

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.003 du 11 octobre 2024

A. 238.831/VI-22.545

En cause : 1. **l'ASBL Association professionnelle des opticiens et optométristes de Belgique,**
 2. **l'ASBL Belgian federation of optometrists,**
 3. **G.M.,**
 4. **B.S.,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Jens MOSSELMANS et Antoine GEORIS, avocats,
 chaussée de la Hulpe 120
 1000 Bruxelles.

contre :

l'État belge, représenté par
le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires sociales et de la
Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre SLEGERS et
Jennifer DUVAL, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **l'ASBL Syndicat ophtalmo – oogarts syndicaat,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Stefaan CALLENS, avocat,
 avenue de Tervueren 40
 1040 Bruxelles,
2. **l'ASBL Association belge d'orthoptie – Belgische orthoptische vereniging,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Ann DIERCKX et Charlotte PLOTTIER, avocats,
 Mechelsestraat 107/109
 3000 Louvain.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 avril 2023, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'arrêté royal du 7 octobre 2022 relatif aux professions d'orthoptiste et d'optométriste », publié au Moniteur belge du 9 février 2023.

II. Procédure

Par une requête introduite le 22 juin 2023, la première partie requérante en intervention demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 24 juillet 2023.

Par une requête introduite le 28 juin 2023, la deuxième partie requérante en intervention demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 5 septembre 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Florian Dufour, auditeur adjoint au Conseil d'État, 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 des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 2 juillet 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 septembre 2024.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Clara Lousky *loco* M^{es} Jens Mosselmans et Antoine Georis, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Pierre Slegers, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Guillaume Pomes, *loco* M^e Stefaan Callens, avocat,

comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Charlotte Plottier, avocat, comparaissant pour la deuxième partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint au Conseil d'État, 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. Exposé des faits utiles

1. Le 24 novembre 1997 est adopté l'arrêté royal relatif au titre professionnel et aux conditions de qualification requises pour l'exercice de la profession d'orthoptiste et portant fixation de la liste des prestations techniques et de la liste des actes dont l'orthoptiste peut être chargé par un médecin.

La profession d'orthoptiste est inscrite sur la liste des professions paramédicales reconnues par l'arrêté royal du 2 juillet 2009 fixant la liste des professions paramédicales.

2. Le 7 juillet 2017, l'arrêté royal du 24 novembre 1997 est remplacé par un arrêté royal dont l'intitulé est identique.

3. Le 27 février 2019 est adopté l'arrêté royal relatif à la profession d'orthoptiste-optométriste.

L'article 1^{er} dispose que « [l]'exercice des “soins oculaires” est une profession paramédicale au sens de l'article 69 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions de soins de santé ».

L'article 2 prévoit que cette profession « est exercée sous le titre professionnel d' “orthoptiste-optométriste” ».

L'article 3 précise les conditions de qualification requises pour l'exercice de la profession d'orthoptiste-optométriste.

Les articles 4 et 5 déterminent, avec les annexes 1, 2 et 3, les prestations techniques qui peuvent être exécutées par un orthoptiste-optométriste (avec ou sans prescription médicale) et les actes qui peuvent être confiés à ce dernier par un médecin spécialiste en ophtalmologie.

L'article 6 abroge l'arrêté royal du 7 juillet 2017 précité, à l'exception de son article 7 qui prévoit une mesure transitoire.

L'article 7 prévoit lui-même d'autres mesures transitoires.

L'article 8 charge le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions de l'exécution de cet arrêté royal.

Par un arrêt n° 251.846 du 14 octobre 2021, le Conseil d'État annule l'arrêté royal du 27 février 2019 précité, aux motifs, d'une part, que la commission technique des professions paramédicales (ci-après : « CTPP ») et le conseil fédéral des professions paramédicales (ci-après : « CFPP ») n'ont pas été valablement consultés et, d'autre part, que l'article 7, § 4, de l'arrêté royal 27 février 2019, qui contient une mesure transitoire, confère des pouvoirs administratifs à des entités privées, sans les encadrer par des critères objectifs ou des règles procédurales, ce qui peut conduire à l'arbitraire et à des abus, en sorte que la partie adverse a manqué de diligence raisonnable en ne prévoyant pas davantage de garanties lors de la rédaction de cette disposition (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.846).

4. Le 27 février 2019, est également adopté l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 2 juillet 2009 établissant la liste des professions paramédicales.

La profession d'orthoptiste inscrite sur la liste des professions paramédicales reconnues est remplacée par celle des « soins oculaires ».

Par un arrêt n° 257.630 du 13 octobre 2023, le Conseil d'État annule l'arrêté royal précité au motif que « [d]ès lors que, par l'arrêt n° 251.846 du 14 octobre 2021, le Conseil d'État a annulé, dans son ensemble, [l'arrêté royal du 27 février 2019 relatif à la profession d'orthoptiste-optométriste], il y a lieu de considérer que [l'arrêté royal du 27 février 2019 modifiant l'arrêté royal du 2 juillet 2009 établissant la liste des professions paramédicales] qui remplace la profession paramédicale d'orthoptiste par la profession paramédicale “soins oculaires” ne repose plus [...] sur des motifs exacts, pertinents et admissibles » (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.630).

5. Dans un courrier du 3 décembre 2021 adressé aux présidentes du CFPP et de la CTPP, le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires sociales et de la Santé publique fait état de sa volonté d'adopter rapidement un nouvel arrêté royal « qui reprenne le contenu de l'arrêté [royal] du 27 février 2019 annulé [relatif à la profession d'orthoptiste-optométriste] et qui apporte donc uniquement les réparations nécessaires découlant de l'arrêt du 14 octobre 2021 ». Le CFPP et la CTPP sont invités à rendre, pour le 31 janvier 2022, un avis à ce sujet, en ce compris sur la proposition de modification de l'article 7, § 4, de l'arrêté royal du 27 février 2019 précité.

6. Le 21 décembre 2021, un groupe de travail « soins oculaires » rassemblant différents groupes d'intérêts (ophtalmologues, orthoptistes, optométristes, opticiens, médecins du conseil supérieur, membres du CFPP et de la CTPP et représentants de l'enseignement des Communautés) se réunit. Il ressort du procès-verbal de cette réunion qu'une majorité des membres souhaite ne pas limiter l'examen aux seules mesures de réparation relatives à l'article 7, § 4, de l'arrêté royal du 27 février 2019 et considère qu'une révision plus approfondie de l'arrêté royal s'impose. Il est notamment préconisé de distinguer les profils professionnels des orthoptistes (déjà reconnus comme profession paramédicale en Belgique et dans le monde) des optométristes (à ajouter comme profession paramédicale) et de définir deux titres professionnels distincts, les deux titres ne pouvant être mélangés, la double profession d'« orthoptiste-optométriste » n'existant « nulle part ailleurs dans le monde ».

7. Le 27 janvier 2022, le CFPP et la CTPP adressent un avis conjoint n° 2022/1 au ministre. L'avis propose de revoir les soins oculaires paramédicaux et de distinguer la profession d'orthoptiste de celle d'optométriste. Les deux organes d'avis précisent qu'ils sont à la disposition du ministre pour travailler sur un nouvel arrêté royal pour le 31 mars 2022 s'il marque son accord sur la proposition formulée dans l'avis.

Le courrier d'accompagnement de l'avis précise que l'avis a été approuvé à l'unanimité au sein du CFPP et à l'unanimité et une abstention au sein de la CTPP.

