Conseil d'État, 2 octobre 2026, n° 501227

Conseil d'État | 4ème et 1ère chambres réunies | 2 octobre 2026

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 501227, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 4 février et 5 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Imapole demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le Conseil national de l'ordre des médecins a rejeté son recours contre la décision du 18 septembre 2024 du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes de l'ordre des médecins prononçant sa radiation du tableau de l'ordre des médecins ;

2°) de mettre à la charge du Conseil national de l'ordre des médecins la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la décision attaquée :

- est insuffisamment motivée en ce que le Conseil national de l'ordre des médecins n'a pas répondu à sa demande de communication des motifs de cette décision implicite ;

- a été adoptée en méconnaissance du principe d'impartialité en ce que, d'une part, la présidente du conseil départemental de l'ordre des médecins et, d'autre part, le président et les membres de la formation restreinte du Conseil national de l'ordre des médecins avaient déjà exprimé un parti pris sur l'organisation du groupe auquel elle appartient ;

- a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière en ce qu'elle se fonde sur des griefs qui n'ont pas fait l'objet d'une mise en demeure préalable ou sur lesquels elle n'a pas été mise en mesure de faire valoir ses observations ;

- est entachée d'illégalité en ce qu'elle confirme les décisions des 23 juillet 2024 du conseil départemental du Rhône de l'ordre des médecins et du 18 septembre 2024 du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes portant radiation de la société Imapole du tableau de l'ordre des médecins, elles-mêmes entachées d'illégalités ;

- fait une inexacte application de l'article 70 de l'ordonnance du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées et de l'article R. 4113-12 du code de la santé publique en ce qu'elle retient que des médecins ne peuvent être associés d'une société par actions simplifiée ayant pris des participations dans la société d'exercice libéral dans laquelle ils exercent ;

- est entachée d'une erreur d'appréciation en ce qu'elle retient que les médecins professionnels exerçant au sein de la société Imapole n'en assurent pas le contrôle effectif.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 juin 2025, le Conseil national de l'ordre des médecins conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

2° Sous le n° 502006, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 27 février, 24 juin et 4 août 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Imapole demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 9 janvier 2025 par laquelle le Conseil national de l'ordre des médecins a prononcé sa radiation du tableau de l'ordre des médecins à compter du 1er juin 2025 ;

2°) de mettre à la charge du Conseil national de l'ordre des médecins la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la décision attaquée :

- a été adoptée en méconnaissance du principe d'impartialité en ce que, d'une part, la présidente du conseil départemental de l'ordre des médecins et, d'autre part, le président et les membres de la formation restreinte du Conseil national de l'ordre des médecins avaient déjà exprimé un parti pris sur l'organisation du groupe auquel elle appartient ;

- a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière en ce qu'elle se fonde sur des griefs qui n'ont pas fait l'objet d'une mise en demeure préalable ou sur lesquels elle n'a pas été mise en mesure de faire valoir ses observations ;

- fait une inexacte application de l'article 70 de l'ordonnance du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées et de l'article R. 4113-12 du code de la santé publique en ce qu'elle retient que des médecins ne peuvent être associés d'une société par actions simplifiée ayant pris des participations dans la société d'exercice libéral dans laquelle ils exercent ;

- est entachée d'une erreur d'appréciation en ce qu'elle retient que les médecins professionnels exerçant au sein de la société Imapole n'en assurent pas le contrôle effectif.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 21 mai et 18 juillet 2025, le Conseil national de l'ordre des médecins conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société Imapole au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Le conseil départemental du Rhône de l'ordre des médecins a présenté des observations, enregistrées les 23 mai et 24 juin 2025.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de la santé publique ;

- l'ordonnance n° 2023-77 du 8 février 2023 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Anne Villette, maîtresse des requêtes,

