

N° 393083

**INSTITUT D'OSTÉOPATHIE DE
BORDEAUX**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 22 septembre 2015

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 31 août et 10 septembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Institut d'ostéopathie de Bordeaux demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision du 8 juillet 2015 de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes lui refusant l'agrément pour délivrer la formation spécifique à l'ostéopathie ;

2°) d'enjoindre à la ministre de procéder dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance, à une nouvelle instruction de sa demande d'agrément ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de la demande en premier ressort ;

- la condition d'urgence est remplie, dès lors que la décision contestée prive l'institut de la possibilité d'exercer son activité d'enseignement et de formation en ostéopathie, perturbe considérablement la formation des étudiants et l'organisation de la prochaine rentrée et emporte de lourdes conséquences budgétaires et financières mettant en cause la pérennité de l'établissement ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;

- elle ne lui a été notifiée que le 30 juillet 2015 ;

- elle méconnaît le respect des droits de la défense dès lors que l'avis de la commission consultative nationale d'agrément ne lui a pas été communiqué ;

- les motifs du refus d'agrément sont infondés, l'appréciation portée par les décisions contestées quant à la conformité du dossier de demande d'agrément, à l'organisation des travaux dirigés, la qualification de membres de l'équipe pédagogique, l'effectif des formateurs et l'activité clinique du centre étant erronée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 septembre 2015, la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'Institut d'ostéopathie de Bordeaux, d'autre part, la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 7 septembre 2015 à 10 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- les représentants de l'Institut d'ostéopathie Bordeaux ;
- les représentants de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ;

et à l'issue de laquelle l'instruction a été prolongée jusqu'au 16 septembre 2015 à 18 heures ;

Vu les pièces, enregistrées les 14, 15 et 16 septembre 2015 produites par l'Institut d'ostéopathie de Bordeaux ;

Vu le mémoire et les pièces, enregistrés les 14, 15 et 16 septembre 2015, présentés par la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ;

Vu :

- le code de la santé publique ;
- la loi n°2002-303 du 4 mars 2002, notamment son article 75 ;
- le décret n° 2014-1043 du 12 septembre 2014 ;
- le décret n° 2014-1505 du 12 décembre 2014 ;
- l'arrêté du 29 septembre 2014 relatif à l'agrément des établissements de formation en ostéopathie ;
- l'arrêté du 12 décembre 2014 relatif à la formation en ostéopathie ;
- le code de justice administrative ;

1. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* » ;

2. Considérant qu'en vertu de l'article 75 de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, « *l'usage professionnel du titre*

d'ostéopathe ou de chiropracteur est réservé aux personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation spécifique à l'ostéopathie ou à la chiropraxie délivrée par un établissement de formation agréé par le ministre chargé de la santé dans des conditions fixées par décret. Le programme et la durée des études préparatoires et des épreuves après lesquelles peut être délivré ce diplôme sont fixés par voie réglementaire » ; que les conditions de l'agrément des établissements de formation en ostéopathie ont été modifiées par le décret du 12 septembre 2014, dont l'article 29 a prévu que les agréments antérieurement délivrés prendraient fin le 31 août 2015 et que les établissements agréés à la date de publication du décret devraient adresser une nouvelle demande d'agrément, conforme aux exigences du décret, entre le 1^{er} janvier et le 28 février 2015 ;

3. Considérant que selon l'article 2 du décret du 12 septembre 2014 : *« L'agrément permettant de délivrer la formation spécifique à l'ostéopathie mentionnée à l'article 75 de la loi du 4 mars 2002 susvisée est accordé aux établissements répondant aux conditions suivantes : 1° Justifier des déclarations préalables prévues par le code de l'éducation pour l'ouverture d'un établissement d'enseignement supérieur privé ; / 2° Proposer une formation permettant l'acquisition des connaissances et des compétences professionnelles, conformément aux dispositions réglementaires relatives à la formation des ostéopathes ; / 3° Présenter un dossier pédagogique répondant aux conditions fixées à l'article 17 ; / 4° Présenter une organisation interne conforme aux articles 10 à 14 ; / 5° Disposer de locaux et d'une capacité financière suffisante dans les conditions prévues aux articles 22 et 23 ; / 6° Bénéficier d'une équipe pédagogique justifiant d'une qualification et répondant aux conditions précisées aux articles 15, 16, 20 et 21 ; / 7° Justifier d'une organisation de la formation clinique répondant aux conditions prévues à l'article 18 ; / 8° Présenter l'engagement mentionné à l'article 5 » ; que parmi les dispositions réglementaires mentionnées au 2° figure le référentiel de formation prévu à l'article 4 du décret du 12 décembre 2014, constitué par l'annexe III de l'arrêté conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé en date du 12 décembre 2014 ;*

