

GUIDE PRATIQUE
DE LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE
A L'ATTENTION DES
MASSEURS-KINÉSITHÉRAPEUTES



AUCHÉ

Conseil et défense des professionnels de santé

Version 1er juillet 2020

SCP Auché-Hédou - 1 rue Saint Firmin - CS 69524 - 34960 Montpellier Cedex 2

Téléphone 04 67 66 26 65 - Télécopie 04 67 66 12 94

auche@ah-avocats.fr

PROPOS INTRODUCTIFS

Selon le rapport d'activité de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes, publié le 19 août 2019, sur l'année 2018, 111 affaires ont été jugées par les chambres disciplinaires de premières instances¹.

Il s'agit des plaintes émanant des patients, de confrères, du Service médical.

Une plainte disciplinaire ne doit jamais être négligée par le praticien en soi car elle peut conduire à des sanctions extrêmement lourdes, mais en outre car elle peut s'inscrire dans tout un ensemble de procédures à son encontre (procédures civiles et pénales).

Stratégiquement, une plainte disciplinaire peut en effet être utilisée par le plaignant pour « faire pression » sur le masseur-kinésithérapeute visé par la plainte.

Si toutes les procédures sont indépendantes en théorie, en pratique, il y a lieu de bien prendre conscience que le résultat de l'une influencera sur les autres.

Il ne faut pas s'y tromper : une plainte disciplinaire constitue réellement une procédure contentieuse, et nécessite donc, que ce soit en demande ou en défense, d'en connaître les tenants et aboutissants.

Cette procédure est régie par le Code de la santé publique (CSP).

Le présent guide a donc pour objet de définir les grandes lignes des procédures disciplinaires afin que le praticien puisse comprendre et maîtriser les règles essentielles régissant la matière disciplinaire.

LOUVERTURE DE LA PROCEDURE

La procédure disciplinaire ne doit pas être négligée par le masseur-kinésithérapeute au regard des répercussions importantes qu'elle peut avoir sur l'exercice de sa profession.

Il convient de noter que la procédure disciplinaire peut se cumuler avec différentes procédures engagées simultanément.

Ainsi, l'exercice de l'action disciplinaire ne met obstacle² :

- Ni aux poursuites que le ministère public ou les particuliers peuvent intenter devant les tribunaux répressifs dans les termes du droit commun
- Ni aux actions civiles en réparation d'un délit ou d'un quasi-délit

¹ Rapport annuel d'activité de l'Ordre des masseurs-kinésithérapeutes 2018

² L. 4126-5 CSP

- Ni à l'action disciplinaire devant l'administration dont dépend le masseur-kinésithérapeute
- Ni aux instances qui peuvent être engagées contre les masseurs-kinésithérapeutes en raison des abus qui leur seraient reprochés dans leurs participation aux soins médicaux prévus par les lois sociales

Ce cumul n'est néanmoins pas sans limite puisque si la mise en œuvre d'une procédure devant la section des assurances sociales n'entrave pas l'action disciplinaire, en revanche il n'est pas possible de cumuler les sanctions prévues à l'article L. 145-2 du CSS (prononcées par la section des assurances sociales) et les sanctions prévues à l'article L. 4124-6 du CSP (prononcée par la chambre disciplinaire de première instance) lorsqu'elles concernent les mêmes faits.

De plus, le principe de proportionnalité implique que le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse par le montant le plus élevé de l'une des sanctions.

1. L'OBJET DU CONTENTIEUX : LA SANCTION DE MANQUEMENTS DISCIPLINAIRES

L'action disciplinaire introduite à l'encontre du masseur-kinésithérapeute vise à **sanctionner des manquements aux obligations déontologiques**, c'est-à-dire les devoirs inhérents à l'exercice de la profession.

Il ne s'agit en aucun cas d'une action en réparation qui sera, elle, éventuellement intentée devant les juridictions civiles.

