

N° 370

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juin 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relative à la prorogation des mandats des membres du Conseil de l'Ordre des médecins et du Conseil de l'Ordre des sages-femmes,

Par Mme Nelly RODI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, vice-présidents ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, secrétaires ; José Balareello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Buyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Hussen, André Jourdain, Paul Kausa, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvet, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missolle, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouveteur, Roger Rigaudière, Gu. Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Séruciat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 2076, 2086 et T.A. 487.

Sénat : 368 (1990-1991).

Ordres professionnels.

SOMMAIRE

	Pages
	-
INTRODUCTION	3
EXAMEN DES ARTICLES	9
<i>Article premier - Prorogation des mandats des membres des conseils départementaux de l'Ordre des médecins</i>	9
<i>Art. 2 - Prorogation des mandats des membres des conseils régionaux et du conseil national de l'Ordre des médecins</i>	10
<i>Art. 3 - Remplacement en cas de vacance d'un siège de membre du conseil national de l'Ordre des médecins</i>	11
<i>Art. 4 - Prorogation des mandats des membres des conseils départementaux de l'Ordre des sages-femmes</i>	11
<i>Art. 5 - Prorogation du mandat des sages-femmes siégeant en matière disciplinaire aux conseils régionaux et au conseil national de l'Ordre des médecins</i>	12
<i>Art. 6 - Prorogation des mandats des membres du conseil national de l'Ordre des sages-femmes</i>	13
TRAVAUX DE LA COMMISSION	15
TABLEAU COMPARATIF	17

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi relative à la prorogation des mandats des membres des conseils de l'Ordre des médecins et de l'Ordre des sages-femmes, présentée par M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, a été examinée en urgence par l'Assemblée nationale le 7 juin dernier.

A l'origine, le texte se présentait sous forme de projet de loi. Il semblerait que des raisons de procédure et de délais soient à l'origine de cette transformation en proposition de loi, l'ordre du jour législatif ayant été perturbé par le changement de Gouvernement et se trouvant de ce fait particulièrement chargé en fin de session. La transformation en proposition de loi a permis de faire l'économie de certaines phases de la procédure préparatoire au dépôt d'un projet sur le bureau de l'une des deux assemblées (assemblée générale du Conseil d'Etat et conseil des ministres) ; le présent texte doit, en effet, être impérativement promulgué avant le 19 juin au soir afin d'éviter que le dépouillement des élections pour le remplacement du tiers sortant au conseil national de l'Ordre des médecins le 20 juin, ne le rende inutile.

La proposition de loi vise à proroger les mandats des membres des différentes instances des conseils de l'Ordre des médecins et des conseils de l'Ordre des sages-femmes qui viendraient à expiration avant l'adoption des réformes en cours de préparation de ces deux Ordres. Elle n'a donc pas d'incidence quant au fond.

La réforme du conseil de l'Ordre des médecins

Contesté à partir des années 70 en raison surtout de certaines de ses prises de position jugées par certains, y compris de nombreux médecins, trop conservatrices, le conseil de l'Ordre est aujourd'hui beaucoup mieux accepté ; il constitue en effet une instance de concertation avec les pouvoirs publics à un moment où cette concertation n'a jamais été aussi nécessaire, ne serait-ce que pour réfléchir aux moyens de maîtriser les dépenses de santé ou pour définir une éthique médicale dans un contexte scientifique en évolution constante. Par ailleurs, une suppression de l'ordre serait totalement contradictoire avec les pratiques des Etats membres des Communautés européennes.

Néanmoins deux décisions contestées rendues en 1990 par le conseil régional d'Ile-de-France en matière disciplinaire (Professeur Schwartzberg et SOS Médecins Paris) ont réouvert le débat sur la réforme du conseil de l'Ordre. MM. Claude Evin, ministre des Affaires sociales et Bruno Durieux, ministre délégué à la Santé, ont alors demandé à M. Jean Terquem, médecin et conseiller d'Etat, de rédiger un rapport sur une éventuelle réforme de l'Ordre. Celle-ci serait d'ailleurs souhaitée par 75 % des médecins selon une enquête du *Quotidien du médecin*.

Aussi, inspirée en grande partie des conclusions du rapport Terquem, une réforme est aujourd'hui en préparation et donne lieu à consultation des différents organismes professionnels. Un projet de loi devrait être déposé et examiné au cours de la session d'automne du Parlement.

