

**N° 448066**

**Mme B...**

**4<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies**

**Séance du 2 juillet 2021**

**Décision du 22 juillet 2021**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Raphaël Chambon, rapporteur public CONCLUSIONS**

Mme B..., médecin généraliste, s'est vu infliger une sanction d'interdiction d'exercer la médecine pendant trois mois par la chambre disciplinaire de première instance de Grand Est de l'ordre des médecins et a relevé appel de cette décision.

La présidente de la chambre disciplinaire nationale du conseil national de l'ordre a rejeté son appel par ordonnance, faisant usage du pouvoir que lui donne l'article R. 4126-5 du code de la santé publique de rejeter par ordonnance les requêtes manifestement irrecevables lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens<sup>1</sup>.

Elle a jugé que sa requête d'appel était manifestement irrecevable dès lors qu'elle n'était pas accompagnée du nombre de copies requises par l'article R. 4126-11 du code de la santé publique, aux termes duquel les requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées de copies, en nombre égal à celui des parties, augmenté de deux, alors pourtant que cette obligation était mentionnée dans la notification qui lui avait été faite de la décision qu'elle attaquait. Cette irrecevabilité lui a été opposée sans invitation préalable à régulariser.

A l'appui de son pourvoi en cassation contre cette ordonnance, qui est suffisamment motivée, la praticienne soutient en premier lieu que son autrice aurait commis une erreur de droit en jugeant qu'elle n'avait pas produit le nombre de copies requis par ces dispositions. Mme B... soutient en effet que le nombre de parties au sens de ces dispositions doit s'entendre hors de la partie requérante. Dès lors qu'il n'y avait que deux parties adverses, l'autrice de la plainte et le conseil départemental de l'ordre, lequel est toujours partie à l'instance disciplinaire en vertu de l'article R. 4126-14 du code de la santé publique, Mme B... soutient qu'en ayant joint à sa requête d'appel quatre copies, elle a satisfait à l'obligation prévue par l'article R. 4126-11 du code de la santé publique dès lors que  $2 + 2 = 4$ .

---

<sup>1</sup> Disposition inspirée de celles des articles R. 122-12 et R. 222-1 du code de justice administrative.

Elle se prévaut du droit longtemps applicable devant les juridictions disciplinaires ordinaires. Dans sa rédaction antérieure au décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 relatif à l'utilisation des téléprocédures devant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, l'article R. 411-3 du CJA, rendu applicable aux juridictions ordinaires des professions médicales par l'article R. 4126-11 du code de la santé publique dans sa rédaction alors applicable, disposait en effet que « *les requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées de copies, en nombre égal à celui des autres parties en cause, augmenté de deux* ». La partie requérante n'était donc pas comptabilisée.

Le décret du 2 novembre 2016 a allégé cette contrainte, en réduisant le nombre de copies à fournir au nombre des autres parties en cause, qui n'était plus augmenté de deux.

Enfin, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2018-251 du 6 avril 2018 relatif à l'utilisation d'un téléservice devant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs et portant autres dispositions, l'article R. 411-3 n'exige plus que la production d'une seule copie de la requête.

Les juridictions ordinaires n'étant hélas pas encore entrées dans l'ère de la dématérialisation, le pouvoir réglementaire a souhaité rétablir l'obligation de produire des copies des requêtes introduites devant ces juridictions. C'est ce qu'il a fait par le décret n° 2019-1286 du 3 décembre 2019 portant modification des dispositions relatives à la procédure disciplinaire des ordres des professions médicales et paramédicales, introduisant cette fois des dispositions spécifiques dans le code de la santé publique.

Mais au lieu de reprendre l'ancienne rédaction de l'article R. 411-3 du CJA imposant la production de copies en nombre égal à celui des autres parties en cause, augmenté de deux, il a prévu que les requêtes soient accompagnées de copies, en nombre égal à celui des parties, augmenté de deux. Cette différence de rédaction est de nature à induire les requérants en erreur, comme en témoigne le nombre élevé d'ordonnances similaires à celle attaquée dans la présente affaire prises ces derniers mois par la présidente de la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins, près d'une trentaine étant frappées de pourvoi à ce jour<sup>2</sup>.

