

**N° 453882 – CAISSE PRIMAIRE D’ASSURANCE MALADIE DU RHONE  
(CPAM du Rhône)**

**5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 11 janvier 2023  
Décision du 27 janvier 2023**

**CONCLUSIONS**

**M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public**

*Le présent litige soulève la question de savoir si un professionnel de santé peut être sanctionné par la section des assurances sociales pour des actes accomplis alors qu’il n’était pas inscrit au tableau de l’ordre.*

M. C..., qui exerce en qualité d’infirmier libéral, a fait l’objet, en 2016, d’une plainte de la CPAM du Rhône, en raison de la réalisation, au cours de la période du 1<sup>er</sup> juin 2012 au 30 avril 2015, d’actes fictifs, de doubles facturations et de non-respect de la nomenclature générale des actes professionnels, à l’origine d’un manque à gagner de l’ordre de 160 000 euros pour la sécurité sociale.

La section des assurances sociales de la chambre disciplinaire de première instance lui a infligé la sanction de l’interdiction permanente de donner des soins aux assurés sociaux.

En appel, toutefois, la section des assurances sociales du conseil national de l’ordre des infirmiers (CNOI) a ramené la sanction à une interdiction temporaire de dispenser des soins aux assurés sociaux pendant une durée de six mois, dont cinq mois et quinze jours assortis du sursis. Cette décision est motivée notamment par l’incompétence de la section pour connaître de manquements antérieurs à l’inscription de l’intéressé au tableau de l’ordre, qui est

intervenue le 16 septembre 2013. La CPAM a formé un pourvoi contre cette sanction, qu'elle estime insuffisamment sévère.

### **Irrégularité en lien avec l'absence de MOP**

Vous ne pourrez que faire droit à ce pourvoi, la section n'ayant pas communiqué aux parties le moyen d'incompétence sur lequel elle s'est fondée.

Or, cette exigence résulte des dispositions de l'article R. 611-7 du CJA, rendues applicables dans le cadre de la présente procédure par l'article R. 145-27 du CSS. Votre jurisprudence assimile en effet à une question de compétence le fait pour la juridiction ordinaire de sanctionner des manquements commis à une date à laquelle l'intéressé n'était pas inscrit au tableau (V. par ex. 4/1, 29 juillet 1994, Mme A..., n° 144081).

Et ce vice de procédure justifie la cassation totale de la décision attaquée, dès lors qu'il affecte l'un des motifs retenus par la section pour déterminer le quantum de la sanction.

Vous pourriez en rester là et renvoyer l'affaire à la chambre, mais, dans un souci de bonne administration de la justice, il nous semble très opportun que vous preniez d'ores et déjà position sur le bien-fondé du moyen ainsi soulevé d'office, afin d'éclairer la juridiction de renvoi.

### **La question de la compétence de la SAS**

#### Etat de la jurisprudence

#### *La compétence des chambres disciplinaires des ordres professionnels*

- Il est de principe qu'une juridiction ordinaire n'est compétente que pour connaître de manquements qui auraient été commis par le professionnel mis en cause à une date à laquelle celui-ci était inscrit au tableau de l'ordre, et sous réserve que l'intéressé n'ait pas été radié de celui-ci à la date à laquelle cette juridiction se prononce.

Votre jurisprudence est solidement fixée en ce sens, en particulier depuis votre décision de section K... du 31 mai 1963 (n° 55600). Comme le soulignait le président Braibant dans ses conclusions (Dalloz 1963, p. 553), si les ordres sont légalement investis d'une mission de police de la profession, ils demeurent en effet des organismes de droit privé, dont le pouvoir est limité à leurs membres – c'est-à-dire aux personnes inscrites au tableau - et non à tous les citoyens.

Il citait en outre l'ancienne jurisprudence judiciaire selon laquelle, en ce qui concerne les avocats, la compétence de la juridiction disciplinaire est déterminée d'après la qualité de l'auteur de l'infraction au moment où elle a été commise (Req 8 janvier 1838, S. 38.1.266)

La solution est ainsi plus respectueuse du principe de légalité des délits et des peines qui s'oppose à ce qu'un professionnel ne soit sanctionné pour des faits qui, au moment où ils ont été commis, n'étaient pas passibles de sanction, en l'absence d'obligation déontologique s'imposant à l'intéressé.

