

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BORDEAUX**

N° 2104153

INSTITUT D'OSTEOPATHIE DE BORDEAUX

Mme Pauline Reynaud
Rapporteuse

M. Emmanuel Willem
Rapporteur public

Audience du 10 mai 2022
Décision du 24 mai 2022

335-06-01

D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Bordeaux

3^{ème} chambre

Vu les procédures suivantes :

Par une requête enregistrée le 11 août 2021, et un mémoire enregistré le 22 avril 2022, l'institut d'ostéopathie de Bordeaux, représenté par la SCP Piwnica et Molinié, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 22 juillet 2021 par laquelle le ministre des solidarités et de la santé a refusé de renouveler son agrément pour dispenser une formation en ostéopathie au titre de l'année 2021-2022 et augmenter sa capacité d'accueil ;

2°) d'enjoindre au ministre des solidarités et de la santé de procéder au réexamen de sa demande dans un délai de huit jours à compter de la date du jugement à intervenir, et ce sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'institut soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure dès lors que M. Sterlingot, membre de la commission consultative nationale d'agrément des établissements de formation en ostéopathie, n'aurait pas dû participer aux travaux de la commission relatifs au renouvellement des agréments de l'ensemble des établissements de formation en ostéopathie ;
- elle est insuffisamment motivée ;
- elle est entachée de plusieurs erreurs d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 janvier 2022, le ministre des solidarités et de la santé conclut au non-lieu à statuer.

Il fait valoir que par une décision du 18 octobre 2021, la décision du 22 juillet 2021 a été abrogée, et l'institut d'ostéopathie de Bordeaux s'est vu délivrer un agrément provisoire d'un an.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le décret n° 2014-1043 du 12 septembre 2014 relatif à l'agrément des établissements de formation en ostéopathie ;
- le décret n° 2018-90 du 13 février 2018 relatif à l'agrément des établissements de formation en chiropraxie et en ostéopathie ;
- l'arrêté du 12 décembre 2014 relatif à la formation en ostéopathie ;
- l'arrêté du 26 décembre 2017 portant liste d'instances dont les membres établissent la déclaration publique d'intérêts régie par l'article R. 1451-2 du code de la santé publique ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Reynaud, première conseillère ;
- les conclusions de M. Willem, rapporteur public ;
- et les observations de Me Nguyen-Chanh, représentant l'institut d'ostéopathie de Bordeaux.

Considérant ce qui suit :

1. L'institut d'ostéopathie de Bordeaux (IOB), a obtenu en 2016 un agrément valable cinq ans pour une capacité de 125 étudiants, en qualité d'établissement de formation en ostéopathie sur le fondement du décret du 12 septembre 2014. En 2021, l'IOB a sollicité le renouvellement de son agrément et a demandé à cette occasion, une augmentation de sa capacité d'accueil à 241 étudiants. Par une décision du 22 juillet 2021, le ministre des solidarités et de la santé a refusé de lui délivrer l'agrément sollicité aux motifs qu'une partie des locaux ne sont pas conformes à la formation dispensée, que l'institut n'est pas pleinement assuré, que le programme de formation n'est pas conforme à la maquette de formation, que la faible fréquentation de la clinique interne ne permet pas d'assurer des apprentissages pratiques suffisants, et qu'il existe des irrégularités et insuffisances dans l'emploi du personnel d'encadrement et de formation. Par la présente requête, l'institut d'ostéopathie de Bordeaux (IOB), demande au tribunal l'annulation de cette décision.

Sur l'exception de non-lieu à statuer :

2. Un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte administratif n'a d'autre objet que d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif. Si, avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif faute d'être critiqué dans le délai du recours contentieux, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait lieu

pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du pourvoi dont il était saisi. Il en va ainsi, quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution. Dans le cas où l'administration se borne à procéder à l'abrogation de l'acte attaqué, cette circonstance prive d'objet le pourvoi formé à son encontre, à la double condition que cet acte n'ait reçu aucune exécution pendant la période où il était en vigueur et que la décision procédant à son abrogation soit devenue définitive.

