

L'ACCES A LA JUSTICE DISCIPLINAIRE

AUTEURS : Joël Moret-Bailly

INSTITUT : Université Jean Monnet de Saint Etienne. Centre de recherches critiques sur le droit (CE.R.CR.I.D. – C.N.R.S.)

DATE : Mai 2002

PUBLICATION : Ronéo, 203 pages + annexes

La présente recherche a été effectuée par une équipe de cinq personnes, toutes statutairement rattachées à l'Université Jean Monnet de Saint Etienne et membres du Centre de recherches critiques sur le droit (CE.R.CR.I.D. – C.N.R.S.) : Nathalie Descot, moniteur d'enseignement supérieur; Corine Laroche, A.T.E.R.; Nathalie Merley, maître de conférences en droit public; Joël Moret-Bailly, maître de conférences en droit privé, responsable scientifique; Françoise Perret-Richard, A.T.E.R..

Problématique

Il existe en France de multiples **systèmes disciplinaires, juridictionnels ou non**. Ceux-ci concernent notamment les professions dont l'activité est encadrée par l'État au sein des ordres professionnels, mais également l'ensemble des administrations et des entreprises. Les décisions de ces organes peuvent avoir une importance fondamentale pour ceux qui en sont "justiciables" puisque celles-ci peuvent les toucher dans leurs intérêts professionnels.

Or, on constate un important décalage entre le rôle potentiel de ces institutions et les informations disponibles à leur sujet. On peut, notamment, mettre en exergue trois de ces **carences**. D'une part, les juridictions et organes disciplinaires ne font l'objet d'aucun **recensement** officiel. D'autre part, les procédures qu'ils sont amenés à suivre ne font l'objet que d'études particulières, propres à chaque contentieux, sans jamais atteindre une **dimension synthétique**. Enfin, les rares statistiques disponibles ne renseignent en rien sur les **objets des activités** concrètes de ces organes et sur la manière dont les affaires sont traitées.

Objectifs

Le texte de l'appel d'offres "*Accès au(x) droit(s) / Accès à la justice*", évoquait, notamment, les objectifs suivants : "l'extension des droits de la défense en dehors du cadre juridictionnel", par exemple dans les "commissions disciplinaires d'organismes tels que les établissements scolaires, les ordres professionnels". Il évoquait également la perspective selon laquelle "ces procédures constituent autant de terrains d'observation, avec en toile de fond des problématiques connexes : (...) celle des incidences du développement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui tend à assimiler ces organismes à des juridictions chaque fois qu'elle estime, en application de l'article 6-1 de la convention, que sont, pour toute personne, soulevées "des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle". Il s'attachait, enfin, aux "procédés assurant la mise en œuvre effective des droits (...) sous un angle contentieux, en ouvrant les dossiers peu explorés des tribunaux spécialisés".

L'investigation proposée cherchait à répondre à ces préoccupations en ce qui concerne la matière disciplinaire, juridictionnelle ou non, en développant l'analyse selon deux axes :

Axe 1 : Un état des lieux des juridictions et organismes disciplinaires

Axe 2 : Une analyse de l'activité de juridictions disciplinaires dans le secteur sanitaire

Le déroulement de la recherche

AXE 1 : UN ETAT DES LIEUX DES JURIDICTIONS ET ORGANISMES DISCIPLINAIRES

LES MATERIAUX

En ce qui concerne le premier axe, relatif à un état des lieux des juridictions et organismes disciplinaires, le matériau a été constitué de l'ensemble des dispositions et décisions juridictionnelles relatives à la création, l'organisation et la qualification des organismes disciplinaires. Ce matériau est accessible grâce aux différentes banques de données juridiques.