Une pluralité des manquements peuvent être reprochés au masseur-kinésithérapeute, les devoirs déontologiques essentiels des masseurs-kinésithérapeutes étant les suivants :

Article R. 4321-57 Code de la santé publique (Liberté choix)

« Le masseur-kinésithérapeute respecte le droit que possède toute personne de choisir librement son masseur-kinésithérapeute. Il lui facilite l'exercice de ce droit. »

Article R. 4321-59 Code de la santé publique (Qualité des soins)

« Le masseur-kinésithérapeute est libre de ses actes qui sont ceux qu'il estime les plus appropriés en la circonstance. Sans négliger son devoir d'accompagnement moral, il limite ses actes à ce qui est nécessaire à la qualité, à la sécurité et à l'efficacité des soins. Il agit de même pour ses prescriptions, conformément à l'article L. 4321-1. Il prend en compte les avantages, les inconvénients et les conséquences des différents choix possibles. »

Article R. 4321-77 Code de la santé publique (Fraude)

« Toute fraude, abus de cotation, indication inexacte des actes effectués ou des honoraires perçus, ou les deux simultanément, sont interdits. »

Article R. 4321-80 Code de la santé publique (Qualité des soins)

« Dès lors qu'il a accepté de répondre à une demande, le masseur-kinésithérapeute s'engage personnellement à assurer au patient des soins consciencieux, attentifs et fondés sur les données actuelles de la science. »

Article R. 4321-81 Code de la santé publique (Qualité des soins)

« Le masseur-kinésithérapeute élabore toujours son diagnostic avec le plus grand soin, en s'aidant dans toute la mesure du possible des méthodes scientifiques les mieux adaptées et, s'il y a lieu, de concours appropriés. »

Article R. 4321-92 Code de la santé publique (Continuité des soins)

« La continuité des soins aux patients doit être assurée. »

Article R. 4321-98 Code de la santé publique (Fixation honoraires)

« Les honoraires du masseur-kinésithérapeute sont déterminés avec tact et mesure en tenant compte de la réglementation en vigueur, des actes dispensés ou de circonstances particulières. Ils ne peuvent être réclamés qu'à l'occasion d'actes réellement effectués. »

CONSEIL PRATIQUE : le conseil national de l'Ordre des masseurs-kinésithérapeutes élabore des commentaires certains articles du code de déontologie des masseurs-kinésithérapeutes. Il est donc fortement conseillé au masseur-kinésithérapeute de consulter ces commentaires pour une meilleure compréhension des reproches qui lui sont faits.

II. LA SAISINE DE LA JURIDICTION DISCIPLINAIRE

L'action disciplinaire est introduite devant la chambre disciplinaire de première instance, présidée par un magistrat de l'ordre administratif et composée de membres titulaires et suppléants élus parmi les membres du conseil régional et les membres et anciens membres des conseils de l'ordre.

Cette action disciplinaire est effectuée par³ :

- Les patients, les particuliers, les organismes d'assurance maladie, les chefs ou responsables du service du contrôle médical, les associations de défense des droits des patients
- Le Conseil national ou le Conseil départemental agissant de leur propre autorité ou à la suite de plaintes formées notamment par les patients, les particuliers, le service médical...
- Le ministre de la santé, le préfet, le directeur général de l'agence régionale de santé, le procureur de la République du tribunal judiciaire
- Un syndicat ou une association de praticiens

Note : l'adverbe « notamment » permet à toute personne, lésée de manière suffisamment directe et certaine par le manquement du masseur-kinésithérapeute à ses obligations déontologiques, de porter plainte devant le conseil départemental de l'ordre⁴.

3 R. 4126-1 CSP

4 CDNOM 4 mai 2018, n°13079

Bien qu'il ne puisse saisir lui-même l'instance ordinale, l'auteur d'une plainte bénéficie de la qualité de partie à l'instance disciplinaire de première instance.

Note : la plainte est entendue par le conseil de l'ordre comme le signalement contenant expressément le mot « plainte » et qui, soit dénonce un comportement fautif, soit demande explicitement une sanction⁵.

Dans le cas d'une personne morale, les plaintes doivent être signées par une personne justifiant de sa qualité pour agir et accompagnées de la délibération de l'organe statutairement compétent autorisant la poursuite⁶.

Concernant le cas du conseil départemental, la délibération doit être signée par le président accompagné de l'avis motivé du conseil.

La plainte est déposée ou adressée au greffe.⁷

Il n'y a pas de délai imposé pour agir, aucune disposition législative ou réglementaire n'enfermant l'action disciplinaire dans un délai de prescription de l'action, comme le soulignent régulièrement les juridictions ordinales⁸.

LE DEROULEMENT DE LA PROCEDURE

Aucune peine disciplinaire ne peut être prononcée sans que le masseur-kinésithérapeute en cause ait été entendu ou appelé à comparaître⁹.

