

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 234.739 du 13 mai 2016

218.355/XV-3001

En cause : **l'union professionnelle Union des Naturopathes de Belgique,**
ayant élu domicile chez
Me Ph. VANLANGENDONCK, avocat,
avenue Louise 50 bte 3
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
Me S. DEPRÉ, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 22 janvier 2016 par l'union professionnelle «Union des Naturopathes de Belgique», en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution 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»;

Vu le dossier administratif et la note d'observations déposés par la partie adverse;

Vu le rapport de M. D. DELVAX, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 avril 2016 fixant l'affaire à l'audience du 2 mai 2016 à 14 heures 30;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'Etat, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Ph. VANLANGENDONCK, avocat, ainsi que Mme F. AÏT-SAÏD, présidente, comparaissant pour la partie requérante, et Me S. DEPRÉ, avocat, comparaissant pour la partie adverse.

Entendu, en son avis conforme, M. D. DELVAX, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le contexte légal et réglementaire de l'affaire est le suivant :

Les articles 2 et 3 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 disposent comme suit :

« Art. 2. § 1^{er}. Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par :

1° le ministre : le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions;

2° pratique non conventionnelle : la pratique habituelle d'actes ayant pour but d'améliorer et/ou de préserver l'état de santé d'un être humain et exercée selon les règles et conditions stipulées dans la présente loi.

Sont, pour l'application de la présente loi, des pratiques non conventionnelles :

- l'homéopathie, la chiropraxie, l'ostéopathie et l'acupuncture;
- les pratiques pour lesquelles une chambre est créée en application du § 4;

3° organisations professionnelles reconnues : les organisations professionnelles de praticiens d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle, reconnues par le Roi sur base de critères fixés par Lui.

Ces critères portent notamment sur :

- la personnalité juridique;
- la liste des membres;

- l'engagement à participer à la recherche scientifique et à une évaluation externe.

§ 2. Une commission paritaire "pratiques non conventionnelles" est instituée auprès du ministre.

§ 3. Une chambre sera créée pour chacune des pratiques non conventionnelles suivantes, "homéopathie", "chiropraxie", "ostéopathie" et "acupuncture".

§ 4. Le Roi peut, de sa propre initiative ou à la demande des organisations professionnelles concernées qui sont reconnues, installer des chambres pour d'autres pratiques non conventionnelles que celles mentionnées au § 3.

Art. 3. § 1^{er}. Dans les six mois de son installation, la commission paritaire émet un avis au ministre en ce qui concerne les conditions générales applicables à l'exercice de toutes les pratiques non conventionnelles.

Cet avis porte notamment sur l'assurance professionnelle et la couverture minimale, l'appartenance à une organisation professionnelle reconnue, un système d'enregistrement, un système de publicité, la liste d'actes non autorisés pour les praticiens non médecins.

Ces conditions générales sont, sur base de cet avis, déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Toute disposition par laquelle le Roi s'écarterait de l'avis de la commission paritaire doit faire l'objet d'une motivation spéciale.

§ 2. Sur l'avis de la commission paritaire, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, enregistrer les pratiques non conventionnelles pour lesquelles une chambre a été créée en vertu de l'article 2.

La commission paritaire se prononce dans les trois mois de la transmission du projet d'avis de la chambre concernée, conformément à l'article 5, § 4.

Sur demande de la commission paritaire, ce délai peut être prolongé de trois mois maximum. À l'issue de cette période, l'avis est censé être rendu, et un rapport relatant les différentes positions exprimées au sein de la commission paritaire, est transmis au ministre.

L'avis émis par la commission paritaire porte sur l'opportunité de l'enregistrement de la pratique non conventionnelle en tenant compte de critères relatifs à la qualité des soins, à leur accessibilité, à leur influence positive sur l'état de santé des patients; l'avis propose, en outre, une définition de la pratique visée.

Toute disposition par laquelle le Roi s'écarterait de l'avis de la commission paritaire doit faire l'objet d'une motivation spéciale.