8. Par un courriel du 4 février 2022, un collaborateur du ministre indique que la cellule politique du ministre est d'accord avec la proposition de refonte globale de l'arrêté royal du 27 février 2019 et avec la prolongation du délai jusqu'au 31 mars 2022.

9. Les 11 et 21 février 2022 et le 7 mars 2022, le groupe de travail « soins oculaires » se réunit pour discuter du contenu du nouvel arrêté royal.

10. Le 29 mars 2022, le CFPP et la CTPP adressent un avis conjoint n° 2022/1-B au ministre. Un projet d'arrêté royal est annexé à cet avis.

Le courrier d'accompagnement de l'avis précise que celui-ci a été adopté à 16 voix pour, 0 voix contre et 0 abstention, et comprend en annexe les remarques formulées par certains membres des organes d'avis.

11. Le 21 juin 2022, le CFPP et la CTPP réalisent une analyse de proportionnalité « conformément à la directive européenne 2018/958 ».

12. Le 13 juillet 2022, le chef de l'inspection des finances donne son avis sur le projet d'arrêté royal.

13. Le 20 juillet 2022, la secrétaire d'État au Budget donne son accord sur le projet d'arrêté royal.

14. Une demande d'avis dans un délai de trente jours est introduite le 25 juillet 2022 auprès la section de législation du Conseil d'État. Eu égard au nombre particulièrement élevé de demandes, il n'est pas possible pour celle-ci de donner un avis.

15. Le 7 octobre 2022 est adopté l'arrêté royal relatif aux professions d'orthoptiste et d'optométriste.

Il s'agit de l'arrêté royal attaqué.

L'article 1^{er} dispose comme il suit :

« L'exercice de l' "orthoptie" est une profession paramédicale au sens de l'article 69 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé.
Cette profession est exercée sous le titre professionnel d' "orthoptiste" ».

L'article 2 dispose ce qui suit :

« L'exercice de l' "optométrie" est une profession paramédicale au sens de l'article 69 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé.
Cette profession est exercée sous le titre professionnel d' "optométriste" ».

L'article 3 précise les conditions d'agrément, en opérant une distinction entre la profession d'orthoptiste et la profession d'optométriste.

L'article 4 détermine, avec les annexes 1, 2 et 3, les prestations techniques qui peuvent être exécutées par un orthoptiste (avec ou sans prescription médicale).

L'article 5 détermine, avec les annexes 4, 5 et 6, les prestations techniques qui peuvent être exécutées par un optométriste (avec ou sans prescription médicale).

L'article 6 détermine, avec l'annexe 7, les actes qui peuvent être confiés à un orthoptiste par un ophtalmologue.

L'article 7 détermine, avec l'annexe 8, les actes qui peuvent être confiés à un optométriste par un ophtalmologue.

L'article 8 abroge l'arrêté royal du 7 juillet 2017 précité.

Les articles 9 à 14 contiennent des mesures transitoires.

L'article 15 charge le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions de l'exécution de cet arrêté royal.

L'arrêté royal du 7 octobre 2022 fait l'objet d'un autre recours en annulation enrôlé sous le numéro A. 238.882/XIV-39.182. Ce recours est toujours pendant.

16. Le 21 mai 2023, est adopté un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 7 octobre 2022.

Les modifications apportées au texte de l'arrêté royal du 7 octobre 2022 sont marginales.

17. Le 18 janvier 2024, est adopté un arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 2 juillet 2009 établissant la liste des professions paramédicales.

Cet arrêté royal inscrit dans la liste des professions paramédicales les professions de « 8° orthoptie et optométrie ».

IV. Intervention

Par des requêtes introduites respectivement les 22 juin et 28 juin 2023, l'ASBL Syndicat ophtalmo – oogarts syndicaat et l'ASBL Association belge d'orthoptie – Belgische orthoptische vereniging demandent chacune à intervenir dans le cadre de la présente procédure.

La première requérante en intervention est une association sans but lucratif qui a notamment pour objet social d'optimiser la pratique de l'ophtalmologie et de défendre les intérêts professionnels de ses membres, qui sont ophtalmologues. Elle est directement concernée par l'arrêté royal attaqué qui organise les soins oculaires paramédicaux en Belgique, reconnaît de nouvelles professions paramédicales dans cette discipline, détermine les conditions d'agrément de ces nouvelles professions et fixe les prestations techniques auxiliaires que les titulaires de ces professions peuvent exécuter ainsi que les actes que les ophtalmologues peuvent leur confier.

La deuxième requérante en intervention est une association sans but lucratif qui a notamment pour objet social de « prendre en charge les intérêts de ceux qui exercent la profession d'orthoptiste ». Elle est directement concernée par l'arrêté royal attaqué qui confirme le titre professionnel d'orthoptiste, crée le titre professionnel d'optométriste, distingue les conditions d'agrément pour l'exercice de ces deux professions, détermine les prestations techniques auxiliaires qui peuvent être exécutées respectivement par l'orthoptiste et l'optométriste ainsi que les actes qui peuvent être confiés par un ophtalmologue à chacun d'eux.

Les deux requérantes en intervention ont intérêt à intervenir dans la présente procédure.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. Requête

Les deux premières parties requérantes estiment qu'elles ont un intérêt au recours dans la mesure où elles sont des unions professionnelles, qu'elles introduisent le présent recours pour défendre les intérêts collectifs de leurs membres et que les

modifications de la réglementation introduites par l'arrêté royal attaqué s'inscrivent directement dans leur objet statutaire. Elles précisent que cet arrêté royal crée le titre paramédical d'optométriste, mais que les optométristes peuvent accomplir beaucoup moins d'actes et de prestations qu'auparavant, ce qui a des conséquences sur leurs revenus. Elles en déduisent que l'arrêté royal attaqué affecte directement et défavorablement les intérêts pour la défense desquels elles ont été créées.

La troisième partie requérante précise être optométriste et considère que dans la mesure où l'arrêté royal attaqué porte sur le titre professionnel paramédical d'optométriste et qu'il introduit des mesures de reconnaissance de formation, d'expérience et d'aptitude dans l'exécution de certaines prestations, il est de nature à affecter directement et défavorablement ses intérêts en tant qu'optométriste pratiquante.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse précise que l'arrêté royal attaqué a pour objet de reconnaître la profession d'optométriste en tant que profession paramédicale. Elle ajoute qu'à défaut pour le Roi de reconnaître cette profession, les actes dont se prévalent les parties requérantes ne peuvent pas être posés par elles. Elle estime que l'annulation demandée par les parties requérantes ne leur procurera aucun avantage direct et personnel dans la mesure où la reconnaissance de leur profession en tant que profession paramédicale serait annulée et dès lors, inexistante.

Elle ajoute qu'à défaut de reconnaissance, les actes autorisés par l'arrêté royal attaqué ne pourraient plus être pratiqués par elles ou leurs membres.

Elle conclut en précisant que l'annulation de l'arrêté royal attaqué réduirait nécessairement leur avantage au lieu de leur en procurer.

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes précisent que ce n'est pas parce que l'arrêté royal attaqué reconnaît la profession d'optométriste qu'elles perdent leur intérêt au recours. Se fondant sur plusieurs arrêts du Conseil d'État, elles estiment que le seul fait d'être une personne à laquelle l'acte réglementaire est susceptible de s'appliquer suffit pour que cette personne ait un intérêt au recours.