LA METHODE

La mise à jour du recensement des différents organes concernés par la recherche a nécessité un important travail. En effet, une fois le matériau de recherche rassemblé grâce à l'interrogation de banques de données juridiques, on se rend compte que le législateur n'est pas toujours très clair dans sa qualification d'un organisme disciplinaire, juridiction ou organisme non juridictionnel. Pour ce faire, il procède de trois manières. Soit il le décide explicitement. Soit il le détermine implicitement, en prévoyant le type de recours à exercer contre les décisions de

l'organisme en cause : s'il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir, on a affaire à un organe administratif; s'il s'agit d'un recours en cassation, il s'agit d'une juridiction. Soit il ne le détermine pas, et ce sont les juridictions, et en dernière instance le Conseil d'État, qui "découvriront" la nature juridique de l'organisme en admettant tel ou tel recours contre ses décisions.

Une fois la qualification des différentes institutions menée à bien, l'analyse de l'organisation procédurale de ces organismes a nécessité la constitution d'une base de données organisée autour d'un certain nombre de rubriques. Ainsi, outre les rubriques identifiantes ou relatives à l'origine normative des différents organismes, une attention particulière a été portée aux justiciables, au degré de la juridiction, à la composition et/ou aux avis nécessaires à la prise de décision (et à la nature de ces avis, facultatifs, préalables ou conformes), aux autorités de saisine, aux garanties procédurales (accès au dossier, assistance d'un avocat, délai, droits de la défense), aux sanctions, aux organes ou à la nature des voies de recours possibles...

Ces données réunies, il devenait possible d'opérer une synthèse et une comparaison des différents organismes disciplinaires, notamment en vue de dégager d'éventuelles constantes relatives aux activités disciplinaires, juridictionnelles ou non. Une telle démarche permettait, également, de valider, de manière empirique, l'hypothèse de la "juridictionnalisation du droit", selon laquelle, notamment du fait du jeu de l'art. 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, mais également du fait d'évolutions séculaires de la jurisprudence du Conseil d'État, les organismes non-juridictionnels tendraient à intégrer nombre de règles dont la terre d'élection ou d'origine est constituée par les procédures juridictionnelles.

PRINCIPAUX RESULTATS

Le **recensement des institutions** a permis de mettre à jour les résultats exposés dans le tableau suivant :

	Nombre d'institutions	Catégories de justiciables
Juridictions	77	36
Organismes non juridictionne ls	76	68
Total	153	104

Ce tableau permet de constater que le **nombre de juridictions et d'organismes disciplinaires non juridictionnels est quasiment équivalent**. Le nombre de justiciables concernés est, en revanche, très différent, les juridictions ne concernant que 36 catégories de justiciables alors que les organismes non juridictionnels en concernent 68, soit presque deux fois plus. Cette différence est

due à l'existence plus courante de la voie de l'appel dans le cas des juridictions que des organismes disciplinaires non juridictionnels.

Plus largement, la présente étude a permis de mettre en lumière un double mouvement : la généralisation de la répression disciplinaire et son encadrement par des règles d'origine étatique. Le caractère général de la répression disciplinaire, résulte du fait qu'aucun groupement, notamment professionnel, n'échappe à son emprise, si tant est qu'il soit juridiquement organisé *a minima*. La seule exception que nous avons cru pouvoir découvrir réside dans la situation des travailleurs indépendants, s'ils ne sont pas soumis à des institutions disciplinaires du fait de leur activité-même. Cette production normative peut néanmoins être systématisée malgré le grand nombre de normes qu'elle représente. L'analyse permet ainsi de montrer que les différents organismes disciplinaires, juridictionnels ou non, obéissent à un certain nombre de logiques, voire de règles communes. Nous avons, par exemple, pu mettre en exergue la grande part des professionnels dans leur composition, ainsi que la présence de représentants de l'État, aussi bien en ce qui concerne la saisine que la composition des différentes juridictions ou organismes non juridictionnels. En revanche, une règle générale réside dans l'absence de la victime non membre du groupe dans la procédure disciplinaire.

