

Le 18 septembre 2025

Communication des documents produits ou reçus par les conseils départementaux en précontentieux disciplinaire

Le Conseil national est destinataire de nombreuses questions concernant la communication des documents détenus par les Conseils départementaux, et plus particulièrement celle des plaintes et des explications en réponse du médecin dans le cadre du précontentieux disciplinaire.

La réponse dépend de ce qui est prévu par la réglementation, qui pose des obligations, mais aussi de la politique ordinale, qui conduit le conseil national à émettre des recommandations.

Quelle est la nature juridique des documents produits ou reçus par les conseils départementaux en précontentieux disciplinaire ?

Depuis un arrêt du Conseil d'Etat n° 474435 du 13 novembre 2024, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) considère désormais que « les documents produits ou reçus dans le cadre de la phase préliminaire à la procédure disciplinaire proprement dite, quand bien même cette dernière ne serait pas diligentée in fine » « se rattachent à la fonction juridictionnelle et n'ont pas le caractère de documents administratifs ».

Deux situations peuvent se présenter : la communication à l'initiative du Conseil (I) et la demande de communication faite par une personne (II).

En effet, les règles applicables ne sont pas les mêmes lorsque le Conseil départemental a transmis de lui-même des documents et lorsqu'il ne l'a pas fait et qu'une personne demande à accéder à des documents.

Table des matières

I) Communication à l'initiative du conseil départemental	4
1) Communication des documents dans le cas de la plainte contre un médecin en exercice libéral ou salarié (article L.4123-2 CSP).....	4
2) Communication des documents dans le cas de la plainte contre un médecin chargé d'une mission de service public (article L 4124-2 du CSP alinéa 1).....	4
3) Communication des documents dans le cas de la plainte contre un médecin chargé d'une fonction de contrôle (article L 4124-2 du CSP alinéa 2).....	5
4) Communication des documents dans le cas de la plainte pour refus de soins discriminatoires (article L. 1110-3 du CSP)	5
II) Communication de documents à la demande.....	5
1) Communication demandée par l'auteur de la plainte ou par le médecin mis en cause....	5
2) Communication de documents demandée par un tiers.....	6
ANNEXE : POUR EN SAVOIR PLUS.....	8

I) Communication à l'initiative du conseil départemental

1) Communication des documents dans le cas de la plainte contre un médecin en exercice libéral ou salarié (article L.4123-2 CSP)

- A réception de la plainte, le conseil départemental en accuse réception au plaignant en lui communiquant la fiche d'information sur la procédure-plaignant et lui adresse une convocation pour la réunion de conciliation.
- En parallèle, le conseil départemental informe le médecin en lui communiquant la plainte intégralement, lui propose de faire part, s'il le souhaite de ses explications écrites sur les faits reprochés, lui envoie la fiche d'information sur la procédure-médecin, et lui adresse une convocation pour la réunion de conciliation.
- A réception des explications écrites du médecin, le conseil départemental les communique intégralement au plaignant.
- Dans le cas où le plaignant répond aux explications écrites du médecin, cette réponse est communiquée à ce dernier.

Cas particulier : Alors même que le plaignant mentionnerait dans sa plainte ne pas vouloir se rendre à la conciliation, il demeure nécessaire de communiquer la plainte au médecin, d'informer le plaignant de cette transmission et de les convoquer à une réunion, même si elle aboutit à constater la non-conciliation (carence) en raison de l'absence du plaignant.

2) Communication des documents dans le cas de la plainte contre un médecin chargé d'une mission de service public (article L 4124-2 du CSP alinéa 1)

- A réception de la plainte contre un médecin chargé d'une mission de service public, formée par une personne qui n'a pas qualité pour le faire, le conseil départemental accuse réception de la plainte en communiquant au plaignant la fiche d'information sur la procédure-plaignant, spécifique aux plaintes contre un médecin chargé d'une mission de service public.
- Il informe le médecin mis en cause en lui communiquant la plainte et lui joint la fiche d'information sur la procédure-médecin spécifique aux plaintes contre un médecin chargé d'une mission de service public. Il l'invite à faire part de ses explications écrites sur les faits

reprochés et il lui est indiqué que celles-ci sont susceptibles d'être communiquées au plaignant.