Elles ajoutent que l'obtention d'une nouvelle chance de voir leur situation

réglée plus favorablement à la suite de l'annulation de l'arrêté royal attaqué suffit à justifier leur intérêt à attaquer cet arrêté royal, que les troisième et quatrième parties requérantes sont optométristes et sont affectées par l'arrêté royal attaqué, qu'elles devront obtenir un agrément afin de pouvoir pratiquer leur métier, que le seul fait d'être destinataire de l'arrêté royal attaqué leur confère un intérêt au recours, que cet arrêté royal leur est clairement défavorable puisque certaines prestations qu'elles peuvent exercer actuellement leur sont ôtées, que l'arrêté royal attaqué a restreint les actes et prestations que les optométristes sont habilités à réaliser, que si l'arrêté royal attaqué est annulé, elles auront l'avantage de pouvoir exercer certaines prestations et qu'il est tout à fait plausible que le Roi, à la suite de l'annulation de l'arrêté royal attaqué, règle la profession d'optométriste de manière plus favorable.

D. Mémoire en intervention de la première partie intervenante

La première partie intervenante soutient que la première partie requérante n'a pas intérêt au recours dès lors que l'arrêté royal attaqué est bénéfique pour les optométristes qui en sont membres, l'arrêté royal attaqué ayant retiré une partie des prestations que les orthoptistes pouvaient accomplir au bénéfice des optométristes et les optométristes pouvant dorénavant accomplir certaines prestations de manière autonome. Elle en déduit que l'annulation de l'arrêté royal attaqué serait préjudiciable pour les optométristes. Elle affirme également que l'intérêt de la première partie requérante ne serait pas légitime dès lors qu'elle sollicite l'annulation de l'arrêté royal attaqué pour permettre à ses membres, comme cela était le cas par le passé, de continuer d'accomplir des prestations qu'ils n'étaient déjà pas légalement autorisés de réaliser. Elle ajoute encore que la première partie requérante défend des intérêts contradictoires dès lors que les opticiens et les optométristes ont des intérêts opposés et que des intérêts contradictoires existent également entre les personnes qui exercent dans le domaine de l'optométrie, l'arrêté royal attaqué étant favorable pour au moins une partie d'entre eux (si pas tous).

La première partie intervenante considère que, pour des motifs identiques, l'intérêt de la deuxième partie requérante n'est pas établi.

S'agissant des troisième et quatrième parties requérantes, la première partie intervenante considère qu'en application des mesures transitoires prévues par l'arrêté royal attaqué, elles pourront obtenir leur agrément en tant qu'orthoptiste (article 10, § 1^{er}, de l'arrêté royal attaqué) et en tant qu'optométriste (article 11 de l'arrêté royal attaqué) en sorte qu'elles seront habilitées à accomplir l'ensemble des actes réservés aux optométristes et aux orthoptistes et que le champ des activités

qu'elles seront habilitées à poser n'est pas réduit en raison de l'adoption de l'arrêté royal attaqué. Elle précise que les troisième et quatrième parties requérantes peuvent, avec l'entrée en vigueur de l'arrêté royal attaqué, accomplir des prestations de manière autonome, ce qui n'était pas possible auparavant. Elle ajoute qu'à supposer que les troisième et quatrième parties requérantes n'étaient pas agréées par le passé, l'adoption de l'arrêté royal attaqué n'a eu aucune incidence sur elles dans la mesure où elles ne pouvaient pas légalement exercer par le passé. Elle affirme que la poursuite d'un intérêt illégal n'étant pas admise, le recours doit, dans ce cas également, être déclaré irrecevable.

E. Mémoire en intervention de la deuxième partie intervenante

La deuxième partie intervenante estime que la première partie requérante réunit des personnes qui ont des intérêts contradictoires, notamment les optométristes, d'une part, et les opticiens, d'autre part. Elle précise que les premiers peuvent exercer la profession des « soins oculaires » dans les conditions de l'arrêté royal attaqué alors que les seconds ne le peuvent pas. Elle distingue également les optométristes qui sont autorisés à effectuer des actes de soins oculaires de ceux qui ne le sont pas. Elle en déduit qu'il est donc impossible pour la première partie requérante d'introduire un recours en annulation contre l'arrêté royal attaqué.

Elle affirme que la deuxième partie requérante ne démontre pas que l'annulation de l'arrêté royal attaqué lui procurerait un avantage concret. Elle précise que cet arrêté royal ne fait qu'énoncer les compétences de l'optométriste, qu'il favorise les intérêts des titulaires de cette profession et que la deuxième partie requérante ne montre pas en quoi les intérêts de ses membres devraient être respectés différemment. Elle ajoute que l'arrêté royal attaqué confère des compétences en matière de soins oculaires à l'optométriste (et non à l'opticien) et protège la profession d'optométriste et ne voit pas en quoi la présente procédure répondrait à la réalisation de l'objectif statutaire de la deuxième partie requérante, qui est notamment de fixer les modalités et les critères de compétence de la profession d'optométriste. Elle soutient encore que l'association professionnelle cherche à obtenir la protection du titre d'optométriste, ce que l'arrêté royal attaqué fait précisément, et qu'en conclusion, la deuxième partie requérante n'établit pas qu'elle subit un désavantage concret de l'application des règles qu'elle conteste.

La deuxième partie intervenante estime également que les troisième et quatrième parties requérantes ne justifient d'aucun intérêt au recours dans la mesure où l'optométrie est reconnue comme profession paramédicale, où les annexes de

l'arrêté royal attaqué fixent les prestations que l'optométriste peut effectuer et où les droits acquis des optométristes sont préservés par des dispositions transitoires. Elle ajoute que l'annulation de l'arrêté royal attaqué serait préjudiciable aux troisième et quatrième parties requérantes dès lors que les optométristes ne pourraient plus pratiquer aucun acte de soins oculaires, sauf à les poser dans l'illégalité.

F. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse s'en réfère à justice et à la sagesse du Conseil d'État concernant la recevabilité du recours.

G. Dernier mémoire de la première partie intervenante

La première partie intervenante soutient que le fait d'être destinataire d'une norme réglementaire ne suffit pas à conclure à l'existence d'un intérêt. Elle fait valoir que les parties requérantes ne démontrent pas concrètement en quoi l'arrêté royal attaqué affecte défavorablement la situation des optométristes puisqu'elles ne prouvent pas qu'ils pouvaient légalement accomplir des prestations liées à l'optométrie avant l'adoption de l'arrêté royal attaqué ni que les dispositions de ce dernier limitent effectivement les prestations qu'ils peuvent réaliser par rapport à la situation passée ; elles ne démontrent pas que des prestations ont été ôtées de la sphère de compétence des optométristes et donc que l'inconvénient qu'elles prétendent subir est certain ni que leur intérêt est légitime.

Elle reproche ensuite aux parties requérantes d'avoir modifié la description de leur intérêt à agir dans leur mémoire en réplique, en précisant que si l'arrêté royal attaqué est annulé, elles obtiendront une nouvelle chance de voir leur situation réglée plus favorablement. Elle estime que les parties requérantes ont circonscrit les contours de leur intérêt dès l'introduction de la requête (en limitant celui-ci à l'espoir de revenir aux règles applicables avant l'adoption de l'acte attaqué) et que le changement dans la description de l'intérêt contenue dans le mémoire en réplique ne peut être pris en compte.

Elle ajoute que la poursuite d'un avantage purement hypothétique ne permet pas de conclure à l'existence d'un intérêt à agir. Elle expose qu'aucune disposition légale n'impose au Roi de créer la profession paramédicale d'optométriste et qu'en cas d'annulation, le Roi pourrait décider de renoncer à ce projet.