Ces analyses ont permis, en outre, de valider l'hypothèse théorique de la "juridictionnalisation" du droit disciplinaire du fait du rapprochement de l'organisation procédurale des organismes disciplinaires non juridictionnels de celle des juridictions disciplinaires. On assiste, en effet, à un rapprochement, "par le haut", de la matière disciplinaire juridictionnelle et non juridictionnelle, sous l'impulsion, notamment, tant du Conseil d'État que la Cour européenne des droits de l'homme.

Le second apport de l'étude réside dans l'affirmation de l'importance de l'État en la matière. Il apparaît, en effet, dans une matière dont l'objet est la régulation de groupements sociaux les plus divers, que l'État ne se désintéresse nullement de cette régulation. Son intérêt se manifeste, notamment par le fait qu'il organise lui-même les juridictions et organismes disciplinaires non juridictionnels, leurs procédures, avec, notamment, la possibilité toujours réservée aux justiciables d'exercer des recours devant des juridictions de droit commun. L'État produit même parfois les règles qui permettent de mesurer les comportements incriminés, par exemple les règles déontologiques dans deux des quatre contentieux plus particulièrement analysés. Il intervient, en outre, par le biais des mécanismes que nous avons mis en exergue dans l'étude de l'hypothèse de la juridictionnalisation, par l'édition de principes généraux inventés par le Conseil d'État ou la Cour européenne des droits de l'Homme, dont la portée des décisions résulte d'un choix étatique.

AXE 2 : UNE ANALYSE DE L'ACTIVITE DE JURIDICTIONS DISCIPLINAIRES DANS LE SECTEUR SANITAIRE

LES MATERIAUX

Nous avons procédé à l'analyse contentieuse d'un ou deux ans de décisions de quatre juridictions :

1/ La Section disciplinaire du conseil national de l'ordre des médecins, compétent en appel des jugements des Sections disciplinaires des conseils régionaux de l'ordre des médecins;

2/ Le Conseil national de l'ordre des pharmaciens constitué en chambre de discipline, compétent en appel des jugements des conseils régionaux de l'ordre des pharmaciens constitués en chambre de discipline ou des sections du conseil national constituées en chambre de discipline statuant en première instance;

3/ La Section des assurances sociales de la section disciplinaire du conseil national de l'ordre des médecins compétente en appel des jugements des Conseils régionaux de l'ordre des médecins en matière de contrôle technique de la sécurité sociale;

4/ La Section des assurances sociales du conseil national de l'ordre des pharmaciens, constitué en chambre de discipline, compétente en appel des jugements des Sections des assurances sociales du conseil régional de l'ordre des pharmaciens.

Le choix de ces quatre juridictions se justifiait à un double titre. D'une part, il semblait nécessaire, à des fins de comparaison, de ne pas se contenter d'une seule juridiction. D'autre part, les juridictions concernées figurent selon les statistiques du Conseil d'État, parmi les plus actives des juridictions disciplinaires.

D'un point de vue quantitatif, la recherche a consisté dans l'analyse de 648 décisions, réparties comme suit.

Organe	Nombre de décisions
Conseil national de l'ordre des médecins	273
Conseil national de l'ordre des pharmaciens	96
Conseil national de l'ordre des médecins, assurances sociales	235
Conseil national de l'ordre des pharmaciens, assurances sociales	44
Total	648

Cette répartition quantitative recouvre une année d'activité décisionnelle en ce qui concerne les juridictions relatives à la profession médicale (l'année 2000) et deux années en ce qui concerne les juridictions relatives à la profession pharmaceutique (les années 1999 et 2000).

LA METHODE

Dans ce contexte, deux ensembles de contentieux disciplinaires ont d'emblée du être distingués. Le premier correspond au contentieux disciplinaire professionnel "classique", portant sur l'ensemble du comportement professionnel. Le second est celui du contentieux des sections disciplinaires des assurances sociales des ordres professionnels. Ces dernières ont, en effet, compétence pour sanctionner, suivant l'art. L. 145-1 c. sécur. soc., "les fautes, abus, fraudes et tous faits intéressant l'exercice de la profession, relevés à l'encontre des médecins, chirurgiens-dentistes ou sages-femmes à l'occasion des soins dispensés aux assurés sociaux".