3. Le ministre des solidarités et de la santé fait valoir qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions aux fins d'annulation présentées par l'IOB dès lors que par une décision du 18 octobre 2021, il a abrogé la décision du 22 juillet 2021 et lui a délivré un agrément provisoire d'une durée d'un an. Toutefois, la décision dont l'institut d'ostéopathie de Bordeaux demande l'annulation n'a pas été rapportée et a reçu exécution pendant la période où elle était en vigueur et, en toutes hypothèses, la nouvelle décision ne répond pas pleinement à la demande de l'IOB. Par suite, l'exception de non-lieu à statuer opposée en défense doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique : « *I.-Les membres des commissions et conseils siégeant auprès des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale (...) sont tenus, lors de leur prise de fonctions, d'établir une déclaration d'intérêts. (...) / Les personnes mentionnées au présent article ne peuvent prendre part aux travaux, aux délibérations et aux votes des instances au sein desquelles elles siègent qu'une fois la déclaration souscrite ou actualisée. Elles ne peuvent, sous les peines prévues à l'article 432-12 du code pénal, prendre part ni aux travaux, ni aux délibérations, ni aux votes de ces instances si elles ont un intérêt, direct ou indirect, à l'affaire examinée. (...)* ». Selon l'article R. 1451-1 du même code : « *I.-En application du I de l'article L. 1451-1, les personnes suivantes remettent la déclaration d'intérêts prévue par les dispositions de cet article au ministre, au président de l'autorité ou au directeur ou directeur général de l'établissement ou du groupement d'intérêt public auprès duquel ils exercent leurs fonctions ou remplissent une mission : / 1° Les membres des commissions et conseils siégeant auprès des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale et auxquels la loi ou le règlement confie la mission de prendre des décisions, d'émettre des recommandations, d'établir des références ou de rendre des avis sur des questions de santé publique ou de sécurité sanitaire ; (...)* ».

5. D'autre part, aux termes de l'article 4 du décret du 12 septembre 2014 : « *L'agrément est accordé pour une durée de cinq ans par décision du ministre chargé de la santé après avis de la Commission nationale consultative mentionnée à l'article 25 du décret n° 2018-90 du 13 février 2018 relatif à l'agrément des établissements de formation en chiropraxie* ». Selon l'article 25 du décret du 13 février 2018 : « *Il est institué pour cinq ans une commission consultative nationale d'agrément des établissements de formation en chiropraxie et en ostéopathie, placée auprès du ministre chargé de la santé et chargée de donner un avis sur les demandes d'agrément de ces établissements. (...)* ». Aux termes de l'article 26 du décret du 13 février 2018 : « *(...) / V. Les membres de la commission ainsi que leurs suppléants sont nommés pour cinq ans par arrêté du ministre chargé de la santé. / Ils ne peuvent avoir aucun lien d'intérêt direct ou indirect avec un établissement de formation en chiropraxie et en ostéopathie* ».

6. Il ressort des pièces du dossier que M. Sterlingot, président du syndicat français des ostéopathes, membre de la commission nationale consultative d'agrément des établissements de formation en ostéopathie, exerce également une activité d'enseignement au sein de plusieurs établissements de formation en ostéopathie et a ainsi nécessairement un lien avec un établissement de formation en ostéopathie de nature à influencer sur l'appréciation qu'il porte. Dans ces conditions, ainsi que le soutient l'IOB, M. Sterlingot n'aurait pas dû prendre part aux travaux

de la commission, relatifs aux renouvellements des agréments de l'ensemble des établissements de formation en ostéopathie. Par suite, le moyen doit être accueilli.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article 22 du décret du 12 septembre 2014 : « *Les locaux de l'établissement sont exclusivement dédiés à la formation. Ces locaux sont permanents et conformes à la réglementation applicable en matière de sécurité et d'accessibilité. Ils satisfont aux normes en vigueur en matière d'accès pour les personnes handicapées. (...)* ».

8. Il ressort des pièces du dossier, en particulier de la convention de sous-location de locaux à usage professionnel du 31 août 2020, que l'IOB sous-loue des locaux d'une surface de 95,40 m² situés au 190 rue Achard, utilisés pour y dispenser des enseignements théoriques à l'institut supérieur européen des médecines alternatives, qui loue à titre principal un ensemble de 235 m² à destination d'une activité d'enseignement de l'ostéopathie animale. Si le ministre fait valoir que les locaux faisant l'objet du bail sont destinés à l'activité d'enseignement supérieur en ostéopathie animale, il ressort toutefois des pièces du dossier que cette destination n'est prévue expressément que pour le bail principal, alors que le contrat de sous-location prévoit une destination à usage exclusif de bureaux. Dans ces conditions, le ministre ne pouvait, sans erreur d'appréciation, exclure pour le motif retenu les locaux sous-loués.

9. En troisième lieu, aux termes de l'article 22 du décret du 12 septembre 2014 : « *(...) / L'établissement de formation est à jour de ses assurances couvrant le risque responsabilité civile pour les activités de formation y compris au sein de la clinique* ».