Elle reproche encore aux parties requérantes de ne pas avoir attaqué l'arrêté royal du 5 décembre 2023 fixant la date d'entrée en vigueur des articles 177 et

179 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, pour la profession d'optométriste. Elle explique qu'à la suite de l'entrée en vigueur de cet arrêté royal, il est interdit à l'optométriste d'exercer légalement sans agrément, ce même en cas d'annulation de l'arrêté royal attaqué, et qu'inversement, l'annulation de l'arrêté royal attaqué serait préjudiciable pour les optométristes, car ils ne pourront plus exercer leur profession. Elle ajoute que l'absence de recours introduit contre cet arrêté royal du 5 décembre 2023 fait présumer un désintéressement du recours ou une perte d'intérêt dans le chef des parties requérantes. Selon elle, il n'est pas cohérent de solliciter l'annulation de l'arrêté royal qui crée la profession d'optométriste et identifie les conditions d'agrément, mais de ne pas solliciter, par la suite, l'annulation de l'arrêté royal qui fait entrer en vigueur l'obligation d'être agréé pour pouvoir exercer l'optométrie.

H. Dernier mémoire de la deuxième partie intervenante

La deuxième partie intervenante soutient qu'accepter l'existence d'un intérêt dans le chef des parties requérantes est contraire à la jurisprudence du Conseil d'État et renvoie à l'argumentation qu'elle a développée dans son mémoire en intervention.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

L'intérêt à attaquer devant le Conseil d'État un acte réglementaire est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont, en effet, susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

L'intérêt doit par ailleurs non seulement exister au moment de l'introduction du recours, mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats.

Les associations peuvent agir devant le Conseil d'État dans les mêmes conditions exigées de toutes les personnes physiques ou morales. En particulier, le recours en annulation formé par une association est recevable lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général et des intérêts individuels de ses membres, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

Contrairement à ce qu'affirme la première partie intervenante, il est permis à la partie requérante de préciser son intérêt au recours dans des écrits de procédure ultérieurs à la requête, en réponse aux exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse ou les parties intervenantes.

En l'espèce, les deux premières parties requérantes peuvent être suivies lorsqu'elles affirment que le recours est introduit pour défendre les intérêts professionnels de leurs membres. Comme elles le soulignent, les dispositions de l'arrêté royal attaqué s'inscrivent directement dans leur objet statutaire, à savoir la défense des intérêts collectifs des optométristes dans l'exercice de leur profession.

L'arrêté royal attaqué crée la profession paramédicale d'optométriste et en fixe les conditions d'accès et d'exercice. Il réforme également les conditions d'accès et d'exercice de la profession paramédicale d'orthoptiste qui était,

précédemment, réglementée par l'arrêté royal du 7 juillet 2017 précité. Il fixe les critères d'agrément pour l'exercice de chacune de ces professions (article 3) ainsi que les actes confiés et les prestations techniques auxiliaires qui peuvent être exécutés par les orthoptistes et par les optométristes (articles 4 à 7). Il prévoit plusieurs dispositions transitoires qui règlent la situation de personnes qui ont été agréées ou qui ont entamé une formation sur la base des arrêtés royaux des 7 juillet 2017 (abrogé) et 27 février 2019 (annulé) précités, ainsi que la situation des personnes qui sont titulaires d'un diplôme de graduat ou de bachelier dans le domaine des soins oculaires sanctionnant une formation ne répondant pas aux conditions fixées dans l'arrêté royal attaqué et celle des personnes qui ont accompli pendant au moins trois ans certaines prestations techniques ou certains actes confiés qui sont dorénavant réservés aux orthoptistes ou aux optométristes en application de l'arrêté royal attaqué (articles 9 à 14).

Dans le cadre de leurs moyens, les parties requérantes indiquent plus concrètement en quoi l'arrêté royal attaqué leur cause grief. Elles soutiennent notamment que cet arrêté royal qui réglemente une profession (et en limite l'accès et l'exercice) viole le principe de proportionnalité et leur liberté d'entreprendre. Elles lui reprochent en particulier (1) de confier la grande majorité des prestations paramédicales de soins oculaires à l'orthoptiste plutôt qu'à l'optométriste alors que celui-ci a suivi une formation de niveau équivalent à celle de l'orthoptiste ainsi que (2) de subordonner certaines prestations à un rendez-vous préalable chez l'ophtalmologue ou d'instaurer un régime de doubles prescriptions (deuxième moyen). Les parties requérantes affirment également que plusieurs dispositions de l'arrêté royal attaqué sont discriminatoires en ce qu'elles limitent l'exercice des prestations des optométristes en fonction de l'âge des patients alors qu'elles permettent à l'orthoptiste de réaliser des prestations sur des patients de tout âge (quatrième moyen). Elles disputent aussi certaines mesures transitoires de l'arrêté royal attaqué en faisant notamment valoir qu'elles portent atteinte aux droits acquis des optométristes qui ont déjà obtenu un agrément d'orthoptiste-optométriste sous l'empire de l'arrêté royal du 27 février 2019 annulé par le Conseil d'État (cinquième moyen).

La circonstance que la profession paramédicale d'optométriste n'était pas reconnue avant l'adoption de l'arrêté royal attaqué et qu'à défaut de reconnaissance, les actes autorisés par celui-ci ne pourraient plus être pratiqués par les optométristes ne suffit pas à constater un défaut d'intérêt au recours dans le chef des deux premières parties requérantes. Comme elles le précisent dans leur mémoire en réplique et leur dernier mémoire, l'avantage que les optométristes pourraient retirer d'une annulation de l'arrêté royal attaqué réside dans la chance de voir leur situation réglée plus

favorablement en cas de réfection. Contrairement à ce que soutiennent les parties intervenantes, rien n'indique que les parties requérantes chercheraient, par l'introduction de leur recours, à permettre aux optométristes d'exécuter illégalement des actes et prestations de soins de santé.

En ce qui concerne les prétendus intérêts contradictoires de la première partie requérante qui poursuit à la fois la défense des intérêts professionnels d'opticiens et d'optométristes, la critique ne peut non plus être accueillie ; l'arrêté royal attaqué n'a pas pour objet de modifier la réglementation applicable aux opticiens au bénéfice des optométristes. Par ailleurs, la circonstance que seulement certains optométristes, membres des deux premières parties requérantes, pourraient dorénavant effectuer des actes de soins oculaires conformément à l'arrêté royal attaqué n'enlève pas à celles-ci leur intérêt au recours. En effet, l'existence de situations différentes entre les membres d'une association n'implique pas que celle-ci ne puisse dégager une vision propre de l'intérêt collectif qu'elle entend poursuivre, notamment par la voie de recours devant le Conseil d'État. Il n'appartient pas à ce dernier de s'immiscer dans le fonctionnement interne des associations.

Les troisième et quatrième parties requérantes déclarent être optométristes. Elles ne prétendent pas qu'elles pourraient, conformément aux mesures transitoires de l'arrêté royal attaqué, exercer, en outre, la profession d'orthoptiste. Dans la mesure où cet arrêté royal régit la profession paramédicale d'optométriste, qu'il en fixe les conditions d'accès et d'exercice – et qu'il limite les actes et prestations qui peuvent être réalisés par un optométriste –, les troisième et quatrième parties requérantes ont également un intérêt à en demander l'annulation. Comme elles le précisent dans leur mémoire en réplique et leur dernier mémoire, l'annulation de l'arrêté royal attaqué leur procurerait une nouvelle chance de voir adopter un arrêté royal plus favorable « à l'instar par exemple de [ce que prévoyait] l'arrêté [royal] du 2[7] février 2019 [annulé] ». Cette perspective suffit à justifier leur intérêt au recours. Pour le reste, il n'appartient pas au Conseil d'État d'évaluer les chances d'une possible réfection en considérant, comme le soutient la première partie intervenante dans son dernier mémoire, que celle-ci serait purement hypothétique.