- Le conseil départemental communique au plaignant (notification par LRAR avec indication des délais et voies de recours) la délibération par laquelle il décide de ne pas saisir la juridiction disciplinaire des faits reprochés au médecin.
- A l'inverse, s'il décide de saisir la juridiction disciplinaire, le conseil départemental en informe le plaignant par courrier simple, sans lui communiquer la délibération, celle-ci n'étant pas susceptible de recours.

3) Communication des documents dans le cas de la plainte contre un médecin chargé d'une fonction de contrôle (article L 4124-2 du CSP alinéa 2)

Le conseil départemental de l'Ordre des médecins ne figure pas parmi les autorités énumérées au deuxième alinéa de l'article L. 4124-2¹ du code de la santé publique qui peuvent traduire, devant la chambre disciplinaire de première instance, un médecin mis en cause pour des faits se rattachant à l'exercice de sa fonction de contrôle.

Il n'est **donc pas compétent pour traiter ces plaintes**, mais il apparaît toutefois légitime que le médecin soit informé des griefs portés à son égard.

4) Communication des documents dans le cas de la plainte pour refus de soins discriminatoires (article L. 1110-3 du CSP)

- **La procédure dérogatoire² du refus de soins discriminatoire introduit une obligation réglementaire pour le conseil départemental de communiquer la plainte au médecin mis en cause, sans réserve particulière.**
- La communication de la plainte au médecin mis en cause sera accompagnée de la fiche d'information du médecin sur la procédure et il en ira de même du courrier qui sera adressé par le conseil départemental au plaignant pour lui accuser réception de sa plainte, auquel sera jointe la fiche d'information du plaignant sur la procédure.

II) Communication de documents à la demande

En l'absence de communication spontanée, un conseil départemental peut se voir demander **communication** de documents produits ou reçus dans le cadre du traitement d'une plainte.

1) Communication demandée par l'auteur de la plainte ou par le médecin mis en cause

La demande de documents relatifs à une plainte conduit le conseil départemental à les communiquer aux seules personnes intéressées, médecin et auteur de la plainte.

Si les documents auraient dû, conformément au I, être communiqués à l'auteur de la plainte ou au médecin mis en cause, il incombe au conseil départemental de les adresser au demandeur.

¹ deuxième alinéa de l'article L. 4124-2 du code de la santé publique : « Lorsque les praticiens mentionnés à l'alinéa précédent exercent une fonction de contrôle prévue par la loi ou le règlement, ils ne peuvent être traduits devant la chambre disciplinaire de première instance, à l'occasion des actes commis dans l'exercice de cette fonction, que par le ministre chargé de la santé, le représentant de l'Etat dans le département, le directeur général de l'agence régionale de santé ou le procureur de la République. »

² Dans ce cas, l'article R.1110-11 du code de la santé publique dispose que : « (...) Sous huit jours, l'autorité recevant la plainte en accuse réception auprès de son auteur et la transmet à l'autorité qui n'en a pas été destinataire ainsi qu'au professionnel de santé mis en cause en mentionnant la date de réception (...) ».

2) Communication de documents demandée par un tiers

La plainte, les explications écrites du médecin mis en cause et les autres documents reçus ou produits par le conseil départemental, n'ont pas à être communiqués à un tiers.

Il importe d'avoir conscience que ces considérations ne sont valables que pour la phase de **précontentieux disciplinaire**, et que lorsqu'on bascule dans la procédure disciplinaire, toutes les pièces du dossier deviennent accessibles aux parties (médecin/plaignant)³.