10. Il ressort des termes du contrat d'assurance souscrit par l'IOB le 22 juillet 2015 que celui-ci est garanti contre « *les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile ou administrative qu'il peut encourir à raison des dommages subis par les tiers et résultant d'atteintes à la personne, survenant dans le cadre de son activité de formation, de prévention, de diagnostic et de soins* ». Le contrat prévoit également que la garantie est étendue « *aux conséquences pécuniaires de la responsabilité civile que peut encourir le personnel salarié de l'établissement assuré agissant dans les limites de la mission qui lui a été impartie, (...), en raison des dommages subis par les tiers et résultant : - d'atteintes à la personne survenant dans leur activité de prévention, de diagnostic et de soins* ». Dans ces conditions, ainsi que le soutient l'IOB, dès lors qu'il dispose d'une assurance couvrant le risque responsabilité civile pour les activités de formation y compris au sein de la clinique, le ministre des solidarités et de la santé ne pouvait lui opposer ce motif pour refuser de renouveler son agrément.

11. En quatrième lieu, l'article 18 du décret du 12 septembre 2014 prévoit que : « *(...) / Dans le cadre de cette formation pratique clinique, chaque étudiant réalise au cours de sa scolarité au minimum cent cinquante consultations complètes et validées dans des conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et de l'enseignement supérieur.* ». Aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 12 décembre 2014 : « *Le référentiel d'activités et de compétences est fixé par l'annexe I. / La maquette de formation est fixée par l'annexe II. / Le référentiel de formation incluant les unités d'enseignement et le livret de stage sont fixés par les annexes III et IV* ». Selon l'article 16 du même arrêté : « *En fin de cinquième année, le diplôme d'ostéopathe est délivré aux étudiants ayant validé l'ensemble des unités d'enseignement dont le mémoire, les cent cinquante consultations complètes et l'ensemble des compétences en formation pratique clinique. (...)* ».

12. Il ressort des pièces du dossier, en particulier des extraits du dossier de demande de renouvellement d'agrément de l'IOB, que les étudiants de troisième année participent à un apprentissage progressif, par la réalisation de consultations dans la mesure de leurs compétences,

et alors qu'ils sont observés par deux autres étudiants. Il ressort également de ce document que seuls les étudiants de 5^{ème} année réalisent des consultations complètes, conformément à la maquette de formation en ostéopathie. Dans ces conditions, le ministre des solidarités et de la santé, ne pouvait, sans commettre d'erreur d'appréciation, opposer ce motif à l'IOB pour rejeter sa demande de renouvellement d'agrément.

13. En cinquième lieu, aux termes de l'article 18 du décret du 12 septembre 2014 : *« Une formation pratique clinique est organisée par l'établissement pour permettre aux étudiants d'acquérir une expérience clinique. / Cette formation pratique clinique se déroule : / 1° Pour au moins deux tiers de sa durée 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 ; (...) »*. L'annexe III de l'arrêté du 12 décembre 2014 relatif à la formation en ostéopathie fixe à 1 500 heures sur un total de 4 860 heures le volume horaire de la formation consacré à la pratique clinique, dont 720 heures au titre de la 5^{ème} année de formation. Cette annexe précise que cette formation pratique clinique se déroule, pour au moins deux tiers, en présence et encadrée par un enseignant ostéopathe de l'école, au sein de la clinique de l'établissement de formation dédiée à l'accueil des patients, pour le reste sur des terrains de formation clinique externe auprès de maîtres de stage agréés par le directeur de l'école après accord du conseil pédagogique.

14. Si le ministre fonde la décision attaquée sur l'insuffisante fréquentation de la clinique interne de l'établissement, il n'apporte aucun élément à l'appui de cette affirmation. Il ressort ainsi des pièces du dossier, en particulier du dossier de demande de renouvellement d'agrément, que contrairement à ce qu'a relevé le ministre des solidarités et de la santé, seuls sept étudiants étaient inscrits en 5^{ème} année en 2018-2019, et que la totalité de ces étudiants a pu réaliser les cent cinquante consultations complètes exigées et nécessaires à la validation du diplôme d'ostéopathie, conformément à l'article 16 de l'arrêté du 12 décembre 2014.

15. En sixième lieu, aux termes de l'article 20 du décret du 12 septembre 2014 : *« Les formateurs, intervenants extérieurs et les coordinateurs pédagogiques permanents sont titulaires d'un titre ou d'un diplôme attestant de l'une des qualifications suivantes : / 1° Diplôme permettant l'usage du titre d'ostéopathe ou autorisation d'user du titre d'ostéopathe avec une expérience professionnelle minimale de cinq ans en ostéopathie ; (...) »*.

16. Contrairement à ce qu'a relevé le ministre dans la décision attaquée, il ressort des pièces du dossier, en particulier du dossier de demande présenté par l'IOB et des curriculums vitae produits, que les dix tuteurs de stage de l'IOB disposent d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans, conformément aux dispositions précitées de l'article 20 du décret du 12 septembre 2014. Dans ces conditions, le ministre ne pouvait opposer au requérant ce motif pour rejeter sa demande de renouvellement d'agrément.