Quant à l'absence de recours dirigé contre l'arrêté royal du 5 décembre 2023 fixant la date d'entrée en vigueur des articles 177 et 179 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales, pour la profession d'optométriste, elle ne suffit pas à constater la perte d'intérêt au recours ou le désintéressement des parties requérantes à agir contre l'arrêté royal attaqué. L'arrêté royal du 5 décembre 2023 se limite à fixer l'entrée en vigueur des dispositions légales précitées au 1^{er} janvier 2024

et à obliger les optométristes de disposer, à cette date, de l'agrément requis pour pouvoir accomplir les actes et prestations précisés dans l'arrêté royal attaqué. L'absence de recours contre celui-là n'affecte pas l'intérêt au recours dirigé contre ce dernier.

Les exceptions d'irrecevabilités soulevées par les parties adverse et intervenante ne peuvent être retenues.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation « des articles 23, 69, 70, 71, 72, 141 [et] 84 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé, de l'arrêté royal du 10 avril 2016 portant nomination des membres du Conseil national des professions paramédicales, ainsi que ses modifications ultérieures et de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 fixant les règles relatives à la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission technique des professions paramédicales ».

Dans une première branche, les parties requérantes estiment que les avis rendus par le CFPP et la CTPP sont irréguliers pour plusieurs motifs. Elles reprochent notamment l'absence d'information quant au respect du *quorum* de présence du CFPP et de la CTPP. Elle rappelle que la CTPP ne délibère valablement que si la moitié des représentants des professions paramédicales et la moitié des représentants des professions de l'art de guérir sont présents. Elle indique aussi que l'arrêté royal du 15 février 2011 portant nomination des membres de la commission technique des professions paramédicales a nommé, en tant que représentants des professions paramédicales, 11 membres effectifs et 11 membres suppléants et, en tant que représentants des professions de médecin et de pharmacien, 11 membres effectifs et 11 membres suppléants. Elle en déduit qu'au moins 6 représentants des professions paramédicales et 6 représentants des professions de médecin et de pharmacien devaient être présents pour que l'avis de la CTPP soit valablement donné. Elle relève que cette information doit être produite au dossier administratif, en précisant que, pour ce qui concerne le groupe de travail, la condition de *quorum* n'était en tout cas pas respectée puisque « seuls 3 représentants de professions paramédicales et 1 (!) représentant des professions de médecin et de pharmacien étaient présents [...] ».

Elles exposent que cette illégalité rejaillit sur l'arrêté royal attaqué dans la mesure où les avis du CFPP et de la CTPP ont eu une influence déterminante sur l'arrêté royal finalement adopté puisque celui-ci reprend des passages entiers du projet d'arrêté annexé à l'avis du 29 mars 2022.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse estime que les parties requérantes ne justifient pas d'un intérêt au moyen. Après avoir rappelé le contenu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, elle expose que dès lors que les parties requérantes appartiennent à la catégorie des personnes visées par l'arrêté royal attaqué et que ce dernier organise et réglemente la profession d'optométriste en les autorisant à accomplir certains actes qui relèvent de l'art médical, elles n'ont pas d'intérêt à dénoncer les avis rendus par le groupe de travail « soins oculaires ». Elle précise que le moyen invoqué dénonce une prétendue irrégularité qui ne lèse pas les intérêts des parties requérantes et rappelle qu'en reconnaissant et en réglementant la profession d'optométriste, l'arrêté royal attaqué permet aux parties requérantes d'accomplir des actes qui relèvent de l'art médical alors qu'avant l'adoption de celui-ci, si des actes ont été posés par des optométristes, ceux-ci relevaient de la pratique illégale de la médecine. Elle soutient qu'une prétendue irrégularité formelle – qui ne lèse nullement les parties requérantes – ne peut justifier de priver celles-ci et moins encore les professionnels qui se seront fait reconnaître et les patients, de la protection qui découle de l'arrêté royal attaqué. Elle conclut que ces prétendues irrégularités formelles qui ne causent pas grief aux parties requérantes ne fondent pas leur intérêt au moyen.

S'agissant de la première branche, la partie adverse soutient que la prétendue illégalité des avis du CFPP et de la CTPP ne résiste pas à l'examen du dossier administratif. Elle précise notamment que le *quorum* de présence a bien été respecté et que les résultats du scrutin ont été transmis au ministre *via* une note séparée. Elle explique que le vote qui a donné lieu à l'avis du 29 mars 2022 était électronique, que cet avis a été approuvé avec 16 voix pour, 0 voix contre et 0 abstention et que les pièces 20 et 21 du dossier administratif attestent que la condition du *quorum* est bien respectée. Elle fait valoir, plus précisément, que pour la CTPP, 8 membres sur les 11 représentant les professions médicales et 9 membres sur les 11 représentant l'art de guérir étaient présents (pièce 21 du dossier administratif).

C. Mémoire en réplique

Les parties requérantes estiment que le fait que l'arrêté royal attaqué ait reconnu la profession d'optométriste ne les prive pas de leur intérêt au moyen. Elle relève que le premier moyen démontre à suffisance que l'avis du CFPP et de la CTPP est vicié et que cet avis a eu une incidence déterminante sur l'acte attaqué.

Quant au fond, pour ce qui concerne la première branche, elle fait notamment valoir que l'ajout du scrutin dans un document séparé et non daté viole l'article 5 de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 fixant les règles relatives à la composition, l'organisation et le fonctionnement de la commission technique des professions paramédicales qui prévoit que « le résultat du scrutin est joint à cet avis ».

D. Mémoire en intervention de la première partie intervenante

La première partie intervenante soutient qu'à l'examen du dossier, il apparaît que les formalités imposées pour rendre les avis ont été respectées. Elle ajoute qu'en toute hypothèse, les parties requérantes ne démontrent pas que le respect d'une des formalités évoquées a eu une incidence concrète sur la validité de l'avis rendu ou que cette incidence leur a concrètement causé grief. Elle relève que les résultats des scrutins ont, pour chaque avis, été joints et communiqués au ministre en même temps que les avis donnés, conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 précité. Quant au *quorum* de présence requis pour rendre ces avis, la première partie intervenante fait valoir que le contrôle de ce *quorum* se fait au moment où l'avis est approuvé par la commission, et non au regard de la composition du groupe de travail « soins oculaires » qui a préparé les projets d'avis pour les soumettre au vote des membres du CFPP et de la CTPP. Selon elle, la pièce 21 du dossier administratif confirme qu'il est satisfait au *quorum* de présence au sein de la CTPP et que les majorités à atteindre au sein de chaque groupe ont été obtenues.

E. Mémoire en intervention de la deuxième partie intervenante

La deuxième partie intervenante considère tout d'abord que les parties requérantes n'ont aucun intérêt au moyen et qu'elles ne démontrent pas en quoi les prétendues irrégularités invoquées leur causeraient un préjudice. Après avoir rappelé le contenu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, elle ajoute que les dispositions invoquées par les parties requérantes relatives à la prise de décision du CFPP et de la CTPP ne peuvent en aucun cas conduire à

l'annulation de l'arrêté royal attaqué, dès lors qu'elles ne sont pas prescrites à peine de nullité.