L'exploitation de ces données a nécessité la mise en place d'une grille d'analyse dans le but d'observer la manière dont les justiciables accèdent à et utilisent leurs droits devant ces juridictions. Ainsi, la grille d'analyse a envisagé un certain nombre de caractéristiques procédurales, par exemple, le montant des sanctions, l'information des ordres sur les faits à l'origine de la procédure, la saisine des juridictions, ou des rubriques permettant de mesurer la durée des procès...

Dans la première phase de la recherche, une première mouture de la base a été élaborée à partir de deux exemples de dossiers. Elle a ensuite été testée par l'analyse d'une série de dossiers du conseil national de l'ordre des pharmaciens constitué en chambre de discipline. Suite aux quelques ajustements inhérents à ce "test", nous avons pu commencer l'analyse complète des dossiers des quatre juridictions dont les décisions sont explorées.

Les informations que nous avons estimées pertinentes dans le cadre de cette recherche ont été intégrées dans une base de données constituée pour les besoins de la recherche, composée d'une trentaine de rubriques, dont une contenant un codage des motivations des décisions, destiné à permettre la construction de sous-corpus suivant les questions envisagées. Le principe qui a présidé à l'élaboration des codages des motivations a consisté à rester au plus près des motivations des juridictions, de ne pas les transformer ou d'apprécier leur pertinence, mais d'essayer de les refléter, d'en rendre compte de la manière la plus fidèle et la plus proche possible. Il ne s'agissait pas, en effet, de porter une appréciation sur les motifs des décisions, mais bien de les mettre en évidence, dans le simple but de savoir ce que font, régulièrement, les juridictions dont l'activité fait l'objet de nos analyses.

PRINCIPAUX RESULTATS

Une opposition s'est dessinée, tout au long de la recherche, entre les contentieux de droit commun et les contentieux du contrôle technique. Ainsi, alors que les contentieux de droit commun se distinguent par la variété des comportements soumis aux juridictions, les contentieux du contrôle technique se caractérisent, au contraire, par leur grande régularité de ce point de vue. Cette opposition se manifeste également en ce qui concerne les procédures eu égard à la constatation des faits à leur origine ainsi qu'aux saisines des différentes juridictions. De ce point de vue, on ne peut que souligner l'absence quasi totale du parquet à l'origine des contentieux analysés et la présence des patients, à hauteur de 40 %, à l'origine de la constatation des faits réprimés en appel dans le contentieux de droit commun

de l'ordre des médecins, alors que les patients ne sauraient avoir la qualité de partie à ces procédures, preuve que l'ordre des médecins relaie, dans un certain nombre de cas, les "plaintes" des patients, qui n'ont pas, en cette qualité, possibilité d'agir dans le cadre disciplinaire. Tel n'est pas le cas, en revanche, dans les contentieux du contrôle technique, la poursuite étant, dans les faits, l'apanage exclusif des organismes d'assurance maladie, même si les règles en la matière prévoient une grande variété d'autorités de saisine.

Du point de vue des sanctions prononcées, enfin, les différents contentieux se distinguent par la variabilité des sanctions prononcées en fonction des objets de la répression, les juridictions utilisant sans conteste la palette de sanctions - du simple avertissement ou réprimande à l'interdiction définitive d'exercer - mise à leur disposition par le législateur. En outre, le sursis, lorsqu'il est prévu est utilisé comme un équivalent du blâme, permettant de sanctionner sans interdire. Rappelons, enfin, que les contentieux analysés ne contiennent quasiment pas de discussions relatives aux peines prononcées en première instance.