17. En septième lieu, il est constant que les formateurs de l'IOB, à l'exception des coordinateurs pédagogiques, interviennent en qualité de prestataires de service indépendants. Toutefois, contrairement à ce que relève le ministre dans la décision attaquée, ni la convention collective nationale de l'enseignement privé hors contrat du 27 novembre 2007, ni aucune disposition réglementaire n'impose que l'ensemble des formateurs intervenant au sein d'établissements privés d'enseignement supérieur soient salariés de l'établissement, alors qu'il ressort des pièces du dossier que les cinq coordinateurs pédagogiques sont quant à eux salariés de l'IOB.

18. En huitième lieu, si pour refuser d'accorder l'agrément sollicité, le ministre se fonde sur la circonstance que les coordinateurs pédagogiques seraient titulaires d'un contrat de travail prévoyant une rémunération brut mensuelle non conforme à la convention nationale pour les fonctions d'encadrement pédagogique, il ressort toutefois des pièces du dossier que les coordinateurs pédagogiques de l'IOB perçoivent un salaire mensuel de 2 103,87 euros, alors que la grille de la convention collective nationale de l'enseignement privé hors contrat applicable prévoit un salaire minimum de 2 033,60 euros pour le personnel d'encadrement pédagogique classé T3 échelon B.

19. En neuvième lieu, l'article 16 du décret du 12 septembre 2014 prévoit que : « (...) / *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* ».

20. Il ressort des pièces du dossier, en particulier du contrat de travail produit, que la mission des salariés de l'IOB en qualité de coordinateur pédagogique est au minimum de 50% de leur temps de travail, fixé à 1 534 heures annuelles d'activité, incluant les heures de coordination pédagogique, les heures de cours et les heures consacrées aux activités induites par les missions d'enseignement. Ainsi, le volume horaire consacré par chaque coordinateur pédagogique à ses missions de coordinateur pédagogique doit être au minimum de 767 heures annuelles. Ainsi que l'a relevé le ministre dans la décision attaquée, les cinq coordinateurs pédagogiques de l'IOB ont effectué entre 411 et 543 heures de face à face pédagogiques, au travers de cours magistraux, de travaux dirigés et de travaux pratiques. Dans ces conditions, les missions de coordinateur pédagogique ont bien représenté au minimum 50% du temps de travail des coordinateurs, conformément aux dispositions précitées. Par suite, le ministre ne pouvait opposer le motif tiré de ce que les temps d'enseignement des coordinateurs pédagogiques serait supérieur aux préconisations de l'article 16 du décret du 12 septembre 2014.

21. En dixième et dernier lieu, il ressort des pièces du dossier, en particulier du tableau de suivi pédagogique, que les unités d'enseignement « anatomie et physiologie générale », « anatomie et physiologie du système musculosquelettique » et « anatomie et physiologie du système cardio-vasculaire et respiratoire » sont assurées en même temps par M. Lavignolle, professeur de médecine, chargé du volet anatomie, et par M. Platel, titulaire d'un doctorat en sciences biologiques, chargé du volet physiologie. Ainsi, contrairement à ce qu'a relevé le ministre dans la décision attaquée, il ne ressort pas des pièces du dossier que la qualification de ces enseignants ne serait pas conforme aux matières enseignées.

22. Il résulte de tout ce qui précède que tous les motifs de la décision attaquée sont entachés d'erreur d'appréciation. Par suite, l'IOB est fondée à en demander l'annulation.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

23. Eu égard aux motifs d'annulation retenus, l'exécution du présent jugement implique que le ministre des solidarités et de la santé procède au réexamen de la demande d'agrément formée par l'IOB. Par suite, il y a lieu de lui enjoindre de procéder à ce réexamen dans un délai d'un mois à compter de la date de notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés à l'instance :

24. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à l'IOB le versement de la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés non compris dans les dépens, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er}: La décision du 22 juillet 2021 du ministre des solidarités et de la santé est annulée.

Article 2: Il est enjoint au ministre des solidarités et de la santé de procéder au réexamen de la demande de renouvellement d'agrément de l'institut d'ostéopathie de Bordeaux dans un délai d'un mois à compter de la date de notification du présent jugement.

Article 3: L'Etat versera à l'institut d'ostéopathie de Bordeaux la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'institut d'ostéopathie de Bordeaux et au ministre des solidarités et de la santé.

Délibéré après l'audience du 10 mai 2022, à laquelle siégeaient :

M. Salvage, président,
M. Elouafi, premier conseiller,
Mme Reynaud, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 mai 2022.

La rapporteure,

Le président,

P. REYNAUD

F. SALVAGE

Le greffier,

S. FORESTAS-BURGAUD

La République mande et ordonne au ministre des solidarités et de la santé en ce qui le concerne et 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 greffier,