Les parties peuvent se faire assister ou représenter¹⁰ :

- Pour le praticien, par un avocat ou par un confrère inscrit au tableau de l'ordre auquel ils appartiennent, soit par l'un et l'autre
- Pour le Conseil national ou le conseil départemental de l'ordre, par un membre titulaire ou suppléant de leur conseil
- Pour les syndicats et les associations, par leur représentant légal ou un de leurs membres muni d'un mandat

1. LA PHASE PRÉALABLE : LA CONCILIATION

Au sein de chaque conseil départemental il est constitué une commission de conciliation qui va être compétente pour examiner les plaintes, l'objectif étant d'éviter la poursuite de la procédure disciplinaire

5 Rapport Cour des comptes, l'Ordre des médecins, Décembre 2019

6 CE 23 déc. 2010, n°329416, Clinique de l'Orangerie

7 R. 4126-1 CSP

8 CE, ass. 27 mai 1955, n°95027, Deleuze : Rec. CE 29155, p. 296 ; voir par exemple, Chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins, 26 juin 2013, Dr Raymond L., n°11464

9 L. 4126-1 CSP

10 L. 4126-2 CSP

et aboutir à une résolution amiable.

En effet, lorsqu'une plainte est portée devant le conseil départemental, son président en accuse réception à l'auteur et en informe le masseur-kinésithérapeute concerné¹¹.

Cette phase préalable est obligatoire, la procédure de conciliation conditionnant la validité de l'action disciplinaire engagée par la suite. Autrement dit, la transmission de la plainte ne saisit régulièrement la juridiction disciplinaire que s'il a été procédé à une tentative de conciliation préalable.

Les parties sont convoquées dans le délai d'un mois à compter de la date d'enregistrement de la plainte en vue d'être entendues pour rechercher une conciliation.

En cas de carence, l'auteur de la plainte peut demander au président du Conseil national de saisir la chambre disciplinaire de première instance¹². Le président du Conseil national transmet la plainte dans un délai d'un mois.

En cas d'échec de la conciliation, la plainte est transmise, avec l'avis motivé du conseil, à la chambre disciplinaire de première instance dans le délai de trois mois à compter de la date d'enregistrement de la plainte.

Note : *l'expiration du délai de trois mois pour transmettre une plainte à la juridiction disciplinaire, a pour seul effet de permettre au plaignant de saisir le Président du Conseil national, et non de rendre irrecevable une plainte transmise par le conseil départemental au-delà de ce délai¹³.*

Dans tous les cas il est rédigé un procès verbal soit de conciliation partielle ou totale soit de non conciliation. Ce procès-verbal est signé par les parties ou leurs représentants et par les conciliateurs.

CONSEIL PRATIQUE : *il est vivement conseillé d'être assisté dès la phase de conciliation, phase dont on ne rappellera pas assez qu'elle est essentielle pour le praticien contre lequel la plainte est déposée.*

C'est pour lui, en effet, l'ultime occasion d'échapper à la chambre disciplinaire s'il parvient à convaincre le plaignant de renoncer à sa plainte.

C'est aussi l'occasion pour lui de convaincre le Conseil de l'Ordre qu'aucun des reproches émis à son encontre ne justifie la saisine de la chambre disciplinaire.

Il est donc vivement recommandé de participer à cette phase de conciliation et de bien relire le procès-verbal établi par le conciliateur.

Le refus d'y participer s'analyserait d'ailleurs en un autre manquement disciplinaire.

11 L. 4123-2 CSP

12 CE, sect., 15 juin 2011, n°324980 et n°324982

13 CE, 19 sept. 2014, n°361534B

En 2018, sur 318 plaintes reçues, 159 ont été transmises en chambre disciplinaire de première instance.

II. L'INSTRUCTION

La chambre disciplinaire de première instance doit statuer dans les six mois du dépôt de la plainte, c'est-à-dire à compter de la date de réception par celle-ci du dossier complet de la plainte. A défaut, le président de la chambre disciplinaire nationale peut transmettre la plainte à une autre chambre disciplinaire de première instance¹⁴.

L'instruction est confiée à un rapporteur qui peut d'office ou à la demande des parties, recueillir des témoignages et procéder ou faire procéder à toutes constatations nécessaires pour la manifestation de la vérité.

