

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1300391

Fédération des professionnels
libéraux de santé (FPLS)

Mme Legrand
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 5 juin 2014
Lecture du 26 juin 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 12 décembre 2013, présentée par la fédération des professionnels libéraux de santé dont l'adresse postale est (...) ; la fédération des professionnels libéraux de santé demande au tribunal :

- d'annuler la délibération n° 311 du 30 août 2013 relative à l'exercice de la profession de chiropracteur en Nouvelle-Calédonie ;

- et de condamner la Nouvelle-Calédonie à lui payer la somme de 200 000 F CFP en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir en tant que défenderesse des intérêts communs aux différentes professions libérales de santé et compte tenu des incidences de cette délibération sur ses adhérents ;

- la délibération est entachée d'illégalité externe :

o la Nouvelle-Calédonie a empiété sur les compétences de l'Etat en qualifiant les chiropracteurs de professionnels de santé ;

o la Nouvelle-Calédonie a empiété sur les compétences d'un ordre professionnel ou d'un regroupement de personnes exerçant la même activité en édictant des règles déontologiques ;

- la délibération est entachée d'illégalité interne :

o la délibération ne saurait affirmer que la chiropraxie a pour objet le diagnostic et le traitement, sans empiéter sur le champ des actes réservés aux médecins en vertu de l'article L. 4161-1 du code de la santé publique et de l'article 61 de la délibération n° 431 du 9 décembre 2008 et sans faire peser des risques sur la protection de la santé publique ;

- o la délibération est contradictoire lorsqu'elle reconnaît simultanément la compétence des chiropracteurs pour établir diagnostic et traitement et, d'une part, l'obligation pour les chiropracteurs d'orienter le patient vers un médecin lorsque les symptômes nécessitent un diagnostic et un traitement médicaux, d'autre part, la nécessité d'une attestation médicale de non contre-indication à la chiropraxie du crâne ;

- o la délibération n'opère pas de distinction entre les chiropracteurs qui appartiennent déjà à une profession médicale ou paramédicale réglementée et les autres ;

- o la délibération opère une discrimination entre les professionnels de santé en excluant les infirmiers du titre de chiropracteur alors qu'en métropole l'usage de ce titre leur est reconnu ;

- o la délibération manque de clarté ;

Vu la mise en demeure adressée le 17 mars 2014 au président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 3 avril 2014, présenté par le président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, qui conclut au rejet de la requête et soutient que :

- la délibération n'est pas entachée d'illégalité externe :

- en ce qui concerne le qualificatif de professionnel de santé :

- o la Nouvelle-Calédonie est compétente, en vertu de l'article 22 4° et 15° de la loi organique du 19 mars 1999 pour déterminer les professions de santé qu'elle reconnaît ;

- o la Nouvelle-Calédonie n'est pas liée par la réglementation métropolitaine et notamment ni par le code de la santé publique, ni par les décrets du 7 janvier et du 20 septembre 2011 relatifs à la chiropraxie ;

- o en fixant les conditions d'accès à la profession de chiropracteur, la Nouvelle-Calédonie n'empiète aucunement sur la compétence de l'Etat en matière de réglementation des diplômes ;

- o la fédération requérante ne saurait valablement soutenir que les conditions d'accès à la formation des professionnels de santé sont fixées par l'Etat, dans la mesure où les dispositions correspondantes du code de la santé publique ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie ;

- o la Nouvelle-Calédonie, compétente en matière de santé, est libre de s'inspirer d'autres systèmes médicaux que celui de la métropole pour décider de qualifier les chiropracteurs de professionnels de santé ;

- o la Nouvelle-Calédonie s'est assurée, ce faisant, de la qualité de leur formation en amont, homogénéisée au niveau mondial, et en aval, en leur imposant une obligation de formation continue ;

- en ce qui concerne la fixation de règles déontologiques :

- o dans le cadre de l'élaboration des règles de déontologie, le rôle d'un ordre professionnel est strictement préparatoire et consultatif, puisque le pouvoir réglementaire arrête le code de déontologie ;