§ 3. Dans les trois mois de la communication d'un projet d'avis par la Chambre concernée, la commission paritaire rend un avis sur les conditions dans lesquelles les praticiens d'une pratique non conventionnelle enregistrée peuvent être enregistrés de manière individuelle.

Ces conditions peuvent notamment concerner les exigences en matière de formation et d'attestation de réussite de la formation, la formation permanente, la liste des actes autorisés et/ou non autorisés, un système de publicité.

Si aucun avis n'est émis par la commission paritaire à l'issue de la période prévue, l'avis est censé être rendu et un rapport relatant les différentes positions émises en son sein est transmis au ministre.

Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions de l'enregistrement individuel des praticiens, sur base de l'avis émis par la commission paritaire.

Toute disposition par laquelle le Roi s'écarterait de cet avis doit faire l'objet d'une motivation spéciale.»

Les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 4 juillet 2001 relatif à la reconnaissance des organisations professionnelles de praticiens d'une pratique non conventionnelle ou d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle, confirmé par la loi du 22 août 2002, se lisent comme suit :

« Article 1^{er}. Le présent arrêté s'applique à la reconnaissance, visée à l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de la reconnaissance, visée à l'article 2, § 1^{er}, 3^o, 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, d'organisations professionnelles de praticiens d'une pratique non conventionnelle ou d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle.

Art. 2. Pour être reconnue comme organisation professionnelle d'une pratique visée à l'article 1^{er}, et pour conserver cette reconnaissance, l'organisation professionnelle doit satisfaire aux conditions suivantes :

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 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 couverture 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.»

Le 30 septembre 2002 est adopté un arrêté ministériel fixant les modalités de demande de reconnaissance en tant qu'organisation professionnelle de praticiens d'une pratique non conventionnelle ou d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés de la manière suivante :

La requérante est une union professionnelle. Aux termes de l'article 2 de ses statuts :

« Elle a pour objet l'étude, la protection et le développement des intérêts professionnels de ses membres.

À cette fin, elle s'occupera de la promotion et de la diffusion de la naturopathie, des méthodes naturelles de santé et de tout ce qui se rapporte directement ou indirectement à la santé.

En outre, l'union pourra prendre toutes mesures pour l'organisation, en dehors de son sein, de toutes institutions de mutualité et de coopération propres à relever la situation morale et matérielle des membres.

Elle pourra instituer, pour l'usage de ses membres, un bureau de consultations gratuites.»

Le 13 décembre 2013, elle introduit une demande de reconnaissance en tant qu'organisation professionnelle de praticiens d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle auprès de la ministre de la Santé publique.

Le 10 janvier 2014, le cabinet de la ministre transmet la demande de la requérante au S.P.F. Santé publique.

Le 6 février 2014, la requérante adresse un courrier rappelant sa demande et sollicitant également que la naturopathie soit reconnue comme une pratique non conventionnelle au sens de la loi du 29 avril 1999.

À une date indéterminée, mais que la requérante dit être le 20 mars 2014, cette dernière reçoit un courrier de la ministre de la Santé publique. Selon la copie annexée à la requête, la ministre lui fait savoir que le dossier de sa demande est «administrativement complet», cette affirmation ne figurant toutefois pas dans la version dudit courrier versée au dossier administratif. La ministre fait toutefois savoir à la requérante que, «étant donné les implications d'une telle reconnaissance comme organisation professionnelle», elle a demandé à l'administration de procéder à «une analyse approfondie de [la] demande», que «celle-ci est en cours mais demandera un certain délai» et que si le terme de la législature ne permettait pas de prendre position dans ce dossier, elle ne manquerait pas de porter ledit dossier «à l'attention du prochain ministre». Ce courrier attire également l'attention de la requérante sur le fait que certains actes repris dans la description de la naturopathie jointe à la demande du 13 décembre 2013 (avis nutritionnel, prescription d'activités physiques, certaines formes de massage) correspondent à l'exercice illégal de l'art médical tel qu'il est défini par l'arrêté royal n° 78 relatif à l'exercice des professions de soins de santé, et que «les naturopathes qui posent ces actes sans disposer du diplôme ni de l'agrément requis» s'exposent aux sanctions pénales prévues par l'article 38 de l'arrêté royal n° 78 précité.