La procédure est contradictoire, et est marquée par l'importance de l'oralité dans le cadre d'une instruction écrite.

Dès réception de la plainte ou de la requête et des pièces jointes requises, la plainte, le mémoire et les pièces jointes sont notifiés dans leur intégralité en copie au masseur-kinésithérapeute mis en cause.

La communication des mémoires s'accompagne d'une invitation à y répondre dans le délai fixé par le président de la juridiction ordinaire.

La communication aux parties de chacun des éléments s'effectue dans le respect des règles du Code de justice administrative.

Note : *les juridictions disciplinaires de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes, saisies d'une plainte contre un praticien, peuvent légalement connaître de l'ensemble du comportement professionnel de l'intéressé, sans se limiter aux faits dénoncés dans la plainte ni aux griefs¹⁵.*

La clôture de l'instruction renvoie également aux dispositions du Code de justice administrative.

III. L'AUDIENCE

Les parties sont convoquées à l'audience, sachant que la convocation doit parvenir aux parties quinze jours au moins avant la date de l'audience¹⁶.

Le masseur-kinésithérapeute doit obligatoirement comparaître devant la juridiction ordinaire.

L'audience est publique, sauf exceptions¹⁷, et l'oralité a une place importante.

Le masseur-kinésithérapeute use obligatoirement de la parole en dernier.

14 L. 4124-1 CSP

15 CE, 4^{ème} et 1^{ère} ch. réunies, 24 oct. 2018, n°404660

16 R. 4126-25 CSP

17 R. 4126-26 CSP

La procédure engagée devant la chambre disciplinaire de première instance concerne l'ensemble du comportement du masseur-kinésithérapeute¹⁸.

Note: *des griefs nouveaux peuvent être soulevés à tout moment y compris pour la première fois lors de l'audience. Un temps suffisamment long doit alors être laissé au praticien pour préparer sa défense¹⁹.*

L'ISSUE DE LA PROCEDURE

I. LES SANCTIONS ENCOURUES

La juridiction disciplinaire ne peut prononcer que des sanctions prévues par les textes au nom du principe de légalité des délits et des peines.

La chambre disciplinaire de première instance peut prononcer les sanctions disciplinaires suivantes²⁰ :

- L'avertissement
- Le blâme
- L'interdiction temporaire avec ou sans sursis ou l'interdiction permanente d'exercer une, plusieurs ou la totalité des fonctions de masseur-kinésithérapeute
- L'interdiction temporaire d'exercer avec ou sans sursis pour une durée ne pouvant excéder trois ans
- La radiation du tableau de l'Ordre.

Sur l'année 2018, les sanctions les plus prononcées ont été les avertissements et les blâmes qui représentent 38% de celles-ci.

Sur cette même année, les interdictions d'exercice représentaient 23% des sanctions infligées et les radiations représentaient quant à elles 6%.

II. LES VOIES DE RECOURS

A) L'appel

L'appel de la décision rendue par la chambre disciplinaire de première instance est porté devant la chambre disciplinaire nationale²¹, qui siège auprès du Conseil national et présidée par un membre du Conseil d'Etat.

18 CE, 30 mars 1990, *Bottazzi*, n°76961

19 CE, 29 mai 2000, n°198510

20 L. 4124-6 CSP

21 R. 4122-3 CSP

Les personnes ayant qualité pour faire appel sont²² :

- L'auteur de la plainte
- Le professionnel sanctionné
- Le ministre chargé de la Santé
- Le directeur général de l'agence régionale de santé
- Le procureur de la République
- Le conseil départemental ou territorial
- Le Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes

Le délai d'appel est de trente jours à compter de la notification de la décision. Cependant, si la notification ne mentionne pas ce délai, il est fait application du délai de deux mois²³.

L'appel est déposé ou adressé par voie postale au greffe de la chambre disciplinaire nationale et contient les moyens visant à contester la décision.

ATTENTION : il n'est pas possible de former un appel à titre incident, ce qui signifie que si seul l'adversaire a fait appel, l'intimé n'a pas la faculté de contester lui-même tout ou partie de la décision s'il n'a fait lui-même appel²⁴.

CONSEIL PRATIQUE : il est donc toujours préférable de formaliser un appel d'un jugement partiellement défavorable, quitte à s'en désister par la suite. Ne pas le faire exposerait le médecin à ne pas pouvoir critiquer un jugement partiellement défavorable en cas d'appel de l'organisme social.