4. Considérant que, selon l'article 6 du même décret, la décision d'agrément précise notamment le nombre maximum d'étudiants que l'établissement est autorisé à accueillir par année de formation ; que les articles 15 à 21 du même décret fixent les conditions, tenant à la qualité de l'équipe pédagogique et au projet pédagogique de l'établissement, auxquelles est subordonnée la délivrance de l'agrément ; que l'article 15 du décret dispose que : *« Le nombre de formateurs est adapté à la formation dispensée. Ce nombre est d'au moins un équivalent temps plein pour vingt-cinq étudiants » ; que l'article 17 prévoit que : « L'établissement élabore un dossier pédagogique qui comprend : / 1° Le projet pédagogique exposant la conception générale et les orientations de la formation, les choix pédagogiques en lien avec les activités et les compétences prévues pour exercer le métier, les objectifs d'apprentissage et de professionnalisation, l'individualisation des parcours, les modalités d'encadrement et de tutorat négociées avec les structures d'accueil, les possibilités d'accès aux prestations et aux aides étudiantes, les indicateurs d'évaluation du projet pédagogique ; / 2° La description de la formation, notamment la répartition et l'articulation entre les enseignements théoriques, les travaux pratiques et la formation pratique clinique ; / 3° La liste des lieux de formation pratique clinique au sein de la clinique interne de l'établissement et auprès de maîtres de stages agréés par le directeur de l'établissement ; / 4° Les conditions d'admission dans la formation et les modalités de validation de la formation théorique et pratique. / Les formations proposées doivent être conformes aux dispositions réglementaires relatives à la formation des ostéopathes » ; que l'article 18 du même décret exige que soit organisée une formation pratique clinique qui se déroule pour au moins deux tiers de sa durée au sein de la clinique de l'établissement de formation dédiée à l'accueil des patients et pour le reste par des stages effectués à l'extérieur de l'établissement auprès de maîtres de stage agréés par le directeur de l'établissement ;*

5. Considérant qu'il ressort des pièces versées au dossier du juge des référés et des éléments indiqués au cours de l'audience que l'Institut d'ostéopathie de Bordeaux a été créé en 2011; que, par un arrêté du 12 mai 2011 modifiant la liste des établissements agréés dispensant une formation en ostéopathie, il a reçu, sur le fondement du décret du 25 mars 2007 pris pour l'application de la loi du 4 mars 2002, un agrément pour cette activité de formation ; que le centre a accueilli entre 2011 et 2015 un nombre total de 68 étudiants ; qu'après l'intervention du décret du 12 septembre 2014, il a présenté, sur le fondement de ce décret, une nouvelle demande d'agrément le 20 février 2015, afin de pouvoir continuer d'être agréé après le 31 août 2015 ; que cette demande a été rejetée par décision du 8 juillet 2015 ; que l'institut requérant demande en référé la suspension de l'exécution de cette décision, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ; que cette demande n'échappe pas manifestement à la compétence du juge des référés du Conseil d'Etat ;

Sur les moyens de légalité externe :

6. Considérant que ces moyens, tirés de la date de notification de la décision contestée et de ce que l'avis de la commission nationale consultative d'agrément n'a pas été porté à la connaissance de l'institut requérant, ne sont pas de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision dont la suspension est demandée ;

Sur les moyens de légalité interne :

7. Considérant que l'agrément demandé par l'institut requérant a été refusé pour cinq motifs ;

En ce qui concerne les deux motifs tirés de ce que la formation proposée n'est pas conforme au référentiel national :

8. Considérant que le premier motif est tiré du non respect de la règle selon laquelle les groupes de travaux dirigés doivent réunir un maximum de 25 étudiants ; que cette règle du référentiel reprend sur ce point la condition posée à l'article 15 du décret du 12 septembre 2014 ;