- les conclusions de M. Jean-François de Montgolfier, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Gury et Maitre, avocat de la société Imapole, à la SCP Gouz-Fitoussi, avocat du Conseil national de l'ordre des médecins, et à la SARL Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix, avocat du conseil départemental du Rhône de l'ordre des médecins.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 4 septembre 2026, présentée par la société Imapole ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier qu'en 2020, la société par actions simplifiée ImaSauv, devenue depuis ImaOne, détenue, d'une part par la société Conrad, elle-même détenue par les médecins associés de la société Imapole et exerçant en son sein en qualité de collaborateurs libéraux et, d'autre part, notamment, par la société NovSanté et par Bpifrance, a pris des participations dans la société d'exercice libéral par actions simplifiée Imapole, inscrite au tableau de l'ordre des médecins. Entre 2020 et 2024, les statuts et le pacte d'associés de la société Imapole ainsi que la composition du capital social de la société ImaOne ont été modifiés à plusieurs reprises. Le conseil départemental du Rhône de l'ordre des médecins, estimant que les statuts et le pacte d'associés de la société Imapole n'étaient pas conformes aux règles applicables aux sociétés d'exercice libéral résultant de l'ordonnance du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées et du code de la santé publique a décidé, le 23 juillet 2024, de radier la société du tableau de l'ordre. La société Imapole ayant formé un recours contre cette décision, le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes de l'ordre des médecins, statuant en formation restreinte, a également décidé, le 18 septembre 2024 que la société devait être radiée du tableau de l'ordre. Sur recours de la société Imapole, le Conseil national de l'ordre des médecins, statuant en formation restreinte, après avoir fait naître par son silence une décision implicite de rejet a, par une décision du 9 janvier 2025, décidé que la société devait être radiée du tableau de l'ordre à compter du 1er juin 2025. Par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre, la société Imapole demande au Conseil d'Etat l'annulation pour excès de pouvoir de ces deux décisions du Conseil national de l'ordre des médecins.

Sur la requête dirigée contre la décision implicite de rejet :

2. Si le silence gardé par l'administration sur un recours gracieux ou hiérarchique fait naître une décision implicite de rejet qui peut être déférée au juge de l'excès de pouvoir, une décision explicite de rejet intervenue postérieurement se substitue à la première décision. Il en résulte que des conclusions à fin d'annulation de cette première décision doivent être regardées comme dirigées contre la seconde.

3. Il résulte de ce qui précède que la requête de la société Imapole tendant à l'annulation de la décision implicite par laquelle le Conseil national de l'ordre des médecins a rejeté son recours contre la décision du 18 septembre 2024 du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes de l'ordre des médecins, statuant en formation restreinte, portant radiation de cette société du tableau de l'ordre des médecins doit être regardée comme dirigée contre la décision explicite du 9 janvier 2025 du Conseil national de l'ordre des médecins, statuant en formation restreinte.

Sur le cadre juridique :

4. D'une part, aux termes de l'article L. 4112-1 du code de la santé publique : « Les médecins (…) qui exercent dans un département sont inscrits sur un tableau établi et tenu à jour par le conseil départemental de l'ordre dont ils relèvent. (…) / Nul ne peut être inscrit sur ce tableau s'il ne remplit pas les conditions requises par le présent titre et notamment les conditions nécessaires de moralité, d'indépendance et de compétence. (…) / Il incombe au conseil départemental de tenir à jour le tableau et, le cas échéant, de radier de celui-ci les praticiens qui, par suite de l'intervention de circonstances avérées postérieures à leur inscription, ont cessé de remplir ces conditions (…) ». Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 4113-11 du même code : « Le conseil de l'ordre peut refuser d'inscrire au tableau des candidats qui ont contracté des engagements incompatibles avec les règles de la profession ou susceptibles de priver le praticien de l'indépendance professionnelle nécessaire. » En vertu de l'article R. 4113-4 du même code, les sociétés d'exercice libéral de médecins sont constituées sous la condition suspensive de leur inscription au tableau de l'ordre des médecins. L'inscription ne peut être refusée que si les statuts ne sont pas conformes aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur ou dans le cas prévu à l'article L. 4113-11. Toute modification des statuts ou du capital social doit être transmise au conseil départemental de l'ordre.

