SECTION DES ASSURANCES SOCIALES
DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MEDECINS

180, boulevard Haussmann - 75008 PARIS

Téléphone : 01.53.89.32.00 - Télécopie : 01.53.89.32.38

Dossier n° **2858**
M. Jean R
Masseur-kinésithérapeute
Séance du **28 novembre 2001**
Lecture du **14 mars 2002**

LA SECTION DES ASSURANCES SOCIALES DU CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MEDECINS,

Vu, enregistrée au secrétariat de la section des assurances sociales du Conseil national de l'Ordre des médecins le 5 mars 1997, la requête présentée pour M. Jean R, masseur-kinésithérapeute, tendant à ce que la section :

- annule une décision, en date du 10 janvier 1997, par laquelle la section des assurances sociales du conseil régional de l'Ordre des médecins du Nord-Pas-de-Calais, statuant sur la plainte conjointe de la caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge, dont le siège est situé Place de Wattignies BP 169, 59603 MAUBEUGE CEDEX et du médecin-conseil chef de service de l'échelon local de Maubeuge, dont le siège est situé Place de Wattignies BP 169, 59603 MAUBEUGE CEDEX, lui a infligé la sanction de l'interdiction du droit de donner des soins aux assurés sociaux pendant une durée de trois mois,

- condamne la caisse primaire d'assurance maladie à lui verser la somme de 25.000 F (3.811 euros) au titre des frais irrépétibles,

par les motifs que la section des assurances sociales n'est pas compétente pour les litiges relatifs aux masseurs-kinésithérapeutes qui relèvent du tribunal des affaires de sécurité sociale ; que la composition de la section des assurances sociales est contraire aux dispositions de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'un représentant de la caisse primaire d'assurance maladie, auteur de la plainte, a siégé ; que la possibilité de constituer avocat et de consulter le dossier ne lui a été donnée que quelques jours avant l'audience ; que la commission socio-professionnelle départementale aurait du être saisie ; que la procédure d'enquête a été irrégulière, M. R n'ayant pas été entendu ; qu'il y a eu atteinte à la vie privée des patients dont les dossiers médicaux ont été portés à la connaissance de la caisse ; que le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie n'a pas été habilité à agir par le conseil d'administration ; qu'il a été fait un usage irrégulier du S.N.I.R (système national inter-régimes) ; que la nomenclature est « obsolète » ; que les temps de traitement qu'elle retient ne sont qu'indicatifs, seule la qualité des soins étant importante ; qu'il faut tenir compte de l'âge et de l'état de chaque patient, ainsi que de la modernisation des appareils et des techniques qui permettent de raccourcir le temps de traitement et d'accroître la clientèle ; que l'enquête est lacunaire ; qu'il a un secrétariat ; que l'organisation de son cabinet est spécifique ; que plusieurs clients sont traités ensemble ; que le temps de déplacement est minime ;

Vu la décision attaquée ;

Vu, enregistré comme ci-dessus le 7 mai 1997, le mémoire en défense présenté par la caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge et le médecin-conseil

180, boulevard Haussmann - 75008 PARIS
Téléphone : 01.53.89.32.00 - Télécopie : 01.53.89.32.38

chef de service de l'échelon local de Maubeuge qui conclut au rejet de la requête, après avoir réfuté les moyens tirés de l'incompétence de la section des assurances sociales ou de l'irrégularité de la procédure, en relevant que le temps de soin le plus favorable au requérant a été retenu ;

Vu, enregistré comme ci-dessus le 29 juillet 1997, le nouveau mémoire présenté pour M. R qui maintient ses conclusions par les mêmes moyens, qu'il précise ;

Vu, enregistré comme ci-dessus le 24 novembre 1997, le nouveau mémoire présenté par la caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge et par le médecin-conseil chef de service de l'échelon local de Maubeuge qui maintiennent leurs conclusions par la même argumentation, qu'ils précisent ;

Vu, enregistré comme ci-dessus le 10 mars 1998, le nouveau mémoire présenté pour M. R qui persiste dans ses conclusions initiales par les mêmes moyens, et en outre, par le motif que le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Valenciennes a annulé son déconventionnement pour méconnaissance de la procédure ;