- o l'article L. 4127-1 du code de la santé publique relatif à la déontologie n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie ;

o l'absence d'ordre professionnel des chiropracteurs n'empêche pas l'existence de règles déontologiques ;

o à défaut de dispositions législatives ou réglementaires, aucun principe général du droit n'impose que l'adoption ou la modification d'un code de déontologie soit précédée de la consultation des organisations représentant la profession ;

o dans la mesure où la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de santé et de professions réglementées, elle peut fixer les règles déontologiques que les chiropracteurs doivent respecter ;

o elle a élaboré ces règles en liaison avec les représentants du registre des chiropracteurs et la commission calédonienne de l'association française de chiropratique en se fondant sur les principes du code de bonne pratique ;

- la délibération n'est pas entachée d'illégalité interne :

o en réglementant l'exercice de la profession de chiropracteur et en fixant la liste des actes qu'ils peuvent accomplir, la Nouvelle-Calédonie n'a porté aucune atteinte aux actes réservés par l'article 61 de la délibération n° 431 aux professionnels de santé ;

o la fédération requérante ne saurait utilement tirer parti de la contradiction de la délibération attaquée avec l'article L. 4161-1 du code de la santé publique qui n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie ;

o les craintes de la fédération requérante relativement à l'atteinte à la protection de la santé publique sont injustifiées, dans la mesure où, notamment, de nombreuses organisations internationales définissent les chiropracteurs comme des professionnels de santé ;

o il n'y a pas de contradiction à poser une définition large de la profession de chiropracteur et à rappeler que le diagnostic médical appartient aux seuls médecins, non plus qu'à prévoir une exception à l'intervention du chiropracteur en première intention pour des actes affectant la tête d'un nourrisson ;

o la délibération ne recèle aucune contradiction, dans la mesure où, en ce qui concerne le diagnostic, tout chiropracteur peut effectuer un diagnostic dans le domaine de la chiropraxie, cependant que les professionnels de santé médicaux qui exercent la chiropraxie peuvent en outre effectuer un diagnostic médical ;

o la fédération requérante ne peut utilement se prévaloir de la reconnaissance en métropole au profit des infirmiers de la reconnaissance de l'usage professionnel du titre de chiropracteur, dans la mesure où le choix d'inclure ou non les infirmiers dans ce dispositif appartient à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu l'ordonnance en date du 4 avril 2014 fixant la clôture d'instruction au 12 mai 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu la délibération attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération n° 431 du 9 décembre 2008 relative à l'exercice des professions de médecin et de chirurgien-dentiste en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de la santé publique dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 5 juin 2014 :

- le rapport de Mme Legrand, rapporteur ;

- et les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;

1. Considérant que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté le 30 août 2013 la délibération n° 311 relative à l'exercice de la profession de chiropracteur en Nouvelle-Calédonie ; que, par la présente requête, la fédération des professionnels libéraux de santé poursuit l'annulation de cette délibération ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. Considérant, en premier lieu, que la fédération requérante soutient que la Nouvelle-Calédonie a empiété sur la compétence de l'Etat en qualifiant, à l'article 2 de la délibération attaquée, les chiropracteurs de « professionnels de santé » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 21 de la loi organique : « ...II. L'Etat est également compétent dans les matières suivantes... : ...8° Collation et délivrance des titres et diplômes... » ; et qu'aux termes de l'article 22 de ladite loi organique : « La Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : ... 4° Protection sociale, hygiène publique et santé... ; ... 15° Réglementation des professions libérales... » ;

4. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que, si l'Etat est seul compétent pour délivrer l'ensemble des titres et des diplômes, et notamment ceux habilitant leurs titulaires à exercer les professions de médecins, infirmiers, chiropracteurs et ostéopathes, le territoire de la Nouvelle-Calédonie a seul compétence pour élaborer les réglementations en matière de santé publique et décider, notamment, de qualifier de « professionnels de santé » les praticiens dont les actes ont pour objet et pour effet d'améliorer l'état de santé de la population ; que la circonstance que les chiropracteurs ne figurent pas au nombre des « professionnels de santé » énumérés par l'Etat dans le code de la santé publique ne saurait lier le pouvoir d'appréciation de la Nouvelle-Calédonie et la priver de la possibilité de les reconnaître comme tels dans son territoire ; que la fédération requérante ne saurait, par conséquent, reprocher à la Nouvelle-Calédonie d'avoir empiété sur les compétences de l'Etat en reconnaissant la qualité de « professionnels de santé » aux chiropracteurs ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que la fédération requérante soutient que la Nouvelle-Calédonie a empiété sur la compétence d'un ordre professionnel ou d'un regroupement de professionnels en édictant des règles déontologiques aux articles 14 à 80 de la délibération attaquée ;

6. Considérant, toutefois, qu'aucune disposition, non plus qu'aucun principe général du droit, ne réserve aux ordres professionnels ni aux regroupements de professionnels exerçant une même activité la compétence pour réglementer l'exercice de leur profession ; que, s'il est loisible à la Nouvelle-Calédonie d'associer une organisation professionnelle à l'élaboration du code de déontologie régissant les professionnels intéressés, elle tire de la loi organique statutaire compétence pour réglementer les professions libérales ; qu'il lui appartient, par conséquent, d'encadrer l'activité des chiropracteurs et, notamment, de fixer l'ensemble des règles et des devoirs qui régissent leur profession, en particulier dans leurs rapports avec les patients, comme il l'a d'ailleurs fait par sa délibération n° 67 du 1^{er} août 1997 pour les médecins, par sa délibération n° 093/CP du 7 mai 2002 pour les chirurgiens-dentistes et par sa délibération n° 315 du 10 octobre 2007 pour les pharmaciens ; que la référence à l'article L. 4127-1 du code de la santé publique est inopérante, cet article n'étant pas applicable en Nouvelle-Calédonie et ne concernant, au demeurant, pas les chiropracteurs ; que la fédération requérante ne saurait, dès lors, reprocher à la Nouvelle-Calédonie d'avoir empiété sur la compétence d'un ordre professionnel ou d'un regroupement de professionnels en édictant des règles déontologiques ;

En ce qui concerne la légalité interne :

7. Considérant que la fédération requérante soutient, en troisième lieu, que l'article 1^{er} de la délibération est entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il énonce que « *la chiropraxie consiste en... le diagnostic, le traitement des pathologies* » ;

8. Considérant, d'une part, que la fédération allègue que cet article contrevient à l'article L. 4161-1 du code de la santé publique et à l'article 61 de la délibération susvisée du 9 décembre 2008 ;

9. Considérant, d'abord, que la référence à l'article L. 4161-1 du code de la santé publique est inopérante, cet article n'étant pas applicable en Nouvelle-Calédonie ; qu'ensuite, si l'article 61 de la délibération du 9 décembre 2008 incrimine comme exerçant illégalement la médecine notamment « *1° toute personne qui prend part... à l'établissement d'un diagnostic ou au traitement de maladies* », il ne s'applique pas « *aux personnes qui accomplissent, conformément aux dispositions réglementaires relatives à l'exercice d'une profession de santé, les actes professionnels dont la liste est établie par les mêmes dispositions* » ; que l'objet de la délibération attaquée du 30 août 2013 étant précisément de réglementer la profession de chiropracteur et de fixer la liste des actes professionnels qu'ils peuvent accomplir, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 61 de la délibération du 9 décembre 2008 n'est pas fondé ;

10. Considérant, d'autre part, que la fédération soutient que cet article fait peser des risques sur la protection de la santé publique ;

11. Considérant que le moyen procède d'une pétition de principe et n'est assorti d'aucune justification probante, d'autant que le diagnostic que l'article 1^{er} de la délibération attaquée reconnaît aux chiropracteurs le pouvoir d'établir est limité aux seules « *pathologies mécaniques de l'appareil neuro-musculo-squelettique* » et que la délibération distingue précisément les actes autorisés aux chiropracteurs n'ayant pas simultanément la qualité de médecins et ceux qui ne peuvent être accomplis que sur avis médical ; qu'il n'est ainsi pas établi que les dispositions de la délibération, dont l'objet est d'assurer la protection de la santé publique, seraient de nature à priver les patients des soins appropriés à leur état ;