5. D'autre part, aux termes du premier alinéa de l'article 40 de l'ordonnance du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées : « Il peut être constitué, pour l'exercice d'une profession libérale réglementée, des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés anonymes, des sociétés par actions simplifiées ou des sociétés en commandite par actions régies par les dispositions du livre II du code de commerce, sous réserve des dispositions du présent livre. » Aux termes de l'article 46 de la même ordonnance : « Sous réserve des dispositions propres à chaque famille de professions mentionnée à l'article 2, plus de la moitié du capital social et des droits de vote est détenue, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une société de participations financières de professions libérales, par des professionnels exerçant au sein de la société. » En vertu de l'article 47 de cette ordonnance : « Sous réserve des dispositions propres à chaque famille de professions mentionnée à l'article 2, le complément du capital social et des droits de vote peut être détenu par : 1° Des personnes physiques qui sont des professionnels exerçants ou des personnes morales exerçant la profession constituant l'objet social de la société ; / 2° Pendant un délai de dix ans, des associés personnes physiques qui, ayant cessé toute activité professionnelle, ont exercé cette profession au sein de la société, sous réserve de l'article 54 ; / 3° Les ayants droit des personnes physiques mentionnées ci-dessus pendant un délai de cinq ans suivant leur décès ; / 4° Une société de participations financières de professions libérales régie par le livre V de la présente ordonnance ; / 5° Des personnes exerçant une profession libérale réglementée de la même famille que celle mentionnée dans l'objet social ; / 6° Des personnes européennes dont l'activité constitue l'objet social de la société. S'il s'agit d'une personne morale contrôlée, partiellement ou totalement, par une autre personne morale, elle respecte les exigences en matière de détention du capital et des droits de vote prévues par la présente ordonnance. » Selon le premier alinéa de l'article 70 de cette ordonnance : « Afin de tenir compte des nécessités propres à chaque profession, des décrets en Conseil d'Etat peuvent prévoir que des personnes autres que celles mentionnées aux articles 46 et 47 puissent détenir une part, qu'ils fixent, inférieure à la moitié du capital des sociétés constituées sous la forme de sociétés à

responsabilité limitée, de sociétés par actions simplifiées ou de sociétés à forme anonyme. Toutefois, ces personnes ne peuvent détenir individuellement plus du quart du capital. » L'article R. 4113-12 du code de la santé publique, pris sur le fondement de ce dernier article, dispose que : « Le quart au plus du capital d'une société d'exercice libéral de médecins (…) peut être détenu par une ou plusieurs personnes ne répondant pas aux conditions des articles 46 ou 47 de l'ordonnance n° 2023-77 du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées (…) ».

6. Il résulte des dispositions citées aux points 4 et 5 ci-dessus que l'instance ordinale ne peut refuser d'inscrire une société d'exercice libéral de médecins au tableau de l'ordre que si ses statuts ne sont pas conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'exercice de la profession, au nombre desquelles figurent les conditions auxquelles la loi subordonne l'exercice de la médecine dans le cadre d'une société. A ce titre, il appartient à l'instance ordinale de s'assurer que les statuts d'une société d'exercice libéral de médecins et, le cas échéant, les accords passés entre les associés ou les engagements contractés par la société avec des tiers ne sont pas de nature à compromettre le respect des règles de la profession par les médecins qui exercent au sein de cette société, notamment en portant atteinte à leur indépendance professionnelle, privant ainsi d'effets, alors même que les médecins associés disposeraient formellement d'au moins la moitié du capital et des droits de vote, les garanties prévues par les dispositions des articles 46 et 47 de l'ordonnance du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées et de l'article R. 4113-12 du code de la santé publique. Lorsqu'une société déjà inscrite au tableau de l'ordre ne respecte plus une de ces exigences, l'instance ordinale départementale, après l'avoir mise en demeure de régulariser sa situation, peut prononcer sa radiation du tableau de l'ordre, de même que, s'ils sont saisis, l'instance ordinale régionale et le Conseil national de l'ordre des médecins.