Elle était néanmoins parfaitement délibérée et répondait aux contraintes d'organisation des juridictions disciplinaires. L'original de la requête étant versé au dossier officiel, les cinq copies requises dans un cas comme celui de Mme B... sont ventilées ainsi selon les observations présentées par le Conseil national de l'ordre :

- deux copies sont communiquées aux parties en défense ;
- deux copies sont adressées au président et au rapporteur ; ceux-ci n'étant pas à demeure, un dossier est en effet constitué pour chacun d'eux, tandis que le dossier officiel comprenant l'original de la requête reste au sein de la chambre ;
- la dernière copie est destinée, prioritairement, aux avocats que les parties en défense peuvent constituer.

---

<sup>2</sup> Vous avez fait droit ces dernières semaines aux demandes de sursis à exécution qui accompagnaient certains de ces pourvois.

La présidente de la chambre disciplinaire nationale n'a donc commis **aucune erreur de droit dans l'interprétation de la règle découlant de l'article R. 4126-11 du code de la santé publique**. Prise à la lettre, cette disposition avait bien pour effet de rendre irrecevable la requête d'appel de Mme B... qui avait produit quatre copies de sa requête seulement et non cinq, chiffre correspondant au nombre des parties, elle-même, la plaignante et le conseil départemental, augmenté de deux.

La présidente de la chambre disciplinaire nationale pouvait-elle cependant opposer cette irrecevabilité sans inviter l'intéressée à régulariser sa requête d'appel ?

La requérante soutient que non et nous pensons qu'elle a raison.

Equivalent de l'article R. 612-1 du code de justice administrative, l'article R. 4126-15 du code de la santé publique prévoit que si, lorsque la plainte ou des conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte en cours d'instance, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur auteur à les régulariser, la chambre disciplinaire nationale peut rejeter de telles conclusions sans demande de régularisation préalable pour les cas d'irrecevabilité tirés de la méconnaissance d'une obligation mentionnée dans la notification de la décision attaquée.

C'est en se fondant sur la circonstance que l'obligation de production du nombre de copies figurait sur la notification de la décision de première instance que l'autrice de l'ordonnance a cru pouvoir opposer l'irrecevabilité sans invitation préalable à régulariser.

Dans la présente affaire comme dans les autres dans lesquelles de telles ordonnances ont été prises, la notification de la décision de première instance, conforme à un modèle-type, était ainsi rédigée : « cette requête d'appel doit (...) être accompagnée de copies, en nombre égal à celui des parties, augmenté de deux (conformément aux dispositions de l'article R. 4121-11 du code de la santé publique). Nous vous rappelons que le conseil départemental de l'ordre, qu'il se soit associé ou non à la plainte, est toujours partie à l'instance disciplinaire (article R. 4126-14 du CSP) ».

Rappelons que le contentieux disciplinaire ordinal est un contentieux répressif pouvant donner lieu à l'infliction de très lourdes sanctions, dans lequel le ministère d'avocat n'est en outre pas obligatoire. Dans ce contexte, **nous pensons qu'à tout le moins lorsque le requérant destinataire d'une telle notification produit un nombre de copies inférieur d'une unité au nombre requis, il n'est pas possible de rejeter sa requête comme irrecevable sans l'inviter d'abord à produire la copie manquante.**

Votre jurisprudence sur l'invitation à régulariser le respect de certaines règles procédures nous semble aller dans ce sens.

Certes, la possibilité de rejeter par ordonnance et sans invitation préalable à régulariser les requêtes entachées d'une irrecevabilité manifeste en principe régularisable dans les cas

d'irrecevabilité tirés de la méconnaissance d'une obligation mentionnée dans la notification de la décision attaquée est inspirée par de très légitimes considérations relatives à la bonne administration de la justice et ne méconnaît pas en elle-même le droit à un procès équitable.

**Votre jurisprudence fait cependant preuve d'un pragmatisme de bon aloi** qui vous conduit à prohiber l'application de la règle dans toute sa rigueur dans des cas où la justice l'exige.