Seules des poursuites pénales sont dès lors envisageables contre le professionnel, notamment en cas d'exercice illégal de la profession.

- Ce principe général connaît certes quelques exceptions, mais elles sont peu nombreuses.

Il en est ainsi, d'une part, de la désinscription volontaire du professionnel avant le prononcé de la sanction (décision A... précitée). L'intéressé sera alors passible d'une sanction, afin notamment de faire obstacle à ce qu'il se réinscrive ultérieurement au tableau, en contournant la procédure disciplinaire.

D'autre part, vous admettez de longue date que l'ordre puisse sanctionner des faits antérieurs à l'inscription au tableau s'ils sont incompatibles avec le maintien dans l'ordre et justifient en conséquence l'interdiction définitive d'exercer la profession, à la condition qu'il n'en ait pas eu connaissance lors de l'inscription de l'intéressé au tableau (V. CE, 29 janvier 1954, S..., p. 280 ; Section 3 mai 1957, N..., p. 280 ; ¼, 23 mars 1998, B..., n° 90095, A et, plus

récemment, 5/4, 9 juin 2011, H..., n° 336113, concernant les masseurs-kinésithérapeutes, régis par des dispositions analogues à celles des infirmiers).

Cette solution est cependant cantonnée aux seules sanctions d'interdiction définitive d'exercer la profession. Elle se justifie en effet par la circonstance que la sanction n'est que le substitut juridictionnel de la décision qui aurait dû être prise par voie administrative mais ne l'a pas été par méconnaissance des faits.

#### *La compétence des sections des assurances sociales*

- Cette jurisprudence applicable aux chambres disciplinaires des ordres médicaux, compétentes pour connaître des manquements des professionnels à leurs obligations déontologiques a été en partie transposée aux sections des assurances sociales de ces ordres, compétentes pour connaître des manquements commis à l'occasion des soins dispensés aux assurés sociaux (art. L 145-1 et L 145-5-1 du CSS).

C'est ainsi que plusieurs décisions ont appliqué les mêmes règles précédemment énoncées en ce qui concerne les praticiens s'étant désinscrits du tableau à la date de la SAS. Déclinant la jurisprudence A..., elles retiennent que la section n'est compétente que si la radiation n'est pas imputable au praticien.

Voyez en ce sens, en ce qui concerne les pharmaciens, une décision CPAM de l'Eure c/ X... du 3 octobre 1994 ( 4/1, n° 135271, B sur un autre point, ou encore 4/1, 1er avril 1998, D..., n° 158771, aux tables).

Le fichage de cette dernière décision pourrait d'ailleurs suggérer que, de façon générale, la SAS n'est compétente que si les faits se sont produits alors que l'intéressé était inscrit au tableau de l'ordre – mais la décision se borne à relever qu'en l'espèce, l'intéressé était inscrit au tableau et qu'il s'est désinscrit volontairement.

On comprend que, de façon générale, même si aucune disposition législative ne subordonne la compétence de la SAS à l'inscription au tableau, vous ayez entendu vous inspirer de la jurisprudence applicable aux chambres disciplinaires, dès lors que les sections des assurances

sociales sont également rattachées à l'ordre et peuvent donc également être assimilées à des juridictions ordinales.

### La compétence des SAS pour connaître de manquements antérieurs à l'inscription du praticien au tableau

Le présent litige vous conduit à préciser si ces principes généraux sont transposables aux infirmiers. Les particularités de cette profession justifient-elles des règles totalement dérogatoires, qui reviendraient à déconnecter la compétence de la juridiction ordinale et l'inscription au tableau ? Ou pourraient-elles conduire à poser une dérogation plus ciblée, visant l'hypothèse où, comme en l'espèce, les manquements litigieux portent sur la période antérieure à l'inscription au tableau, à laquelle il a bien été procédé avant que la SAS ne se prononce ?

Précisons, à titre liminaire, que la question ne se pose que pour les SAS, pas pour les chambres disciplinaires lorsqu'elles connaissent de manquements déontologiques. En effet, dans ce dernier cas, la rédaction de l'article R. 4312-1 du CSP est dépourvue d'ambiguïté, puisqu'il en résulte que les dispositions du code de déontologie s'imposent aux seuls infirmiers inscrits au tableau. Les autres infirmiers n'y sont donc pas soumis et ne peuvent donc être sanctionnés pour de tels manquements.