9. Considérant qu'il résulte des pièces du dossier et des éléments indiqués au cours de l'audience que les données quantitatives à partir desquelles l'administration a déduit que le nombre d'étudiants prévu pour les groupes de travaux dirigés en première année excédait 25, étaient tirées du dossier de demande d'agrément dans lequel l'institut requérant prévoyait une capacité maximale d'accueil de 250 étudiants, mais que l'effectif actuel de l'établissement était de 68 étudiants ; que cette référence était explicite dans les éléments présentés par l'institut ; que par ailleurs l'institut avait fait état de son engagement d'ajuster ses effectifs progressivement en fonction de l'augmentation du nombre d'étudiants ; qu'au surplus il appartient à l'autorité administrative de déterminer dans sa décision d'agrément le nombre maximum d'étudiants que l'établissement est autorisé à accueillir ;

10. Considérant que le second motif est tiré de ce que l'établissement prévoit 130 heures de formation de plus que le référentiel national ; qu'il ne résulte d'aucune disposition du référentiel, ni du décret du 12 septembre 2014, une interdiction faite à un établissement de proposer une formation supplémentaire à celles requises par les textes applicables ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui vient d'être dit au point 9 et au point 10 de la présente ordonnance que ces deux premiers motifs ne paraissent pas, en l'état de l'instruction, de nature à justifier un refus d'agrément ;

En ce qui concerne le motif tiré de ce que l'équipe pédagogique n'est pas conforme à l'article 16 du décret du 16 septembre 2014 :

12. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 16 du décret du 12 septembre 2014 : « *Le nombre de coordinateurs pédagogiques est d'au moins un coordinateur à temps plein par promotion. Ce coordinateur peut cumuler ces missions avec celles d'enseignement. Les missions du coordinateur pédagogique sont au minimum de cinquante pour cent de son temps de travail* » ; que si ces dispositions peuvent donner lieu à plusieurs interprétations, il résulte des pièces du dossier soumis au juge des référés que, quelle que soit la lecture retenue, les six contrats à temps partiel conclus par l'établissement pour assurer la fonction de coordination pédagogique ne sont pas suffisants afin de permettre une coordination pédagogique conforme aux exigences réglementaires dans l'ensemble des promotions ; que ce motif était donc de nature à justifier un refus d'agrément ;

En ce qui concerne les deux motifs tirés de ce que l'activité clinique n'est pas conforme aux exigences du référentiel :

13. Considérant que l'article 18 du décret du 12 septembre 2014 exige que la formation pratique clinique se déroule au moins pour les deux tiers « *au sein de la clinique de l'établissement de formation dédiée à l'accueil des patients, en présence et sous la responsabilité d'un enseignant ostéopathe de l'établissement* » ; que si ces dispositions ne s'opposent pas à ce que la formation en clinique interne soit prévue dans les locaux d'un établissement externe d'ostéopathie, il appartient dans ce cas au demandeur d'un agrément, compte tenu de l'ambiguïté inhérente à une telle configuration, de justifier qu'il a pris toutes les dispositions, notamment par voie conventionnelle, pour que la formation pratique clinique soit organisée sous la direction autonome et la responsabilité juridique de l'établissement de formation ; qu'en l'espèce, la clinique interne de l'Institut d'ostéopathie de Bordeaux a été présentée comme « adossée » à une clinique d'ostéopathie, créée en 2002 par le directeur de cet institut ; que le bien fondé de l'appréciation de l'administration, selon laquelle le contrat produit entre l'institut et la clinique, qui avait pour seul objet la location des locaux, ne constituait pas une justification suffisante, ne laisse pas la place à un doute sérieux ; que, par ailleurs, ni le dossier de demande d'agrément, ni les éléments produits à l'occasion de la procédure de référé, n'ont apporté de précision sur l'activité réelle de la clinique pédagogique ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que ces motifs étaient de nature à justifier un refus d'agrément ;

15. Considérant qu'en égard à l'importance substantielle des motifs ainsi susceptibles de justifier un refus, il apparaît de façon manifeste au juge des référés que l'administration aurait pris la même décision en se fondant sur ces seuls motifs ; que les moyens de légalité interne ne sont donc pas de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, que la requête doit être rejetée ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de l'Institut d'ostéopathie de Bordeaux est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Institut d'ostéopathie de Bordeaux et à la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

Fait à Paris, le 22 septembre 2015

Signé : Marc Dandelot

La République mande et ordonne et à la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,



Béatrice Guinot