Elle prend par exemple en compte **la circonstance que le requérant manifeste sa volonté de respecter la règle procédurale** et impose à la juridiction, lorsqu'il le fait en se trompant, de l'alerter quant au fait qu'il n'a pas satisfait à la formalité procédurale.

Ainsi l'avez-vous jugé pour un requérant qui répond à une demande de régularisation fondée sur l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme par une lettre annonçant la production de justificatifs qui n'y sont en réalité pas joints (3/8 SSR, 26 mai 2009, *Mme K...*, n° 316252, aux Tables). De même pour un requérant qui produit un jugement à l'appui de sa requête d'appel mais qui se trompe de jugement en produisant un autre jugement rendu le même jour par le même tribunal statuant sur une autre de ses requêtes (8/3 SSR, 13 décembre 2006, *Société Atout Cœur Holande*, n°269096, aux Tables).

Il est possible de s'inspirer d'une telle veine jurisprudentielle pour retenir que l'appelant devant la chambre disciplinaire nationale qui a fait l'effort de joindre des copies de sa requête mais en a oublié une doit être alerté par la juridiction, même si le cas diffère quelque peu de ceux tranchés par les décisions que nous venons de mentionner, dès lors qu'il s'agit davantage d'une mauvaise compréhension de la règle que d'une erreur matérielle comme dans le cas de l'oubli de joindre les justificatifs annoncés ou de la production d'un « mauvais » jugement.

Un autre courant de jurisprudence est sans doute plus topique et peut vous inspirer.

Il concerne **le cas des notifications faites aux requérants dont l'ambiguïté ne permet pas de considérer que le requérant a été valablement informé de la règle à laquelle il lui est reproché de ne pas s'être conformé**. Il s'agit là d'un cas différent de ceux des indications erronées quant à la règle applicables contenues dans la notification<sup>3</sup>.

Vous avez ainsi jugé que les cours administratives d'appel ne peuvent rejeter les requêtes entachées de défaut de ministère d'avocat, sans demande de régularisation préalable, que si le requérant a été averti dans la notification de la décision attaquée, en des termes dépourvus d'ambiguïté, que l'obligation du ministère d'avocat s'imposait à lui en l'espèce. Tel n'est pas le cas lorsque la notification se borne à reproduire ou à résumer les dispositions de l'article R. 811-7 du code de justice administrative relatives à cette obligation et aux

---

<sup>3</sup> Voir sur ce point, en dernier lieu, concernant précisément l'obligation de production de copies de la requête d'appel, dans l'état du droit imposant la production d'une seule copie : 4/1 CHR, 18 septembre 2019, *J...*, n° 419071.

exceptions qu'elle comporte, sans indiquer si le requérant est effectivement tenu de recourir à un avocat pour former un appel (8/3 SSR, 27 février 2006, C..., n° 269589, aux Tables). Ainsi que l'indiquait Laurent Olléon dans ses conclusions sous cette décision, pour qu'une notification vaille « mise en demeure », il faut qu'elle énonce la règle applicable en l'espèce. Sinon, et même si la notification rappelle la règle générale, l'irrecevabilité ne pourra être opposée qu'après une mise en demeure de régulariser.

Vous avez cependant alors jugé que la solution résultait des termes de l'article R. 751-5 du CJA, dont la rédaction applicable aux requêtes d'appel introduites à partir du 1er septembre 2003 imposait que la notification mentionne l'obligation de ministère d'avocat « *sauf lorsqu'une disposition particulière a prévu une dispense de ministère d'avocat en appel* », impliquant que la juridiction indique elle-même au requérant s'il était ou non soumis à une telle obligation au cas d'espèce.