#### *Les particularités de l'ordre des infirmiers*

Deux séries de considérations pourraient vous conduire à déroger à votre jurisprudence précitée en ce qui concerne les infirmiers

**D'une part**, les manquements commis par les infirmiers à l'occasion des soins dispensés aux assurés sociaux ont longtemps relevé, avant même la création de l'ordre, de la compétence de la SAS du CNOM<sup>1</sup>. Cette juridiction était ainsi compétente à l'égard d'auxiliaires médicaux qui n'étaient pourtant inscrits à aucun tableau<sup>2</sup> (alors même que les manquements déontologiques des intéressés ne relevaient, quant à eux, d'aucune juridiction ordinale).

---

<sup>1</sup> Cette compétence du CNOM à l'égard d'autres professionnels n'était entachée d'aucune illégalité (25 juillet 2001, Arniaud, p. 1174<sup>1</sup>)

D'ailleurs, en application de l'article R 145-8 du CSS, la SAS du CNOM est demeurée compétente pour connaître de manquements commis par les intéressés aux règles de facturation même après la création de l'ordre des infirmiers par une loi n° 2006-1668 du 21 décembre 2006. Ce n'est qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, en application d'un décret n° 2013-547 du 26 juin 2013, que le CNOI a été doté de sa propre SAS.

Cette antériorité de la compétence des SAS par rapport à la création de l'ordre révèle que, pour ces professionnels, la logique corporatiste qui fonde la jurisprudence précitée ne trouvait pas à s'appliquer. Une juridiction ordinale était compétente à l'égard de professionnels non affiliés à un ordre.

***D'autre part***, la solution retenue dans la décision attaquée conduirait, en pratique, à limiter de façon significative les compétences de la SAS. En effet, seule une très faible proportion d'infirmiers étaient inscrits au tableau, jusqu'à une date récente. Et, à ce jour encore, à peine plus de la moitié d'entre eux sont inscrits<sup>3</sup>, alors que cette obligation est effective depuis quinze ans... Les autres continuent à exercer sans être, dans les faits, poursuivis, comme ils pourraient l'être en théorie.

En conséquence, un infirmier qui a effectué des actes alors qu'il n'était pas inscrit au tableau peut ainsi échapper à la sanction à laquelle il se serait exposé s'il s'était conformé à cette obligation. Ainsi, en l'espèce, il est difficile de justifier que M. C... puisse être sanctionné pour les seuls faits commis à compter de son inscription au tableau en 2013, faite, au demeurant, à une époque où très peu de ses confrères étaient inscrits, et non pour des actes antérieurs, également accomplis en sa qualité d'infirmier.

Dans un rapport remis l'an passé, la Cour des comptes a ainsi déploré qu'à défaut d'inscription à l'ordre, les fautes et manquements commis par un infirmier ne sont en effet

---

<sup>2</sup> Cela se déduisait du renvoi par l'article L 145-4 du code à son article R 145-8, qui renvoyait lui-même à son article L. 145-1 (v. CE, 14 mars 2005, Caisse primaire centrale d'assurance maladie des Bouches-du-Rhône, n°262130).

<sup>3</sup> En décembre 2020, 378 798 infirmiers y étaient inscrits (soit 52% des professionnels), avec une grande disparité constatée entre les IDE hospitaliers (31% d'inscrits) et les infirmiers libéraux (96%).

retracés nulle part, échappent au contrôle des pairs et privent les patients des voies de recours ordinaires<sup>4</sup>.

*L'absence de justification à une dérogation générale à la jurisprudence applicable aux autres ordres professionnels.*

Ces deux arguments, mis en avant par la CPAM, ne nous paraissent cependant pas devoir vous conduire à déroger de façon générale à votre jurisprudence traditionnelle dans le cas des infirmiers. En particulier, la condition d'inscription au tableau à la date de la décision de la SAS demeure pertinente.

En effet, *d'une part*, les dispositions régissant les juridictions ordinaires de l'ordre des infirmiers sont analogues à celles régissant les autres professions de santé.