Le 14 mai 2014, la requérante indique à la ministre qu'elle a pu lire dans le courrier précité que son dossier est «administrativement complet» et qu'il est en cours d'analyse par l'administration; qu'elle précise qu'elle communiquera ultérieurement la liste détaillée des actes posés par ses membres.

Par un courrier du 6 mars 2015, la requérante transmet à la ministre différents documents et expose de nouveaux arguments à l'appui de sa demande de reconnaissance de la naturopathie comme pratique non conventionnelle.

Le 24 septembre 2015, la ministre adresse à la requérante un courrier rédigé comme suit :

« Madame la Présidente,
J'accuse bonne réception de votre demande d'agrément en tant qu'organisation professionnelle dans les pratiques non conventionnelles.

Je dois malheureusement vous faire savoir que l'Union des Naturopathes de Belgique ne sera pas agréée en tant qu'association professionnelle de praticiens d'une pratique pouvant entrer en ligne de compte pour être qualifiée comme pratique non professionnelle [*lire sans doute* : non conventionnelle]. Mon raisonnement repose sur les arguments suivants :

Nous sommes encore actuellement pleinement occupés par la procédure pour les 4 pratiques non conventionnelles citées dans la loi : homéopathie, chiropraxie, ostéopathie et acupuncture. 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.

En exécution de l'accord de gouvernement, 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. En procédant à cette révision, nous souhaitons garantir une qualité maximale aux pratiques actuelles ainsi qu'aux éventuelles pratiques futures.

Nous devons également 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.

Eu égard à ces arguments, je vous saurais donc gré de patienter jusqu'à ce que la loi Colla soit évaluée.

Je dois toutefois vous indiquer que certains actes figurant dans votre description de la naturopathie peuvent être assimilés à un exercice illégal de la médecine, tel que précisé par la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé. Quelques exemples :

- les conseils d'ordre alimentaire, qui sont réservés aux médecins, aux diététiciens et aux infirmiers;
- la prescription de mouvements du corps, qui est réservée aux médecins et aux kinésithérapeutes;
- certaines formes de massage, qui sont réservées aux kinésithérapeutes.

Si des naturopathes devaient poser ces actes sans être détenteur du diplôme et de l'agrément requis, vous pourriez faire l'objet des peines suivantes :

Loi coordonnée relative à l'exercice des professions des soins de santé du 10 mai 2015 :

Art. 122. § 1^{er}. Sans préjudice de l'application des peines prévues par le Code pénal, ainsi que s'il échet, de l'application de sanctions disciplinaires : 1^o est puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cinq cents euros à cinq mille euros ou d'une de ces peines seulement, celui qui, en infraction aux articles 3, § 1^{er}, 4, 6 à 21, 43, 63 ou 149 accomplit habituellement un ou des actes relevant de l'art médical ou de l'art pharmaceutique, soit sans être porteur du diplôme requis ou sans en être légalement dispensé, soit sans être muni du visa de la commission médicale, soit quand il y a lieu, sans être inscrit au tableau de l'Ordre. Les praticiens de l'art infirmier et les praticiens des professions paramédicales) ne tombent pas sous l'application de cette disposition pour les actes qu'ils exécutent en vertu des articles 23 ou 24.