Quant à la première branche du moyen, la deuxième partie intervenante fait valoir que l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 et les articles 76 à 83 de la loi coordonnée du 10 mai 2015 n'imposent pas d'indiquer, dans les avis donnés par le CFPP ou la CTPP, les *quorums* de présence ou les résultats du scrutin. Elle ajoute que la composition du groupe de travail « soins oculaires » ne peut être assimilée à celle du CFPP ou de la CTPP qui donnent leur avis au ministre. Elle relève que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse indique que les *quorums* de présence ont été atteints et que les résultats des scrutins ont bien été transmis au ministre.

F. Dernier mémoire de la partie adverse

Quant à la première branche du moyen, la partie adverse rappelle le contenu de l'article 84, § 4, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 et expose ce qui suit :

« Le dossier administratif démontre clairement que la procédure de vote a été suivie de manière électronique, ce qui implique que des *emails* annonçant le vote et la procédure de vote ont été adressés à tous les membres. Les courriels ont été envoyés avec accusé de réception [...] à l'ensemble des membres des deux organes de concertation. Il est spécifiquement mentionné qu'en cas d'absence de réponse ou d'abstention, cela signifie que le membre est d'accord avec l'avis émis.

L'annexe 4 adressée à monsieur l'auditeur adjoint démontre que 16 votes ont été enregistrés au total pour les deux organes d'avis, à savoir la CTPP et le CFPP. La procédure de vote électronique, comme indiqué ci-dessus, laissait la possibilité aux membres de ne pas répondre, exprimant ainsi également leur accord avec le projet d'avis. Dans cette mesure et compte tenu de la procédure utilisée, il n'est pas possible d'affirmer que les *quorums* n'étaient pas atteints.

[...] Au surplus, comme le relève monsieur l'auditeur adjoint, l'avis qui est demandé vise à éclairer le Ministre dans sa prise de décision. L'article 84, § 1^{er}, al. 2, de la LEPS prévoit, certes, que la CTPP a pour mission de donner les avis visés à l'article 141. Cet article prévoit que les arrêtés royaux qui organisent les professions paramédicales sont pris "sur avis de la Commission technique des professions paramédicales, prévue à l'article 84".

En l'espèce, le Ministre, non seulement, a sollicité l'avis, mais il a également attendu qu'un avis soit rendu. Cet avis, fût-il rendu sans respect des *quorums* - *quod non* -, a été pris en compte par le Ministre dans le travail subséquent.

Comme le relève monsieur l'auditeur adjoint, l'avis en cause n'est pas un avis contraignant, mais un avis éclairant. Lorsqu'il appert, comme en l'espèce, que les membres de la Commission ont bel et bien été convoqués et qu'ils ont eu l'occasion de se prononcer, l'exigence de respect des *quorums* octroie à ladite Commission un pouvoir qui dépasse un pouvoir d'avis puisqu'elle pourrait, par la pratique de la "chaise vide", priver le Ministre et le Roi du pouvoir d'agir.

C'est pourquoi les *quorums* de présence ne sont pas prescrits à peine de nullité ».

G. Dernier mémoire de la première partie intervenante

Quant à la première branche du moyen, la première partie intervenante conteste que la violation invoquée ait pu affecter la validité de l'avis rendu par le CFPP et de la CTPP. Il n'est, selon elle, pas démontré que cette formalité a été instituée dans l'intérêt de l'autorité ou dans celui des administrés. Elle ajoute que l'avis donné n'est pas contraignant et que l'autorité reste, en toute circonstance, libre de s'en écarter. Elle relève aussi que les membres de la CTPP qui ont voté ont marqué à l'unanimité leur accord sur cet avis.

H. Dernier mémoire de la deuxième partie intervenante

Quant à la première branche du moyen, la deuxième partie intervenante indique ne pas comprendre en quoi l'article 84, § 4, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 aurait été méconnu. Elle ajoute que lorsque, lors d'une réunion, la moitié des membres de chaque groupe (représentants des professions paramédicales et représentants des professions de l'art de guérir) n'est pas présente, la CTPP peut délibérer valablement sur les mêmes points d'agenda lors de la réunion suivante, quel que soit le nombre de membres présents. Elle expose la situation en ces termes :

« - Pour une réunion physique : si après 15 minutes, le *quorum* n'est pas atteint, la CTPP organise une nouvelle réunion (le cas échéant par une connexion digitale). Dans ce cas, le quorum ne doit pas être respecté;

- Pour un vote électronique : il est clairement indiqué dans le courriel du 29 mars 202[2] concernant le vote numérique concernant l'avis l'orthoptiste/optométriste que l'abst[ention] est assimilée à un vote pour (cf. cadre vert) :

La date limite pour l'avis étant le 31/03/2022, nous sommes limités dans le temps pour répondre à cette demande d'avis. C'est pourquoi nous vous demandons d'exprimer votre **vote par vote électronique**. Ceci selon les mêmes règles qu'un vote en plénière. **Seuls les membres effectifs avec droit de vote peuvent voter**. Si, en tant que membre effectif, vous n'êtes pas en mesure d'exprimer votre vote, vous devez contacter vous-même votre suppléant et le Secrétariat afin d'exprimer un vote.

Dans le lien ci-joint, vous pouvez indiquer si vous êtes d'accord ou non avec ce projet d'avis :
<https://forms.office.com/r/xgK4w5ynTA>

Vous pouvez modifier votre préférence linguistique en haut à droite de la page. **Veillez noter** que l'enquête/vote ne vous permet que de choisir "pour, abstention, contre". Il n'y a pas de place pour la discussion et/ou, par exemple pour un accord partiel.

Vous avez jusqu'au **31/03/2022 8h** pour remplir ce court "vote/sondage" et nous faire ainsi part de votre opinion.
L'absence de réponse ou l'abstention signifie que vous êtes d'accord avec cet avis.

Il ne faut donc pas compter que le nombre de votants, mais aussi les non-votants ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Quant à la première branche

Les parties requérantes soutiennent notamment que le *quorum* de présence requis au sein de la CTPP pour donner l'avis du 29 mars 2022 n'a pas été respecté.

Selon les termes de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

L'article 141, alinéa 2, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé prévoit, dans sa version applicable à la date de l'adoption de l'acte attaqué, que « les arrêtés royaux prévus aux articles 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et 3 [...] et 71, § 1^{er}, son pris sur avis de la Commission technique des professions paramédicales, prévue à l'article 84 ». L'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et 3, et l'article 71, § 1^{er}, – qui renvoie à l'article 69, 1^o, de la même loi coordonnée – délèguent au Roi la compétence, d'une part, de fixer la liste des actes (préparatoires au diagnostic ou relatifs à l'application du traitement ou à l'exécution de mesures de médecines préventives) qui peuvent être confiés par les médecins aux personnes exerçant une profession paramédicale, les conditions dans lesquelles ces actes peuvent être confiés, leurs modalités d'exécution et les conditions de qualification requises et, d'autre part, de préciser les prestations techniques auxiliaires liées à l'établissement du diagnostic ou à l'exécution du traitement accomplies par des personnes exerçant une profession paramédicale, ainsi que les conditions de leur exécution et de qualification auxquelles doivent répondre les personnes qui accomplissent ces prestations. Tel est bien l'objet de l'arrêté royal attaqué qui, en distinguant les professions paramédicales d'orthoptiste et d'optométriste, énonce les prestations techniques auxiliaires que les titulaires de chacune de ces professions peuvent accomplir, fixe la liste des actes qui peuvent leur être confiés par un ophtalmologue et détermine les conditions d'exécution de ces prestations et de ces actes ainsi que les conditions de qualification que les orthoptistes et les optométristes doivent remplir pour accomplir ceux-ci.