Ainsi, si l'article L. 145-5-1 du CSS ne fait pas expressément référence à l'inscription au tableau en ce qui concerne la compétence des SAS, la rédaction de ces dispositions est analogue à celles applicables aux autres professions médicales.

En outre, et même s'il s'agit de dispositions récentes calquées sur celles applicables aux autres ordres professionnels médicaux, l'article L. 145-7-2 du code, issu de l'ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017, détermine la section des assurances sociales compétente pour sanctionner les infirmiers « inscrits au tableau de l'ordre » de certaines collectivités ou régions ultra-marines et de la Corse<sup>5</sup>.

Nous nous sommes certes demandé si on ne pouvait s'efforcer d'interpréter les dispositions de l'article R. 145-8 et de l'article 7 du décret du 26 juin 2013 comme ayant prolongé, à titre transitoire, la compétence de la SAS pour connaître de faits commis par les professionnels non inscrits au tableau, mais cela nous paraît cependant hors de portée au vu de leur formulation, dont il ressort clairement que seule la compétence juridictionnelle de la SAS du

---

<sup>4</sup> Le rapport souligne notamment que nombreux sont les cas où l'ordre, saisi par les ARS ou par des patients, est dans l'impossibilité de donner une suite disciplinaire à des plaintes, faute d'inscription à l'ordre des infirmiers mis en cause

<sup>5</sup> Des dispositions analogues, avec en outre des règles spécifiques pour la région Ile-de-France, s'appliquent aux pédicures-podologues, profession paramédicale régie par des règles identiques aux infirmiers (art L 145-7-3).

CNOM a été prorogée de quelques années. Et un tel effort ne résoudrait, au demeurant, que très partiellement les difficultés précédemment relevées dans l'exercice du pouvoir de sanction sans permettre de surmonter les contradictions en lien avec une telle extension de compétence à des professionnels non inscrits au tableau.

*Et, d'autre part*, il nous semble difficile de fonder sur les seules considérations en lien avec l'historique de l'ordre et avec ses conditions de fonctionnement actuel une dérogation pérenne aux règles applicables aux autres professions de santé, en l'absence de disposition législative ou réglementaire spécifique susceptible d'appuyer le raisonnement.

L'extension de la compétence de la SAS à tous les infirmiers avant la création de l'ordre s'explique ainsi par le fait qu'à cette époque, ils pouvaient tous dispenser des soins aux assurés sociaux ; depuis cette date, seuls peuvent le faire les professionnels inscrits au tableau. Il est donc difficile d'y voir un véritable argument juridique.

Quant aux difficultés de fonctionnement que rencontre l'ordre, elles ne pourraient justifier une telle dérogation générale que si elles s'avéraient pérennes, sans aucune perspective de régularisation de la situation des intéressés. Or, même s'il est manifeste que la situation n'est toujours pas satisfaisante, elle ne s'en améliore pas moins et on ne saurait donc préjuger de l'avenir, en entérinant, en quelque sorte, le fait que des infirmiers peuvent légalement donner des soins aux assurés sociaux sans être inscrits à l'ordre. Or, c'est bien ce qu'implique le fait d'interdire à un professionnel non inscrit au tableau de dispenser de tels actes ou encore de le priver du droit de faire partie des instances ordinales (1° et 2° de l'article L. 145-5-2 du CSP). Autrement dit, on ne peut répondre à un problème conjoncturel par une solution structurelle.

*Ainsi*, l'incompétence de la SAS continue de se justifier pleinement lorsque le professionnel n'est pas inscrit au tableau à la date de la décision, tant en raison du caractère ordinal de cette juridiction que de la nature des sanctions qu'elle est susceptible de prononcer.

*La compétence de la SAS pour connaître de manquements antérieurs à l'inscription au tableau*

Si vous nous suivez, il reste à se demander si la compétence de la SAS des infirmiers pourrait être étendue à des faits antérieurs à l'inscription au tableau. C'est donc l'application à cette juridiction de votre jurisprudence N..., applicable aux manquements déontologiques des autres professions de santé dotées d'un ordre professionnel, qui est ici en cause.

- Il nous semble, à la réflexion, qu'il y a bien lieu d'adapter cette jurisprudence dans cette hypothèse très spécifique.