L'appel revêt par principe un caractère suspensif, sauf lorsque la juridiction ordinaire est saisie en application de l'article 4113-14 du Code de la santé publique (correspond à une procédure d'urgence, lorsque la poursuite de son exercice par le médecin expose ses patients à un danger grave).

La décision de la chambre disciplinaire nationale devient définitive le jour où le masseur-kinésithérapeute en reçoit notification.

Cette notification doit indiquer qu'un recours en cassation peut être formé dans le délai de deux mois à compter de la réception de ladite notification²⁵.

A propos du pouvoir décisionnel de la chambre disciplinaire nationale, la sanction prononcée en première instance ne peut pas être aggravée en cas de recours du seul masseur-kinésithérapeute sanctionné.

22 L. 4122-3 CSP

23 R. 4126-44 CSP

24 CE, 7 avr. 2011, n°329913 et n°329914

25 R. 4126-48 CSP

B) L'opposition

Lorsque le masseur-kinésithérapeute mis en cause n'a pas produit de défense écrite en la forme régulière, ce dernier est alors admis à former opposition à la décision rendue par défaut²⁶.

L'opposition peut être formée dans un délai de cinq jours.

Cette voie de recours a un effet suspensif, sauf lorsque la chambre est saisie d'un appel d'une décision prise en application de l'article L. 4113-14 du Code de la santé publique.

Cette hypothèse est finalement assez rare.

***Note** : les jugements et ordonnances des chambres disciplinaires de première instance ne sont pas susceptibles d'opposition.*

C) Le pourvoi en cassation

Le pourvoi en cassation est possible dans un délai de deux mois qui commence à courir à compter de la réception de la notification de la décision de la chambre disciplinaire nationale.

Ce recours est porté devant le Conseil d'Etat.

Le pourvoi en cassation n'a pas d'effet suspensif, sauf si un texte le prévoit expressément.

Il convient de relever que la proportionnalité de la peine aux manquements relève du pouvoir souverain des juges du fond, et il est donc impossible de contester ce point devant cette juridiction.

L'adéquation de la peine aux manquements relève du pouvoir souverain des juges du fond et ne peut être utilement discutée devant le juge de cassation, sauf dénaturation²⁷.

D) Le recours en révision

Le recours en révision constitue une voie de recours extraordinaire, qui mérite pourtant d'être connue.

Le recours en révision est possible s'il est dirigée contre une décision définitive de la chambre disciplinaire de première instance ou de la chambre disciplinaire nationale prononçant une interdiction temporaire d'exercer avec ou sans sursis ou une radiation du tableau de l'ordre.

²⁶ L. 4124-4 CSP

²⁷ CE, 23 déc. 2013, n°373292

En outre, le masseur-kinésithérapeute doit avoir découvert que²⁸ :

- La condamnation est intervenue sur la base de pièces fausses ou à partir du témoignage écrit ou oral d'une personne condamnée postérieurement pour faux témoignage²⁹
- Une pièce décisive, retenue par la partie adverse, n'a pu être produite
- Après le prononcé de la décision, un fait vient à se produire ou à se révéler ou lorsque des pièces, inconnues lors des débats, sont de nature à établir son innocence

Le recours n'a pas d'effet suspensif et est enfermé dans un délai de deux mois qui court à compter du jour où le masseur-kinésithérapeute a eu connaissance de la cause de révision.

Les décisions statuant sur le recours en révision peuvent seulement faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

EN CONCLUSION, toute plainte disciplinaire doit ainsi être prise très au sérieux, et il est vivement conseillé de se faire assister dès réception de la plainte.

L'étape de la conciliation est rappelons le à nouveau, primordiale dans la mesure où elle peut mettre fin au litige, et il y a lieu d'y venir avec un réel esprit de conciliation.

28 R. 4126-53 CSP

29 DN, 2 févr. 2018, n°13220 : La chambre disciplinaire nationale a toutefois considéré qu'un non lieu ne pouvait pas constituer la condition posée au 1° de l'article R. 4126-53 du CSP



AUCHÉ

Conseil et défense des professionnels de santé

Fascicule mis à jour en juillet 2020
SCP AUCHE HEDOU AUCHE
Cabinet d'avocat

**En cas d'interrogation, ne pas hésiter à nous
contacter par téléphone (0467662665) ou par
mail (auche@ah-avocats.fr).**