Veuillez croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma considération distinguée.».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le 18 novembre 2015, la requérante adresse à la ministre de la Santé publique un courrier exposant les raisons pour lesquelles elle ne peut marquer son accord avec le courrier du 24 septembre et l'invitant à reconsidérer sa position;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1E, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif

ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain; qu'elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond; que l'importance des inconvénients résultant de l'exécution immédiate de l'acte attaqué s'apprécie *in concreto*, indépendamment des moyens soulevés dans la requête; que, suivant l'article 8, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, la demande de suspension contient, en outre, un exposé des faits qui, selon la partie requérante, justifient l'urgence de la suspension demandée;

Considérant que, dans un chapitre intitulé «Demande de suspension : quant au préjudice grave difficilement réparable», la requérante fait valoir que l'exposé des faits démontre que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque d'entraîner, pendant l'instance en annulation, des conséquences importantes, se révélant dans les faits irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal; qu'elle soutient que la suspension de l'acte se justifie par le risque de préjudice grave difficilement réparable découlant de «l'impossibilité de pouvoir bénéficier de l'effectivité du respect des lois et règlements en vigueur dans le cadre de [sa] reconnaissance légale [...] comme organisation professionnelle reconnue d'une pratique non conventionnelle (la naturopathie)» alors que la ministre de la Santé publique avait déjà attesté que son dossier de reconnaissance était «administrativement complet»; qu'elle fait valoir que l'exécution de l'acte attaqué lui cause un préjudice grave et difficilement réparable et irréversible puisque «son processus de reconnaissance légale resterait dans une impasse strictement arbitraire et contraire à la loi [...]» et que l'acte attaqué «est de nature à entretenir une insécurité juridique pour [elle] et l'ensemble de ses membres, tout comme pour les étudiants suivant une formation officielle en naturopathie telle que reconnue par l'O.M.S. comme "médecine traditionnelle", ainsi que pour les professionnels déjà diplômés et les enseignants»;

Considérant que, dans la requête, la requérante entend justifier l'urgence, d'une part, par le fait qu'elle ne peut être reconnue comme une organisation professionnelle alors qu'elle remplirait les conditions prévues par la loi et, d'autre part, par l'absence de reconnaissance de la naturopathie comme pratique non conventionnelle et les inconvénients qui en résultent pour les praticiens et étudiants;

que l'urgence ne peut être déduite des moyens d'illégalité invoqués à l'appui de la requête, de sorte que le premier grief ne peut être retenu pour justifier qu'il soit fait droit à la demande de suspension;

que l'acte attaqué a pour objet de refuser de faire droit à la demande de la requérante d'être reconnue comme une association professionnelle de praticiens d'une pratique susceptible d'être qualifiée de non conventionnelle; qu'il ne tend pas à refuser de reconnaître la naturopathie comme pratique non conventionnelle, de sorte que le second grief ne présente qu'un rapport indirect avec l'acte attaqué et ne peut donc davantage être pris en considération pour justifier l'urgence;

Considérant qu'à l'audience, la requérante fait encore valoir, d'une part, que la décision attaquée contient des affirmations inexactes et dénigrantes et, d'autre part, qu'elle formule des menaces de poursuites pénales, ce qui, selon elle, est de nature à démontrer l'urgence; que de tels éléments ne figurent pas dans la requête, de sorte que leur invocation pour la première fois à l'audience est irrecevable; qu'à titre subsidiaire, il y a lieu de constater que les affirmations dont se plaint la requérante n'ont pas connu de publicité, de sorte qu'à supposer qu'il s'agisse de propos dénigrants, ainsi que le prétend la requérante, il ne pourrait s'agir d'un inconvénient dont la gravité serait susceptible de justifier une mesure de suspension; qu'en outre, l'indication des actes pouvant être assimilés à un exercice illégal de la médecine ne constitue qu'une information sans portée juridique et s'avère sans incidence sur la situation de la requérante;

Considérant que l'une des conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif fait défaut; que la demande de suspension doit être rejetée, sans qu'il soit besoin de se prononcer à ce stade de la procédure sur l'exception soulevée par la partie adverse,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le treize mai deux mille seize par :

M. I. KOVALOVSKY,	président de chambre f.f.,
M. R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président f.f.,
---------------------	--------------------

R. GHODS

I. KOVALOVSKY