Bien que l'avis de la CTPP ne lie pas l'autorité à laquelle il est destiné, il constitue un préalable obligatoire à l'adoption des arrêtés royaux visés aux articles 23, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3, et 71, § 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015. Cet avis constitue une formalité substantielle, qui est prévue tant dans l'intérêt de l'autorité que dans celui des administrés. Même si cette formalité n'est pas prescrite à peine de

nullité, sa méconnaissance ou son accomplissement irrégulier est de nature à vicier l'ensemble de la procédure et à affecter la régularité de la décision adoptée par la suite.

La première partie intervenante ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que l'irrégularité de la composition de la CTPP, dénoncée par les parties requérantes, n'a eu aucune influence sur la régularité de l'avis donné, puisque les membres qui ont voté ont marqué, à l'unanimité, leur accord sur cet avis. Comme le relèvent les parties requérantes dans leur dernier mémoire, lorsqu'une délibération est régulièrement organisée au sein de la CTPP, chaque membre doit, en règle, pouvoir prendre part à la discussion et être à même d'orienter les débats avant le vote et a, le cas échéant, la possibilité de remettre un avis minoritaire dont on ne peut *a priori* exclure l'incidence sur la décision adoptée par la suite. L'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 fixant les règles relatives à la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission technique des professions paramédicales dispose ainsi que « les points de vue de la minorité sont communiqués [au ministre] avec l'avis majoritaire ». Du reste, il ressort des termes mêmes de l'article 84, § 4, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 que la validité de la délibération de la CTPP est subordonnée au respect du *quorum* de présence que cette disposition impose.

Les parties requérantes justifient, en l'espèce, d'un intérêt à invoquer l'accomplissement irrégulier d'une telle formalité. Elles ont été privées de la garantie de voir le projet d'arrêté royal qui les affecte soumis à la consultation d'un organe régulièrement composé, comptant le nombre requis de représentants des professions paramédicales et des professions de l'art de guérir. En outre, l'irrégularité invoquée a pu exercer une influence sur l'acte attaqué ; il ne fait aucun doute que l'avis conjoint donné le 29 mars 2022 par le CFPP et la CTPP a exercé une influence déterminante sur le contenu de l'arrêté royal attaqué.

Le fait que cet arrêté royal reconnaisse la profession d'optométriste et autorise les optométristes à réaliser certains actes et prestations ne prive pas les parties requérantes de leur intérêt au moyen. La partie adverse confond la notion d'intérêt au moyen et celle de l'intérêt au recours. L'intérêt au recours des parties requérantes a déjà été examiné dans le cadre de la recevabilité du recours.

L'article 84 de la loi coordonnée le 10 mai 2015, dans sa version applicable à l'adoption de l'arrêté royal attaqué, dispose comme il suit :

« § 1^{er}. Il est institué auprès du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement une Commission technique des professions

paramédicales.

Cette commission a pour mission de donner les avis visés à l'article 141, alinéa 2.

§ 2. La commission est composée paritairement de représentants de professions paramédicales et de représentants de l'art de guérir, nommés par le Roi. Le Roi nomme également un suppléant pour chacun de ces représentants.

§ 3. Le Roi nomme un président et un vice-président sur proposition de la Commission technique. Le président de la réunion siège sans voix délibérative. Si le président est un membre d'une profession paramédicale, il peut être représenté par son membre suppléant qui vote alors de plein droit. Si le vice-président est un membre d'une profession paramédicale et doit assurer la présidence de la réunion, il peut être représenté par son membre suppléant, qui vote alors de plein droit.

Le secrétariat est assuré par un fonctionnaire désigné par le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

§ 4. Sous réserve des paragraphes 2 et 3 et de l'alinéa 2, le Roi règle la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission technique des professions paramédicales.

La commission délibère valablement lorsque la moitié des représentants des professions paramédicales et la moitié des représentants des professions de l'art de guérir sont présents. Elle prend ses décisions à la majorité des deux tiers des voix des membres présents et au moins à la majorité des voix de chaque groupe.

Lorsqu'au cours d'une réunion de la commission, la moitié des membres de chaque groupe n'est pas présente, la commission peut délibérer valablement sur les mêmes points d'agenda lors de la séance suivante, quel que soit le nombre de membres présents. Dans ce cas, elle prend ses décisions à la majorité des trois quarts des voix ».

Il découle de cette disposition que la CTPP « délibère valablement » lorsque la moitié des représentants des professions paramédicales et la moitié des représentants des professions de l'art de guérir sont présentes. Si lors d'une réunion de la commission, la moitié des membres de chaque groupe n'est pas présente, la commission peut délibérer valablement sur les mêmes points lors de la séance suivante, quel que soit le nombre de membres présents. Dans ce cas, les décisions sont prises à la majorité des trois quarts des voix.

Il ressort de l'arrêté royal du 15 février 2011 portant nomination des membres de la commission technique des professions paramédicales, tel que modifié par les arrêtés royaux des 9 mai 2012, 4 mai 2015, 22 décembre 2016 et 30 juillet 2018, que la commission est composée de onze membres effectifs et onze membres suppléants représentant les professions paramédicales, ainsi que de onze membres effectifs et onze membres suppléants représentant les professions de médecin et de pharmacien.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse écrit ce qui suit :

« Lors d'un vote électronique, le secrétariat du CFPP et de la CTPP envoie un mail aux membres des plénières avec une explication du contexte, de la méthodologie de travail suivie, l'avis à voter et un lien vers un système de vote électronique. En l'occurrence, l'avis conjoint [du 29 mars 2022] a été approuvé de manière électronique à raison de :

- 16 votes pour ;
- 0 vote contre ;
- 0 abstention.

Les pièces 20 et 21 du dossier administratif attestent que la condition du *quorum* est bien remplie. Cette règle de *quorum*, prévue à l'article 84, §4, alinéa 2, de la LEPS, mentionne que :

“La commission délibère valablement lorsque la moitié des représentants des professions paramédicales et la moitié des représentants des professions de l'art de guérir sont présents.

Elle prend ses décisions à la majorité des deux tiers des voix des membres présents et au moins à la majorité des voix de chaque groupe”.

En effet, tant pour le CFPP et la CTPP, plus de la moitié des membres représentants des professions paramédicales et des représentants de l'art de guérir étaient présents lors du vote. Plus précisément, pour le CFPP, 6 membres sur les 11 représentant les professions paramédicales et 8 membres sur les 11 représentant l'art de guérir sont présents. Pour la CTPP, 8 membres sur les 11 représentant les professions paramédicales et 9 membres sur les 11 représentants, l'art de guérir étaient présents. »

Interrogée par l'auditeur rapporteur sur la contradiction entre les informations mentionnées dans la pièce 17 et celles qui figurent dans les pièces 20 et 21 du dossier administratif, à savoir, d'une part, que 16 personnes ont pris part au vote sur l'avis conjoint n°2022/1-B du 29 mars 2022 et, d'autre part, que plus de 16 membres étaient présents selon les tableaux de présence, la partie adverse a répondu ce qui suit :

« Concernant la première question, les pièces 20 et 21 du dossier administratif contenant des tableaux reprenant les présences et les absences du Conseil fédéral des professions paramédicales (CFPP) et de la Commission technique des professions paramédicales (CTPP) ne sont pas en lien immédiat avec le vote.

Il s'agit du calcul du quorum du vote portant sur l'examen de proportionnalité qui est intervenu en juin 2022.