En effet, la décision N... nous paraît se justifier avant tout par la circonstance que les obligations déontologiques des professionnels de santé ne sont applicables qu'aux praticiens inscrits au tableau. La loi restreint d'ailleurs expressément la compétence de la juridiction ordinaire sur ce point.

Au contraire, en ce qui concerne les SAS, c'est le fait de donner des soins à un assuré social dans des conditions irrégulières qui est sanctionné. Ainsi, aux termes des articles L. 145-1 et L. 145-5-1 du CSS, ces juridictions connaissent des « *fautes, abus, fraudes et tous faits intéressant l'exercice de la profession (...) relevés à l'encontre des [praticiens] à l'occasion des soins dispensés aux assurés sociaux* ».

On conçoit mal ce qui justifierait dans ces conditions qu'un professionnel non inscrit au tableau ne puisse être sanctionné. Bien au contraire, on pourrait aller jusqu'à considérer que le seul fait de dispenser des soins aux assurés sociaux sans être inscrit constitue une faute au sens de ces dispositions.

La reconnaissance de la compétence de la SAS pour connaître de tels faits et donc parfaitement respectueuse du principe de légalité.

Et dès lors du moins que le professionnel est inscrit au tableau lorsque la juridiction se prononce, elle ne nous paraît se heurter à aucune disposition législative et réglementaire qui y ferait obstacle.

Lorsque l'infirmier mis en cause a méconnu les règles de facturation des soins avant son inscription au tableau, il n'y a pas de raison objective que la juridiction ordinaire ne puisse

tenir compte de cette circonstance lorsqu'elle prononce la sanction et en particulier lorsqu'elle détermine la durée de l'interdiction d'exercer. Il est vrai que dans certains cas, les faits seront si graves qu'ils justifieront des poursuites pénales, mais ce ne sera pas toujours le cas.

Notre position serait la même si étaient en cause des médecins ou des pharmaciens plutôt que des infirmiers. Mais il nous semble, à la réflexion, que cette question demeure très théorique pour ces autres professions puisqu'à défaut d'inscription au tableau du praticien, le patient ne pourra obtenir la prise en charge des soins par la sécurité sociale.

- Il pourrait enfin nous être objecté que cette solution ne permet pas de sanctionner le professionnel qui n'est toujours pas inscrit au tableau.

Mais la CPAM n'est pas démunie de solutions alternatives dans cette hypothèse puisqu'indépendamment des poursuites pénales, il lui sera loisible d'exercer devant le juge civil l'action en reversement du trop-remboursé prévue à l'article L. 133-4 du CSS. Elle a donc les moyens de rendre effective l'interdiction de donner des soins aux assurés sociaux à l'égard de ces professionnels non inscrits, sans même avoir à saisir la juridiction ordinaire. Nous ignorons si elle le fait effectivement, mais cela ne tient qu'à elle de mettre fin à cette situation inacceptable.

- M. C... étant, en l'espèce, inscrit au tableau depuis 2013, vous devrez donc en déduire, si vous partagez notre position, que la section a commis une erreur de droit en refusant de connaître des faits antérieurs à l'inscription du professionnel au tableau.

### **Autres moyens**

Disons enfin un mot, très brièvement, des autres moyens du pourvoi, qui ne pourront vous retenir.

***D'une part***, si la CPAM reproche à la SAS d'avoir rappelé que le juge d'instruction avait relevé l'absence de charges suffisantes pour renvoyer M. C... devant le tribunal correctionnel, cette mention présente, en tout état de cause, un caractère surabondant, puisqu'elle est précédée de la locution « d'ailleurs ».

*D'autre part*, si l'appréciation portée par la chambre sur le grief tiré de la facturation d'actes fictifs n'avait rien d'évident, elle ne s'appuyait pas moins sur certaines appréciations ainsi que sur certains éléments de l'enquête pénale et il paraît donc difficile d'y voir une dénaturation. Il appartiendra à la chambre de se prononcer de nouveau sur ce point lorsqu'elle sera ressaisie du litige.

**PCM :**

**Cassation de la décision attaquée**

**Renvoi de l'affaire à la chambre**

**Rejet de la demande des parties au titre de l'art L 761-1 du CJA**