³ 1er alinéa de l'article R 4126-12 du code de la santé publique : « *Sauf s'il est fait application des dispositions de l'article [R. 4126-5](#), la plainte ou la requête et les pièces jointes sont communiquées dans leur intégralité en copie aux parties. Lorsque le volume, le nombre ou les caractéristiques des pièces produites font obstacle à la production de copies, les parties sont invitées à les consulter au greffe de la juridiction* ».

Tableau récapitulatif

Communication du document à :	Plaignant	Médecin mis en cause	Tiers
Plainte (art. L4123-2 CSP)	X	communication spontanée	pas de communication
Plainte contre un médecin chargé d'une fonction publique (1^{er} alinéa art. L. 4124-2 CSP)	X	communication spontanée	pas de communication
Saisine pour refus de soins discriminatoire	X	communication spontanée	pas de communication
Plainte contre un médecin chargé d'une mission de contrôle (2^e alinéa art. L. 4124-2 CSP)	X	communication spontanée	pas de communication
Explications écrites du médecin mis en cause (art. L. 4123-2 CSP)	communication spontanée	X	pas de communication
Explications écrites du médecin chargé d'une fonction publique (1^{er} alinéa art. L. 4124-2 CSP)	communication sur demande	X	pas de communication
Explications écrites du médecin chargé d'une fonction de contrôle (2^e alinéa art. L. 4124-2 CSP)	communication sur demande	X	pas de communication

ANNEXE : POUR EN SAVOIR PLUS

Communication des documents dans le cas de la plainte contre un médecin en exercice libéral ou salarié (art. L.4123-2 CSP)

Les plaintes contre les médecins en exercice libéral ou salarié, qui relèvent de l'article L. 4123-2 du code de la santé publique, constituent l'essentiel des plaintes dont les conseils départementaux de l'Ordre sont saisis. Comme le prévoit cet article, il incombe au conseil départemental de traiter la plainte en organisant une conciliation à laquelle doivent obligatoirement être convoqués le plaignant et le médecin.

Le législateur impose au conseil départemental d'accuser réception de la plainte à son auteur et d'informer le médecin de la plainte dont il a été saisi, puis de convoquer les parties dans un délai d'un mois en vue d'une conciliation, mais il ne précise pas si la plainte doit, à ce stade, être communiquée au médecin mis en cause.

L'objet de la procédure de conciliation est de permettre aux parties de tenter de régler, à l'amiable, le différend qui les oppose avant qu'il ne soit éventuellement porté devant la juridiction disciplinaire. Pour le bon déroulement de cette procédure, il est indispensable que le médecin puisse connaître préalablement l'identité du plaignant et les faits qui lui sont reprochés.

Le conseil national considère que l'information du médecin prévue par le législateur consiste à communiquer la plainte au médecin dans son intégralité, sans effectuer de tri ou d'occultation des éléments, pour assurer sa complète information comme le demande la loi.

La communication de la plainte au médecin mis en cause est accompagnée d'une fiche d'information du médecin sur la procédure et il en va de même du courrier qui est adressé par le conseil départemental au plaignant pour lui accuser réception de sa plainte, auquel est jointe une fiche d'information du plaignant sur la procédure.

Le médecin est informé de la possibilité de faire part de ses explications écrites sur les faits qui lui sont reprochés et que celles-ci seront communiquées au plaignant.

Le conseil national recommande également que le conseil départemental, s'il reçoit des explications écrites du médecin en temps utile, les communique intégralement au plaignant de façon spontanée.

De la sorte, le plaignant a la possibilité de prendre connaissance, avant la réunion de conciliation des explications ou précisions apportées par le médecin.

Ainsi, une transparence entre plaignant et médecin visé par la plainte pour permettre la conciliation, est assurée.

Communication des documents dans le cas de la plainte contre un médecin chargé d'une mission de service public (art. L. 4124-2, 1^{er} alinéa CSP)

A réception d'une plainte, formée par une personne qui n'a pas qualité pour le faire et dirigée contre un médecin chargé d'une fonction publique, à l'occasion des actes de cette mission de service public, **il revient au conseil départemental d'apprécier s'il y a eu méconnaissance des règles déontologiques et de décider de saisir ou de refuser de saisir** la chambre disciplinaire de première instance⁴.