Elles n'ont donc pas de lien avec l'avis conjoint.

Concernant la deuxième question, le résultat du scrutin mentionné en page 17 du dossier administratif correspond en effet au vote des membres des deux organes. Le tableau reprenant le détail du résultat (annexe 4) reprend le vote des membres du CFPP et de la CTPP.

Pour votre parfaite information, nous détaillons ci-dessous la procédure suivie.

Dans le cadre du vote relatif à l'avis conjoint 2022/1B, le SPF Santé publique a envoyé un courriel à tous les membres du CFPP et de la CTPP le 29 mars 2022 à 11:31(annexe 1).

Ce courriel reprend l'historique du dossier et l'élaboration de l'avis conjoint. Afin de recueillir les avis, il a été décidé de procéder par voie électronique via un formulaire Microsoft Forms (annexe 2).

Le courriel du 29 mars 2022[2] a été envoyé avec une confirmation de réception et de lecture.

Les accusés de réception et de lecture sont considérés comme attestant de la présence du membre de la Commission à la réunion à distance. En effet, cela signifie qu'ils sont en mesure de prendre part au vote au moyen du lien Microsoft Forms.

L'annexe 3 démontre que le résultat du vote transmis au ministre (pièce n°17 du Dossier administratif) correspond bien au résultat obtenu via le formulaire Microsoft Form. L'annexe 4 reprend la liste des votants des deux Commissions confondues, à savoir :

- Lacroix Iris : CTPP (membre effectif)
- Masschelein Sylvie Ann : CFPP (membre effectif)
- Henneuse Aline : CFPP (membre suppléant)
- Peter Lemkens : CFPP (membre effectif)
- Marleen D'hondt : CFPP (membre effectif)
- Etienne Marbaix : CTPP (membre effectif)
- Moens Marc : CFPP (membre effectif)
- Camut Stéphane : CFPP (membre effectif)
- Stegen Françoise : CFPP
- Annick Huylebroeck : CTPP (membre suppléant)
- Verrydt Ann : CTPP (membre effectif)
- Beni Kathleen : CTPP (membre effectif)
- Van Lammeren Mirjam : CFPP (membre effectif)
- Deconinck Hilde : CFPP (membre effectif)
- Wauman Gerda : CFPP (membre effectif)
- Greta Dereymaeker : CFPP (membre effectif)

Les pièces 16 et 17 du dossier administratif ne doivent donc pas être lues de manière combinée avec les pièces 20 et 21 du dossier administratif, car celles-ci ne portent pas sur le même vote. »

La partie adverse a déposé en annexe de ce courriel quatre pièces complémentaires dont un tableau reprenant les noms des seize membres du CFPP et de la CTPP qui ont pris part au vote relatif à l'avis conjoint n° 2022/1-B du 29 mars 2022.

En consultant l'arrêté royal du 15 février 2011 portant nomination des membres de la commission technique des professions paramédicales, tel que modifié par les arrêtés royaux des 9 mai 2012, 4 mai 2015, 22 décembre 2016 et 30 juillet 2018, il apparaît que sur les seize membres précités, onze étaient membres effectifs ou suppléants de la CTPP au moment où l'avis du 29 mars 2022 a été rendu. Parmi ceux-ci, cinq sont des représentants des professions paramédicales (I. Lacroix, M. D'Hondt, K. Beni, A. Henneuse, et A. Huylebroeck) et six sont des représentants des professions de médecin et de pharmacien (A. Verrydt, M. Moens, P. Lemkens, G. Dereymaeker, E. Marbaix et H. Deconinck).

Il s'ensuit que lors de la séance de la CTPP qui s'est tenue du 29 mars au 31 mars 2022, le *quorum* de présence, prévu par l'article 84, § 4, de la loi coordonnée du 10 mars 2015, n'était pas atteint dès lors qu'au moins la moitié des représentants des professions paramédicales n'était pas présente (5 représentants étaient présents sur les 11 nommés par le Roi).

Les partie adverse et deuxième partie intervenante ne peuvent être suivies lorsqu'elles affirment qu'en raison de la procédure électronique de vote qui a été organisée et qui prévoit que « l'absence de réponse ou l'abstention signifie [que le membre est] d'accord avec [l']avis », il y a lieu de considérer que le *quorum* de présence requis est atteint. La partie adverse a reconnu, à l'audience, que cette mention ne reposait sur aucune base légale. Comme le relèvent les parties requérantes dans leur dernier mémoire, un *quorum* de présence signifie qu'un nombre de membres de la CTPP doit être présent en vue de délibérer et de voter. L'envoi d'un courriel de convocation et d'invitation à voter ne peut impliquer que le destinataire qui n'y répond pas est présent. Par définition, le *quorum* de présence n'inclut pas les personnes qui sont « absentes » parce qu'elles ne réagissent pas au courriel qui leur est envoyé. Le membre qui ne répond pas à un tel courriel ne peut dès lors être réputé « présent » à la délibération en vue d'atteindre le *quorum* de présence.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, le seul fait d'avoir « convoqué » les membres de la CTPP par courriels et de leur avoir « donné l'occasion de se prononcer » ne permet pas de couvrir le défaut de *quorum* de présence exigé par l'article 84, § 4, de la loi coordonnée du 10 mai 2015.

Au contraire encore de ce qu'affirme la partie adverse, la pratique de la « chaise vide » au sein de la CTPP ne prive pas l'autorité de son pouvoir d'agir puisque, d'une part, l'article 84, § 4, prévoit que lorsqu'au cours d'une réunion de la CTPP, la moitié des membres de chaque groupe n'est pas présente, l'exigence du *quorum* de présence disparaît sur les mêmes points d'agenda lors de la séance suivante et, d'autre part, l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 10 janvier 1992 fixe un délai de deux mois à la CTPP pour donner son avis, le ministre n'étant plus tenu d'attendre celui-ci au-delà de ce délai.

La deuxième partie intervenante sous-entend dans son dernier mémoire que la séance de la CTPP qui s'est tenue du 29 au 31 mars 2022 aurait été organisée après avoir constaté, lors d'une première séance, que le *quorum* de présence n'était pas atteint. Cette affirmation n'est pas démontrée. Elle ne repose sur aucune pièce du dossier administratif.

Il suit des éléments qui précèdent que l'article 84, § 4, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 a été violé.

Dans cette mesure, le premier moyen est fondé en sa première branche.

VII. Autres griefs et moyens

Il n'est pas procédé à l'examen des autres griefs de la première branche du premier moyen, des griefs de la deuxième branche du premier moyen et des autres moyens de la requête, qui ne peuvent conduire à une annulation plus étendue.

VIII. Indemnité de procédure et autres dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

L'annulation de l'arrêté royal attaqué justifie que les autres dépens, à l'exception de ceux liés aux interventions, soient également mis à la charge de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par l'ASBL Syndicat ophtalmo – oogarts syndicaat et l'ASBL Association belge d'orthoptie – Belgische orthoptische vereniging sont accueillies.

Article 2.

L'arrêté royal du 7 octobre 2022 relatif aux professions d'orthoptiste et d'optométriste est annulé.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté royal annulé.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de

800 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée aux parties requérantes.

Les parties intervenantes supportent les droits de 300 euros liés à leurs interventions, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 octobre 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,	conseillère d'État, présidente f.f.
Michèle Belmessieri,	conseillère d'État,
Aurélien Vandeburie,	conseiller d'État,
Adeline Schyns,	greffière.

La greffière,

La Présidente,

Adeline Schyns

Florence Piret