**L'idée que la notification ne doit pas être ambiguë nous semble néanmoins pouvoir être transposée à notre affaire, même sans pouvoir s'appuyer sur un tel fondement textuel.**

On trouve d'ailleurs un écho à cette idée dans une décision de votre 3<sup>ème</sup> chambre retenant, précisément pour un problème de copies, qu'en présence d'une notification formulée en des termes non univoques, le requérant qui cherche à satisfaire l'obligation ainsi notifiée ne doit pas être piégé s'il n'y parvient pas – le requérant, ayant été invité à régulariser sa requête en en produisant une copie, avait adressé une copie de l'ensemble des pièces qui accompagnaient sa demande sans y joindre toutefois une copie de sa demande elle-même, vous avez jugé que sa demande ne pouvait être rejetée irrecevabilité manifeste sans qu'il soit invité, une dernière fois, à régulariser son action sur ce point précis (3 CJS, 26 décembre 2018, C..., n° 419485).

**En l'espèce, la notification litigieuse ne permettait à nos yeux pas au requérant de connaître avec certitude le nombre de copies à produire pour son affaire.**

La notification se bornait en effet à énoncer la règle générale, alors que dans le contentieux ordinal, la notion de « parties » n'a rien d'évident pour le profane. L'instance oppose certes un ou plusieurs plaignants à un ou plusieurs professionnels de santé mis en cause. Mais le conseil départemental de l'ordre est aussi, de droit, partie à l'instance, ainsi que l'a pour le coup rappelé la notification litigieuse. L'article de notification de la décision de première instance mentionnait également le Conseil national de l'ordre, qui a qualité pour en relever appel alors même qu'il n'est pas partie en première instance, mais aussi le directeur général de l'ARS, le procureur de la République et le ministre de la santé, qui n'étaient pourtant pas des parties à l'instance, sans que la juridiction différencie la notification aux parties de la simple communication d'une copie aux personnes qui n'en sont pas.

Dans ces conditions, il nous paraît plus que délicat de considérer qu'une notification par la juridiction ordinale de première instance se bornant à indiquer la règle générale relative au nombre de copies, sans indiquer le nombre de parties dans le litige en cause ou le nombre

de copies à produire en l'espèce, renseigne efficacement le requérant qui entend faire appel sur le nombre de copies qu'il doit produire.

Bien sûr, s'agissant de l'application de telles règles, **il faut prendre garde à ne pas faire peser sur les greffes des juridictions une charge excessive**. Si vous nous suiviez, les conséquences de votre décision seraient, au choix des juridictions ordinaires, soit de prévoir que la notification des décisions de première instance mentionne expressément le nombre de parties, ou de façon encore plus pertinente pour réduire le risque d'erreur des requérants, le nombre de copies à produire, soit d'imposer à la chambre disciplinaire nationale d'inviter l'appelant à régulariser sa requête si le nombre de copie requis fait défaut.

**Il ne nous semble pas qu'il s'agisse là d'exigences démesurées**. Il ne saurait à nos yeux être sérieusement soutenu que la détermination du nombre de parties par les greffes des juridictions de première instance soit hors de portée tout en exigeant des parties qu'elles soient capables de procéder à ce décompte. Quant à la solution alternative de l'invitation à régulariser, on peut supputer qu'il s'agira au plus de quelques dizaines de requêtes par an, ce qui ne semble pas démesuré.

Notre conviction est renforcée par l'idée qu'il est délicat de faire peser sur les requérants les conséquences d'une ambiguïté quant à la correcte application d'une **règle un tantinet anachronique justifiée par le seul défaut de modernisation de la juridiction ordinaire**.

La solution que nous vous proposons, justifiée par la particularité des textes applicables aux ordres des professions médicales et la configuration processuelle de leur contentieux disciplinaire, ne serait pas susceptible d'avoir des effets de bord non maîtrisés sur d'autres juridictions.

En censurant la pratique retenue par la présidente de la CDN dans l'ordonnance attaquée sur le terrain du droit interne, vous n'aurez pas à vous prononcer sur le moyen tiré de ce qu'un tel rejet par ordonnance sans invitation préalable à régulariser méconnaîtrait les exigences de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

PCMNC à l'annulation de la décision attaquée, au renvoi de l'affaire devant la chambre disciplinaire nationale et au rejet, dans les circonstances de l'espèce, des conclusions présentées par la requérante tendant à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'autrice de la plainte ayant entraîné la saisine de la juridiction disciplinaire au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.