7. En revanche, il ne résulte ni des dispositions citées aux points 4 et 5 ni d'aucune autre disposition ou d'aucun principe que la détention, par un médecin exerçant au sein d'une société d'exercice libéral, d'une partie du capital d'une personne morale détenant elle-même une part du capital de cette société d'exercice libéral, ferait en tant que telle obstacle à l'inscription de cette dernière société au tableau de l'ordre, alors même que la personne morale détentrice des parts du capital de la société d'exercice libéral ne répondrait pas aux conditions des articles 46 ou 47 de l'ordonnance du 8 février 2023 relative à l'exercice en société des professions libérales réglementées.

Sur la légalité de la décision du 9 janvier 2025 :

8. En premier lieu, la décision du 9 janvier 2025 du Conseil national de l'ordre des médecins, statuant en formation restreinte, s'est substituée à celle du 18 septembre 2024 du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes du même ordre. Par suite, la société Imapole ne peut utilement soutenir que la présidente de l'instance ordinale régionale aurait méconnu l'exigence d'impartialité en siégeant lors de la séance du 18 septembre 2024. Par ailleurs, si le principe d'impartialité s'impose au Conseil national de l'ordre des médecins, statuant en formation restreinte, comme à toute autorité administrative, la seule circonstance que certains de ses membres auraient voté en faveur d'une délibération du 29 mars 2024 du Conseil national de l'ordre des médecins, alertant sur le processus de financiarisation de la médecine, ne faisait pas obstacle, eu égard aux termes de cette délibération, à ce qu'ils siègent au sein de cette formation restreinte. Enfin, si la société Imapole fait valoir que le président du Conseil national de l'ordre des médecins a publiquement pris parti sur la conformité de ses statuts aux dispositions législatives et réglementaires, ce dernier n'a en tout état de cause pas siégé au sein de la formation restreinte réunie le 9 janvier 2025. Dès lors, la société Imapole n'est pas fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière méconnaissant le principe d'impartialité.

9. En deuxième lieu, la décision du Conseil national de l'ordre des médecins s'étant, ainsi qu'il a été dit, substituée à celles des instances ordinales départementale et régionale et à la décision implicite de rejet né du silence gardé par cette instance, la société Imapole ne peut utilement soutenir, ni que ces décisions sont insuffisamment motivées, ni qu'elles ont été prises à l'issue d'une procédure irrégulière faute de mise en demeure préalable. Par ailleurs, aucune disposition ni aucun principe n'impose au Conseil national de l'ordre des médecins de mettre en demeure une société d'exercice libéral de médecins de régulariser sa situation avant de statuer sur le recours présenté par cette société en application de l'article L. 4112-4 du code de la santé publique. Enfin, il ressort des pièces du dossier que la société Imapole a pu présenter des observations préalables sur le grief, retenu par le Conseil national de l'ordre des médecins pour fonder sa décision, tiré de ce que les statuts et pactes d'associés transmis par la société Imapole comportaient des stipulations susceptibles de porter atteinte à l'indépendance professionnelle des médecins associés y exerçant. Par suite, la société Imapole n'est pas fondée à soutenir que la décision qu'elle attaque a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière méconnaissant le principe du contradictoire.

10. En dernier lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 7 qu'en retenant que la détention, par des praticiens associés exerçant au sein de la société Imapole, de participations au sein de la société ImaOne, faisait obstacle à l'inscription de la société Imapole au tableau de l'ordre, le Conseil national de l'ordre des médecins a fait une inexacte application des dispositions citées au point 5.

11. Toutefois, pour prononcer, par la décision attaquée, la radiation de la société Imapole du tableau de l'ordre des médecins, le Conseil national de l'ordre des médecins s'est également fondé sur la circonstance que des médecins associés exerçant au sein de cette société sont placés dans une situation de nature à les priver de leur indépendance professionnelle.