Vu, enregistré comme ci-dessus le 20 novembre 2001, le nouveau mémoire présenté pour M. R qui précise qu'un arrêt du Conseil d'Etat selon lequel, l'exigence d'une durée de traitement de 30 minutes pour une kinésithérapie des manifestations respiratoires des affections pulmonaires chez l'enfant est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Vu, les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ratifiée par la France en vertu de la loi du 31 décembre 1973 et publiée au Journal Officiel par décret du 3 mai 1974 ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de la sécurité sociale et notamment ses articles L 145-1 à L 145-9 et R 145-4 à R 145-29 ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu l'article 75-I de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

Vu la loi n° 95-884 du 3 août 1995 portant amnistie ;

Vu le décret n° 48-1671 du 26 octobre 1948 modifié, relatif au fonctionnement des conseils de l'Ordre des médecins, des chirurgiens-dentistes, des sages-femmes et de la section disciplinaire du Conseil national de l'Ordre des médecins ;

180, boulevard Haussmann - 75008 PARIS
Téléphone : 01.53.89.32.00 - Télécopie : 01.53.89.32.38

Vu la nomenclature générale des actes professionnels des médecins, des chirurgiens-dentistes, des sages-femmes et des auxiliaires médicaux fixée par l'arrêté du 27 mars 1972 modifié ;

Après avoir entendu en séance publique :

- M. LEGER, masseur-kinésithérapeute, en la lecture de son rapport ;

- Me POUJADE, avocat, en ses observations pour M. R et M. Jean R en ses explications orales ;

- Mme LONGUESPE, représentant la caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge, en ses observations ;

- Mme le Dr THIBAUT, médecin-conseil, en ses observations pour le médecin-conseil chef de service de l'échelon local de Maubeuge ;

M. Jean R ayant eu droit à la parole en dernier ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

Sur la composition de la section des assurances sociales du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais et de la section des assurances sociales du Conseil national :

Considérant, qu'eu égard à la nature des contestations portées devant les sections des assurances sociales qui concernent des faits intéressant l'exercice de la profession médicale à l'occasion de soins dispensés aux assurés sociaux, aux conditions de désignation des deux catégories d'assesseurs ainsi qu'aux modalités d'exercice dans leurs fonctions qui les soustraient à toute subordination hiérarchique, les membres des juridictions en cause bénéficient de garanties leur permettant de porter, en toute indépendance, une appréciation personnelle sur le comportement professionnel des praticiens poursuivis devant les sections des assurances sociales ;

Considérant, en outre, que l'application des règles générales de procédure s'oppose notamment à ce qu'un membre d'une juridiction administrative puisse participer au jugement d'un recours relatif à une décision dont il est l'auteur et à ce que l'auteur d'une plainte puisse participer au jugement rendu à la suite du dépôt de celle-ci ; qu'il n'est nullement établi, dans la présente affaire, qu'un membre des sections des assurances sociales ait participé à l'élaboration des plaintes ou ait eu un lien direct avec les auteurs des plaintes ;

Considérant, qu'il suit de là, et alors même qu'un organisme de sécurité sociale ou les médecins-conseils ont la faculté de saisir la section des assurances sociales des conseils régionaux, que M. R n'est pas fondé à soutenir que la section des assurances sociales du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais et la section des assurances sociales du Conseil national ne satisfont pas à l'exigence d'indépendance et d'impartialité des juridictions, rappelée par l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qui concerne les juridictions appelées à décider, soit de contestations sur des droits et

180, boulevard Haussmann - 75008 PARIS
Téléphone : 01.53.89.32.00 - Télécopie : 01.53.89.32.38

obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre une personne ;

Sur la compétence des sections des assurances sociales :

Considérant, en premier lieu, que M. R soutient que les sections des assurances sociales ne sauraient être compétentes pour infliger des sanctions à des masseurs-kinésithérapeutes, car les dispositions de nature réglementaire de l'article R 145-8 du code de la sécurité sociale ne permettent pas d'établir un régime de sanctions ;

Considérant qu'aux termes de l'article L 145-4 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction à la date de la plainte : *« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles les dispositions du présent chapitre (contentieux du contrôle technique) sont étendues et adaptées aux difficultés nées de l'exécution du contrôle des services techniques en ce qui concerne les pharmaciens, les sages-femmes et les auxiliaires médicaux. Il édicte également les mesures nécessaires à l'application du présent chapitre et fixe notamment les règles de procédure »* ; que le décret a été inséré dans le code précité sous l'article R 145-8 ; que l'appelant ne saurait, ainsi, soutenir que le régime des sanctions ne procède pas d'une disposition législative ;