Le projet de réforme, qui reprend également certaines suggestions du conseil de l'Ordre, viserait, d'après la note d'orientation adressée aux organismes professionnels :

- à améliorer la transparence des procédures disciplinaires devant les différentes instances de l'Ordre et à renforcer les droits des plaignants et des personnes mises en cause. Remplacement des conseils régionaux par des conseils interrégionaux, échevinage, publicité des débats, assouplissement de l'échelle des peines,

procédure de suspension d'urgence d'un médecin dangereux sont les principales dispositions envisagées par cet aspect de la réforme ;

- à renforcer les moyens dont dispose l'Ordre pour garantir l'indépendance des médecins en développant un rôle consultatif auprès des préfets pour les sujets entrant dans la compétence de l'Ordre, et en ouvrant plus largement à celui-ci la possibilité d'ester en justice tant devant les juridictions civiles que pénales ;

- et à assurer une meilleure représentativité de l'Ordre. A ce titre, il est envisagé de modifier le mode d'élection des différents échelons et de créer deux ou trois collèges (libéraux, hospitaliers et salariés non hospitaliers) selon la démographie médicale, d'instituer certaines incompatibilités et de limiter les réélections à deux mandats consécutifs de même nature de trois ans chacun. Le projet tente ainsi d'élargir la participation aux instances de l'Ordre de catégories de médecins jusqu'ici peu représentées (jeunes médecins, femmes médecins) et de mieux représenter les départements très peuplés. Ces objectifs supposent un renouvellement intégral des conseils.

La réforme du conseil de l'Ordre des sages-femmes

Depuis 1980 la profession de sages-femmes attend une réforme de son Ordre ; une proposition de loi en ce sens avait été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale par M. Jean Delaneau (n° 1452, 6e législature et rapport n° 2074) mais n'avait pas été inscrite à l'ordre du jour car une éventuelle réforme de l'Ordre national des sages-femmes ne "pouvait être traitée indépendamment de la réflexion d'ensemble qui porte sur l'opportunité de supprimer les quatre ordres médicaux (médecin, chirurgien-dentiste, pharmacien et sage-femme) ou de modifier plus ou moins profondément leurs structures ainsi que les missions dont le législateur les a investis" (réponse au questionnaire budgétaire de la commission des Affaires sociales, loi de finances pour 1982).

La réforme du conseil de l'Ordre des sages-femmes proposée par M. Jean Delaneau visait surtout à modifier la

composition des différentes instances ordinales afin de réduire la préminence des médecins au profit des sages-femmes.

En avril 1990, le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi relatif à l'organisation de la profession de sage-femme et à l'organisation de certaines professions d'auxiliaires médicaux (n° 1230, 9^e législature). Ce texte, qui n'a pas été inscrit à l'ordre du jour, vise également à mettre fin à la situation de tutelle des sages-femmes vis-à-vis des médecins et propose une nouvelle composition des différentes instances ordinales. Les sages-femmes pourraient désormais être présidentes des conseils de l'Ordre, alors qu'aujourd'hui ces présidences sont réservées à des médecins.

Votre rapporteur n'a pas eu connaissance d'un éventuel nouveau projet de réforme. En revanche, il a appris, au cours de ses auditions, que les organismes professionnels de sages-femmes avaient été consultés sur les orientations du rapport Terquem. Cette consultation est logique puisque, d'après les articles L. 446, L. 447 et L. 452 du code de la santé publique, certaines des attributions et des règles d'élections de l'Ordre de sages-femmes sont identiques à celles de l'Ordre des médecins. Le projet de réforme déposé à l'Assemblée nationale devra donc, au moins, être harmonisé avec la réforme de l'Ordre des médecins. Sans doute d'ailleurs en sera-t-il de même des textes relatifs aux Ordres des chirurgiens-dentistes et des pharmaciens, notamment en ce qui concerne la réforme de la procédure devant les instances disciplinaires, afin de la rendre plus transparente.

*

Votre rapporteur s'est interrogé sur les raisons de la prorogation des mandats arrivant à échéance du tiers des membres (dont les présidents) des différentes instances ordinales, soit environ 1 300 personnes.

Cette prorogation semble justifiée par le souci d'examiner les réformes envisagées dans un climat serein. De nombreuses consultations préparatoires à la rédaction des textes sont en cours et il paraît préférable de les mener en-dehors de tout contexte électoral. Or, les élections aux différentes instances devraient se dérouler jusqu'à la fin de l'année. En outre, il paraît souhaitable de poursuivre les négociations avec des interlocuteurs inchangés, afin d'éviter de rallonger outre mesure les débats préparatoires.