12. Or il ressort des pièces des dossiers, notamment des statuts de la société Imapole et de la société ImaOne, vers laquelle remonte la quasi-totalité des dividendes de la société Imapole, ainsi que des accords passés entre leurs associés, que les financements apportés à l'installation de la société Imapole par la société NovSanté et par Bpifrance l'ont été au travers de l'émission le 28 juillet 2022, par la société Conrad, d'obligations remboursables en actions de la société ImaOne, deux médecins associés fondateurs de la société Imapole, M. G... et M. Y..., ayant, à l'issue de ce remboursement, bénéficié d'une distribution gratuite d'actions de préférence de la société ImaOne leur donnant droit à une part du produit de la cession de cette société. Il ressort également des pièces des dossiers qu'à l'issue de la période d'inaliénabilité des actions de cette société prévue par son pacte d'associés, le 14 décembre 2026, la société NovSanté peut contraindre les autres actionnaires à céder leurs titres à un acquéreur choisi selon une procédure décrite dans ce pacte d'associés, la valeur de cession garantie aux actions de préférence détenues par les deux médecins associés fondateurs augmentant proportionnellement au bénéfice réalisé, à la date de cette cession, par la société NovSanté et par BpiFrance, à la condition que ce bénéfice soit au moins deux fois supérieur au montant initialement investi par ces dernières sociétés dans la société Imapole.

13. Par suite, eu égard aux modalités selon lesquelles ces deux médecins associés au sein de la société Imapole, qui sont au surplus président, directeur général et membres des conseils stratégiques des sociétés Imapole, ImaOne et Conrad, sont personnellement intéressés à l'atteinte de l'objectif de rendement attendu, par la société NovSanté et par Bpifrance, des capitaux qu'elles ont investi et eu égard, également, au montant de ces capitaux, au niveau de l'objectif de rendement qui est attendu et au délai imparti pour le réaliser, ainsi qu'aux rémunérations que MM. G... et Y... sont susceptibles de tirer, au regard de leurs revenus d'activité professionnelle, de ces mêmes modalités d'intéressement, ces médecins

doivent être regardés comme étant incités à mener, dans le cadre du fonctionnement de la société Imapole, une politique de rendement financier de nature à compromettre le respect des règles de la profession médicale, en portant atteinte à leur indépendance professionnelle.

14. Il résulte de ce qui précède que le Conseil national de l'ordre des médecins n'a pas fait une inexacte application des dispositions citées aux points 4 et 5 en retenant que les statuts des sociétés Imapole et ImaOne et les accords passés entre leurs associés portaient, par eux-mêmes, atteinte à l'indépendance professionnelle des médecins associés exerçant au sein de la société Imapole, alors même que l'ensemble de ceux-ci conserverait le contrôle effectif de cette société. Dès lors qu'il résulte de l'instruction que le Conseil national de l'ordre des médecins aurait pris la même décision s'il s'était fondé sur ce seul motif, la société Imapole n'est pas fondée à soutenir que la décision attaquée du Conseil national de l'ordre des médecins, statuant en formation restreinte, est entachée d'illégalité.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les requêtes de la société Imapole doivent être rejetées, y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Imapole la somme de 3 000 euros à verser, au même titre, au Conseil national de l'ordre des médecins.

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes de la société Imapole sont rejetées.

Article 2 : La société Imapole versera au Conseil national de l'ordre des médecins la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société Imapole et au Conseil national de l'ordre des médecins.

Copie en sera adressée au conseil départemental du Rhône de l'ordre des médecins.

Délibéré à l'issue de la séance du 2 septembre 2026 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Gaëlle Dumortier, présidente de chambre ; M. Julien Boucher, M. Jean-Luc Nevache, Mme Aurélie Bretonneau, M. Raphaël Chambon, conseillers d'Etat, et Mme Anne Villette, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 2 octobre 2026.

Le président :

Signé : M. Denis Piveteau

La rapporteure :

Signé : Mme Anne Villette

La secrétaire :

Signé : Mme Anna Bahnini

La République mande et ordonne à la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

Composition de la juridiction

Président

- M. Denis Piveteau

Rapporteur

- Mme Anne Villette