Considérant, en second lieu, que les infractions à la nomenclature générale des actes professionnels reprochées à M. R constituent bien des faits intéressant l'exercice de sa profession, relevés à l'occasion de soins dispensés à des assurés sociaux, tels qu'ils sont définis à l'article L 145-1 du code de la sécurité sociale ; que la circonstance que le tribunal des affaires de sécurité sociale puisse également être saisi, en vertu de l'article L 142-1 du même code, en cas de litige portant sur l'application par un praticien de la nomenclature générale des actes professionnels, ne fait pas obstacle à la saisine de la section des assurances sociales du conseil régional, et à la compétence d'appel de la section des assurances sociales du conseil national ;

Sur la violation de l'article 6 paragraphe 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant que M. R ne saurait valablement soutenir que les droits de la défense ont été méconnus, parce qu'il n'a été saisi de la possibilité de constituer avocat et de consulter le dossier que quelques jours avant l'audience ; qu'il ressort des pièces du dossier que M. R a été mis à même de constituer avocat en temps utile et qu'il a pu consulter le dossier dans des délais raisonnables ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que, contrairement à ce que soutient M. R, la plainte formulée à son encontre n'est pas fondée sur un traitement informatisé d'informations, mais sur les dossiers des 94 assurés sociaux comportant les demandes d'entente préalable, les prescriptions médicales, les documents de facturation ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 doit donc être écarté ;

180, boulevard Haussmann - 75008 PARIS
Téléphone : 01.53.89.32.00 - Télécopie : 01.53.89.32.38

Sur la régularité de la procédure d'enquête :

Considérant que les conditions dans lesquelles s'est effectué, avant le dépôt de la plainte, le contrôle de l'activité de M. R par les services des organismes plaignants, notamment s'agissant de son audition et de la confrontation aux patients qu'il estime obligatoires, sont sans influence sur la régularité de la procédure suivie devant la juridiction ordinale, l'élaboration de la plainte ne pouvant s'assimiler à une instruction pénale ; qu'il appartient à la juridiction saisie d'apprécier la valeur probante et la portée des documents qui lui sont soumis par les parties dans le cadre de la procédure contradictoire qui se déroule devant elle ; que dans la présente instance, M. R a pu discuter tous les éléments de la plainte déposée contre lui ; que les droits de la défense ont bien été respectés ;

Sur le moyen tiré du défaut de saisine de la commission socio-professionnelle départementale :

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obligation aux organismes plaignants de saisir la commission socio-professionnelle départementale avant de saisir la juridiction ordinale ; qu'au demeurant, il ressort des pièces du dossier que la commission socio-professionnelle a été saisie le 19 septembre 1995 ;

Sur le moyen tiré du défaut de qualité à agir du directeur de la caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge a été habilité à agir par une délibération du conseil d'administration de la caisse en date du 30 janvier 1996, qui a été jointe à la plainte ; qu'ainsi, le moyen manque en fait ;

Sur le moyen tiré de l'atteinte à la vie privée des patients :

Considérant qu'il est constant que les services administratifs de la caisse n'ont eu connaissance que de documents sur lesquels ne figurent pas d'informations médicales ; que dès lors, le moyen tiré en définitive de la violation du secret médical doit être écarté ;

Sur le déconventionnement :

Considérant que le déconventionnement effectué par une caisse primaire d'assurance maladie est indépendant de la procédure suivie devant les sections des assurances sociales de l'Ordre des médecins et des sanctions disciplinaires prévues par le code de la sécurité sociale ; que, dès lors, la circonstance que le tribunal des affaires de sécurité sociale de Valenciennes ait annulé le déconventionnement prononcé par le directeur de la caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge, au demeurant pour un motif de procédure, est sans influence sur la solution du présent litige ;

Sur le fond :