12. Considérant que la fédération requérante se plaint, en quatrième lieu, des contradictions affectant la délibération litigieuse, en ses articles 1, 2, 10, 11 et 12, relativement à

l'intervention concurrente d'un médecin pour poser le diagnostic ou autoriser les actes de manipulation ou mobilisation ;

13. Considérant que, dans ses deux premiers articles, la délibération donne une définition générale de la chiropraxie, conçue comme une technique thérapeutique destinée à prévenir, diagnostiquer et soigner des pathologies mécaniques à laquelle un patient peut décider de recourir de son propre chef, sans consultation médicale préalable obligatoire ; que, ainsi qu'il a été indiqué au point 11 du présent jugement, les articles 9 à 12 de ladite délibération dressent la liste des actes autorisés aux chiropracteurs qui n'ont pas simultanément la qualité de médecins, des actes qu'il leur est interdit d'accomplir et des actes permis uniquement sur avis médical, qu'ils doivent solliciter au besoin dans le cas où le patient est venu les consulter en première intention ; que la reconnaissance d'un pouvoir général de diagnostic des pathologies mécaniques au profit des chiropracteurs qui n'ont pas simultanément la qualité de médecins ne fait pas obstacle à l'indication de cas particuliers requérant un diagnostic ou avis médical complémentaire et ne traduit aucune contradiction ;

14. Considérant, en cinquième lieu, que la fédération requérante fait grief à la délibération attaquée de ne pas préciser que les dispositions relatives à l'avis ou au diagnostic médical préalable ou complémentaire ne s'appliquent pas aux chiropracteurs qui ont également la qualité de médecins ; qu'elle fait valoir l'absence de clarté de la délibération et doit être regardée comme invoquant la méconnaissance de la délibération susvisée du 9 décembre 2008 ;

15. Considérant qu'il résulte des dispositions 9 à 12 de la délibération attaquée que la nécessité pour le chiropracteur de subordonner, dans certains cas, son intervention au diagnostic ou à l'avis préalable ou complémentaire d'un médecin ne vaut que dans le cas où le chiropracteur consulté en première intention n'aurait pas simultanément la qualité de médecin ; que le chiropracteur qui a également la qualité de médecin est apte à poser, en tant que médecin, le diagnostic ou l'avis médical requis dans certains cas avant de procéder, en tant que chiropracteur, aux manipulations ou mobilisations nécessitées par l'état de santé du patient qui le consulte ; que la délibération ne méconnaît donc nullement la délibération susvisée du 9 décembre 2008 ;

16. Considérant, en sixième lieu, que la fédération requérante reproche à la délibération d'opérer une discrimination en ne reconnaissant pas, contrairement à ce qui vaut en métropole, l'usage professionnel du titre de chiropracteur aux infirmiers titulaires d'un diplôme universitaire ou interuniversitaire sanctionnant une formation suivie dans le domaine de la chiropraxie ;

17. Considérant que la référence à la situation métropolitaine est inopérante, la Nouvelle-Calédonie étant, ainsi qu'il a été dit au point 4. du présent jugement, compétente en matière de santé publique et de réglementation des professions libérales, et pour fixer, au cas d'espèce, les modalités de l'exercice de la profession de chiropracteur sur son territoire ; qu'il était, par suite, loisible au congrès de ne pas inclure les infirmiers dans la liste des professionnels habilités à user du titre de chiropracteur, sans que cette exclusion ne s'analyse en une discrimination ;

18. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la fédération des professionnels libéraux de santé n'est pas fondée à poursuivre l'annulation de la délibération n°311 du 30 août 2013 relative à l'exercice de la profession de chiropracteur en Nouvelle-Calédonie ;

Sur les conclusions présentées en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative :

19. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la Nouvelle-Calédonie, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamnée à rembourser à la fédération des professionnels libéraux de santé les frais qu'elle allègue avoir exposés et qui ne seraient pas compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la fédération des professionnels libéraux de santé est rejetée.