Le conseil national recommande d'accuser réception de la plainte à son auteur en joignant la fiche d'information du plaignant sur la procédure spécifique aux plaintes contre un médecin chargé d'une mission de service public.

Il n'existe dans ce cas pas d'obligation légale pour le conseil départemental d'organiser une conciliation, l'auteur de la plainte « disparaissant » derrière l'institution ordinale.

L'intérêt qui s'attache à ce que le conseil départemental soit le plus complètement informé pour prendre sa décision conduit à recommander la communication de la plainte au médecin chargé d'une mission de service public, alors même que l'article L.4124-2 du code de la santé publique ne prévoit pas l'information du praticien, en joignant la fiche d'information du médecin sur la procédure spécifique aux plaintes contre un médecin chargé d'une mission de service public.

Le médecin est informé de la possibilité de faire part de ses explications écrites sur les faits reprochés et que celles-ci sont susceptibles d'être communiquées à l'auteur de la plainte.

Si le conseil départemental n'a pas à communiquer spontanément les explications du médecin à l'auteur de la plainte, il peut le faire si ce dernier en fait la demande (cf II). Il n'y a pas d'obligation de communication des explications écrites du médecin à l'auteur de la plainte.

Le conseil départemental doit cependant notifier au plaignant, par LRAR, la délibération par laquelle son assemblée décide de ne pas saisir la juridiction disciplinaire des faits relatés dans la plainte en lui indiquant les délais et voies de recours.

Dans le cas où le conseil départemental décide de saisir la juridiction disciplinaire, il informe le plaignant de cette décision (par courrier simple) sans lui communiquer la délibération, celle-ci n'étant pas susceptible de recours.

Communication des documents dans le cas de la plainte pour refus de soins discriminatoire (art. L. 1110-3 CSP)

La loi prévoit que toute personne qui s'estime victime d'un refus de soins discriminatoire de la part d'un professionnel de santé peut saisir le directeur de l'organisme local d'assurance maladie ou le président du conseil départemental de l'Ordre de ces faits. Cette saisine vaut plainte.

L'article L. 1110-3 du code de la santé publique prévoit ainsi que la plainte « *est communiquée à l'autorité qui n'en a pas été destinataire. Le récipiendaire en accuse réception à l'auteur, en informe le professionnel de santé mis en cause et peut le convoquer dans un délai d'un mois à compter de la date d'enregistrement de la plainte* ».

⁴ Conformément à l'article L 4124-2 du code de la santé publique.

Communication de documents demandée par l'auteur de la plainte ou le médecin mis en cause

Les documents produits ou reçus par le conseil départemental dans le cadre du traitement d'une plainte, en précontentieux disciplinaire, ne peuvent pas être communiqués à n'importe quelle personne et leur communication peut connaître des limites, liées en particulier au respect du secret médical.

Dans le cadre du traitement d'une plainte contre un médecin en exercice libéral ou salarié, s'il est recommandé pour le bon déroulement de la conciliation de communiquer spontanément au plaignant les explications écrites du médecin mis en cause, reçues par le conseil départemental, **la vigilance s'impose lorsque le plaignant n'est pas le patient.**

Dans ce cas de figure, les explications écrites du médecin faisant état d'informations couvertes par le secret médical ne peuvent pas être communiquées au plaignant.

Communication de documents demandée par un tiers

On entend par tiers, toute personne autre que l'auteur de la plainte ou le médecin mis en cause, qui n'est pas concernée par la procédure de plainte.

Par exemple, un membre de la famille du plaignant, l'associé du médecin mis en cause.

La plainte, les explications écrites du médecin mis en cause ou tout autre document reçu ou produit par le conseil départemental à l'occasion du traitement de la plainte n'ont pas à être communiqués à des tiers.