serait liée, ni qu'il serait au pouvoir des juridictions de l'ordre judiciaire de condamner l'État à accorder une reconnaissance en qualité d'organisation professionnelle au sens de la loi du 29 avril 1999; que le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours;

V. Moyens

A. Premier moyen

1. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un premier moyen d'illégalité externe, d'ordre public, détournement de pouvoir, violation de la séparation des pouvoirs, du principe de confiance légitime et du principe de sécurité juridique, consistant en la violation des articles 33 et suivants de la Constitution et de l'article 2 de la loi du 29 avril 1999 relative aux pratiques non conventionnelles dans les domaines de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et des professions paramédicales; qu'elle indique:

- que cette dernière loi ne se limite pas aux quatre professions paramédicales visées à l'article 2;
- qu'il s'agit d'un détournement de pouvoir puisque la partie adverse a eu l'intention principale ou exclusive de nuire à la requérante, au mépris de l'intérêt général et des engagements de la Belgique vis-à-vis de l'OMS;
- que la naturopathie est définie comme une médecine non conventionnelle dans les travaux préparatoires de la loi;
- qu'il n'est pas normal que la partie adverse refuse de respecter les droits reconnus à la requérante puisque le dossier a été déclaré comme complet;
- que la partie adverse ne peut, sauf à violer la séparation des pouvoirs, refuser d'appliquer la loi Colla;
- que la partie adverse ne peut empêcher la réalisation de la loi Colla à l'égard de la naturopathie;
- et que l'acte attaqué viole la loi du 29 avril 1999, l'arrêté royal du 4 juillet 2001, la loi du 22 août 2002 et l'arrêté ministériel du 30 septembre 2002;

2. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond:

- que la requérante ne démontre pas l'existence d'un mobile entaché de détournement de pouvoir;
- qu'en tant que le principe de séparation des pouvoirs invoque la violation d'un droit subjectif, le moyen est irrecevable;
- que la requérante ne démontre pas en quoi l'acte attaqué compromettrait la réalisation de la loi à l'égard de la naturopathie;
- que, à la différence d'autres pratiques non conventionnelles, la loi ne vise pas spécifiquement la naturopathie;
- qu'il en va de même à l'égard des autres réglementations citées au moyen;
- et que la requérante n'indique pas en quoi le principe de la confiance légitime aurait été violé;

3. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que la loi du 29 avril 1999 instaure un système dans lequel quatre pratiques (homéopathie, chiropraxie, ostéopathie et acupuncture) sont qualifiées par la loi de «pratiques non conventionnelles» et qu'une chambre propre à chacune de celle-ci est créée au sein de la Commission paritaire «pratiques non conventionnelles»; qu'elle prévoit également que d'autres chambres peuvent être installées par arrêté royal, pour d'autres pratiques non conventionnelles, soit d'initiative, soit «à la demande des organisations professionnelles concernées qui sont reconnues»;

Considérant que, sauf si le Roi décide d'instituer une chambre pour une autre pratique conventionnelle que l'une des quatre qui sont qualifiées telles par la loi, la reconnaissance d'une organisation professionnelle constitue donc un préalable à la reconnaissance d'une telle pratique;

Considérant que les critères de reconnaissance d'une organisation professionnelle de praticiens d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle sont fixés par le Roi, et que la loi impose qu'ils «portent notamment sur la personnalité juridique, la liste des membres, et l'engagement à participer à la recherche scientifique et à une évaluation externe»; que l'arrêté royal du 4 juillet 2001 a fixé ces critères[1]; que ni la circonstance que les agents du ministère sont

1 À savoir que l'organisation doit:

«1° être reconnue comme union professionnelle conformément à la loi du 31 mars 1898 sur les Unions professionnelles et à l'arrêté du Régent du 23 août 1948 pris en exécution de l'article 6 de la loi du 31 mars 1898 sur les Unions professionnelles;

2° s'adresser statutairement aux praticiens de la ou des pratiques concernées, qui exercent dans au moins deux des régions visées à l'article 3 de la Constitution;

3° disposer d'un règlement d'ordre intérieur réglant les droits et devoirs de ses membres;

4° avoir établi des normes concernant les rémunérations financières relatives à l'exercice de

«encore actuellement pleinement occupés par la procédure pour les 4 pratiques non conventionnelles citées dans la loi» et que «l'ajout de nouvelles associations professionnelles, voire, dans le cas présent, d'une nouvelle pratique non conventionnelle compliquerait la régularisation réglementaire des 4 pratiques déjà prévues dans la loi», ni celle que «la loi Colla fera l'objet d'une révision complète, cela afin de pouvoir mener une politique plus transparente et davantage basée sur la médecine "*evidence based*" en ce qui concerne les pratiques non conventionnelles», ne constituent des conditions d'agrément ni, par voie de conséquence, des motifs valables de refus;

Considérant, il est vrai, que la partie adverse demande aussi à «avoir une meilleure vision du nombre de praticiens de la naturopathie, des actes qu'ils posent, de la base scientifique de ces actes, des risques et des limitations de la naturopathie et de son incidence sur la santé publique»; que ce motif-ci pourrait être pertinent s'il soutenait une demande d'information complémentaire, mais qu'il ne justifie pas un refus pur et simple d'agrément; que le moyen est fondé;

B. Autres moyens

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus;

---

la pratique, normes qui sont contraignantes pour les membres;

5° avoir établi des normes relatives à l'affiliation de nouveaux membres, notamment quant :

- à la formation de base exigée pour être membre de l'organisation professionnelle;
- à la formation spécifique exigée pour être membre de l'organisation professionnelle;
- au cycle d'études et sa durée;
- aux stages pratiques requis;
- à la description précise des diplômes ou certificats requis;
- à l'établissement ou aux établissements donnant lieu à la délivrance des diplômes ou certificats requis;
- à la formation permanente;
- à l'évaluation de la qualité;

6° disposer de la preuve de la couvert[ur]e des responsabilités civile et professionnelle de tous ses membres et des personnes dont ils répondent auprès d'une entreprise d'assurance légalement autorisée à pratiquer des opérations d'assurances en Belgique;

7° s'engager à participer à la recherche scientifique et à l'évaluation externe, évaluation suivant la méthode déterminée par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions;

8° décrire :

- la ou les pratiques concernées;
- les progrès scientifiques et/ou les enquêtes de satisfaction des patients de la pratique concernée ou des pratiques concernées;
- le développement des activités de recherche;
- la qualité des soins dispensés aux patients;

9° s'engager à envoyer chaque année, au Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions, la liste des membres avec mention de tous leur diplômes et certificats obtenus, et des adresses où la pratique concernée ou les pratiques concernées sont exercées.»

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la «décision prise par madame la Ministre de la santé publique par une lettre datée du 24 septembre 2015... s'agissant du refus d'agrément de l'Union des naturopathes de Belgique, l'U.N.B., comme "Organisation professionnelle" de la naturopathie et de la profession de naturopathe en Belgique dans le cadre de la loi du 29 avril 1999 relative aux pratiques non conventionnelles dans les domaines de l'art médical, de l'art pharmaceutique, de la kinésithérapie, de l'art infirmier et des professions paramédicales».

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le vingt octobre deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
Mme	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Mme	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Nathalie ROBA Michel LEROY