180, boulevard Haussmann - 75008 PARIS

Téléphone : 01.53.89.32.00 - Télécopie : 01.53.89.32.38

Considérant qu'il résulte de l'instruction et notamment de l'étude concernant 94 patients et 1352 séances de rééducation à laquelle la caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge et le médecin-conseil chef de service de l'échelon local de Maubeuge se sont livrés pour la période comprise entre le 1er mars 1994 et le 30 avril 1994 que, dans l'hypothèse dans laquelle M. R, masseur-kinésithérapeute, aurait respecté les durées de séances prévues par la nomenclature générale des actes professionnels pour les actes AMM., son temps quotidien d'activité aurait été supérieur à 24 heures par jour pour quatre jours et aurait été de 10 à 24 heures par jour pour trente-neuf journées ; qu'il en résulte que M. R consacre à ses patients un temps notablement inférieur à celui prévu par les dispositions de la nomenclature et qui ne lui permet pas, dès lors, de dispenser des soins dans des conditions satisfaisantes ; que si M. R soutient que le fonctionnement de son secrétariat, la spécificité de l'organisation de son cabinet, le recours à des techniques modernes, le traitement simultané de plusieurs patients, la brièveté de son temps de déplacement, l'adaptation de la durée, laquelle n'est qu'indicative, à la situation propre de chaque patient, la recherche constante de la qualité des soins (les durées de la nomenclature n'étant qu'indicatives), seraient des éléments justifiant sa pratique, ces circonstances ne sont pas de nature à faire disparaître l'infraction commise aux prescriptions de la nomenclature qui n'autorisent pas, en définitive, une activité excédant parfois 24 heures par jour et qui, même si M. R les juge « obsolètes », ont un caractère exécutoire et s'imposent à lui, tant qu'elles n'ont pas été modifiées ou supprimées, le praticien ne pouvant leur substituer des dispositions à sa convenance ou résultant de son interprétation personnelle ;

Sur la sanction :

Considérant, que ces faits sont des fautes, abus et fraudes au sens de l'article L 145-1 du code de la sécurité sociale, susceptibles de justifier l'application de l'une des sanctions énumérées par l'article L 145-2 du même code ; que leur caractère systématique les rend contraires à la probité et exclut, par suite, l'amnistie édictée par l'article 14 de la loi du 3 août 1995 susvisée ;

Considérant, que dans les circonstances de l'affaire, il convient d'atténuer la sanction de trois mois d'interdiction du droit de donner des soins aux assurés sociaux prononcée par les premiers juges en lui substituant celle de l'interdiction du droit de donner des soins aux assurés sociaux pendant trois mois, dont un mois avec le bénéfice du sursis, les frais étant mis à la charge de M. R ;

Sur les frais irrépétibles :

Considérant, qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'affaire, de condamner la caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge et le médecin-conseil chef de service de l'échelon local de Maubeuge à verser la somme de 25.000 F (3.811 euros) à M. R, sur le fondement de l'article 75 de la loi 91.647 du 10 juillet 1991 ;

PAR CES MOTIFS,

D E C I D E :

Article 1er : La sanction de l'interdiction du droit de donner des soins aux assurés sociaux pendant une durée de trois mois, dont un mois avec le bénéfice du sursis, dans

180, boulevard Haussmann - 75008 PARIS

Téléphone : 01.53.89.32.00 - Télécopie : 01.53.89.32.38

les conditions prévues à l'article L 145-2 du code de sécurité sociale, est prononcée à l'encontre de M. R.

Article 2 : L'exécution de la sanction pour la partie non assortie du sursis, infligée à M. R, prendra effet le 1er septembre 2002 et cessera de porter effet le 31 octobre 2002 à minuit.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de M. R est rejeté.

Article 4 : La décision de la section des assurances sociales du conseil régional de l'Ordre des médecins du Nord-Pas-de-Calais, en date du 10 janvier 1997, est réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente décision.

Article 5 : Les frais de la présente instance s'élevant à 191,83 euros seront supportés par M. R et devront être versés dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à M. Jean R, à la caisse primaire d'assurance maladie de Maubeuge, au médecin-conseil chef de service de l'échelon local de Maubeuge, à la section des assurances sociales du conseil régional de l'Ordre des médecins du Nord-Pas-de-Calais, au directeur régional des affaires sanitaires et sociales du Nord-Pas-de-Calais, au chef du service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles du Nord-Pas-de-Calais, au ministre chargé de la sécurité sociale et au ministre chargé de l'agriculture.

Délibéré à l'issue de l'audience du 28 novembre 2001, où siégeaient M. ALLUIN, Conseiller d'Etat honoraire, Président ; M. LEGER, masseur-kinésithérapeute, membre suppléant, nommé par le ministre chargé de la sécurité sociale ; M. le Dr NATTAF, membre titulaire, nommé par le Conseil national de l'Ordre des médecins ; M. le Dr DUCLOS et Mme le Dr JOURDAN, membres suppléants, nommés par le ministre chargé de la sécurité sociale.

Lu en séance publique le 14 mars 2002.

LE CONSEILLER D'ETAT HONORAIRE
PRESIDENT DE LA SECTION DES ASSURANCES SOCIALES
DU
CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MEDECINS

G. ALLUIN

LE SECRETAIRE DE LA
SECTION DES ASSURANCES SOCIALES

M-A. PEIFFER