Il conviendrait en effet d'organiser, selon les nouvelles modalités, le renouvellement intégral des membres des conseils départementaux de l'Ordre avant le 1er juillet 1992, et celui des membres des instances régionales et nationales avant le 31 décembre 1992. Pour cela les décrets d'application devraient être publiés avant le 15 mars 1992 afin de permettre l'organisation des scrutins.

Il est à noter que si les réformes n'aboutissaient pas au cours de la session d'automne, on retrouverait le *statut quo ante* et les élections pour le remplacement du tiers des membres prorogés devraient avoir lieu selon les modalités actuelles.

*

Votre commission des Affaires sociales vous demandera d'adopter la présente proposition sans modification.

Il n'y a pas lieu, en effet, d'intervenir dans le processus en cours de concertation avec les instances ordinales et, à ce titre, leur stabilité devrait favoriser la préparation de la réforme.

Toutefois, votre commission ne peut que déplorer, une nouvelle fois, les conditions de précipitation dans lesquelles ce texte est présenté ; le recours à des artifices de procédure laisse transparaître une certaine improvisation dans le travail gouvernemental. N'ayant pas d'objections quant au fond, votre commission n'a accepté de travailler dans ces conditions que pour ne pas gêner les médecins et les sages-femmes qui, dans leur ensemble, semblent favorables au principe d'une réforme. Elle souhaite également que le ou les projets de loi portant réforme des Ordres puissent être étudiés dans la sérénité et qu'il ne soit pas nécessaire de proroger une seconde fois les mandats, afin d'éviter un trop grand écart de représentativité entre les membres des conseils de l'Ordre et une démographie médicale en évolution rapide.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Prorogation des mandats des membres des conseils départementaux de l'Ordre des médecins

Un tiers des membres titulaires et suppléants des conseils départementaux de l'Ordre des médecins est renouvelé tous les deux ans, au cours d'une assemblée générale des médecins inscrits au tableau. Le président est élu à cette occasion. Le vote par correspondance est admis. Ces dispositions figurent aux articles L. 389 et L. 390 du code de la santé publique.

Ces renouvellements sont en cours. Les dates de renouvellement sont fixées par le conseil national.

L'article premier prévoit donc de proroger les mandats du tiers des membres et des présidents des conseils départementaux, si du moins ils n'ont pas déjà été renouvelés, jusqu'au 30 juin 1992. Cet article suspend donc toutes opérations électorales à quelque phase qu'elles soient.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.



Art. 2

**Prorogation des mandats des membres des conseils régionaux
et du conseil national de l'Ordre des médecins**

Les membres titulaires (9 pour toutes les régions à l'exception de la région Rhône-Alpes : 11 et de la région parisienne : 26) et suppléants (mêmes nombres) du conseil régional de l'Ordre sont élus par les conseils départementaux, un par département, les autres étant cooptés et répartis par le conseil national de l'Ordre. Leur mandat est de neuf ans ; le renouvellement des conseils se fait par tiers, ou par fraction de trois ou quatre, tous les trois ans.

Les trente-huit membres du conseil national de l'Ordre sont renouvelés par tiers tous les deux ans ; son président est également élu tous les deux ans. Trente-six membres sont élus par les conseils départementaux. Ces dispositions figurent aux articles L. 398, L. 400, L. 404 et L. 405 du code de la santé publique.

Les votes se font par correspondance et le dépouillement au cours d'une assemblée générale. Celle-ci doit se réunir le 20 juin pour le conseil national et le 23 juin pour les conseils régionaux.

Le présent article vise à proroger les mandats des présidents et des membres titulaires et suppléants renouvelables jusqu'au 31 décembre 1992. Il suspend les opérations électorales en cours.

A cette date, les conseils départementaux devraient avoir été entièrement renouvelés et auront pu procéder à l'élection de la totalité des membres des conseils régionaux et du conseil national.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 3

Remplacement en cas de vacance d'un siège de membre du conseil national de l'Ordre des médecins

Contrairement aux conseils régionaux et départementaux, le code de la santé ne prévoit pas l'élection de suppléants au conseil national de l'Ordre (sauf pour les départements d'outre-mer), ni de procédure de renouvellement partiel du conseil.

C'est pourquoi le présent article institue une procédure d'élection ou de désignation -pour les membres cooptés- de remplaçants en cas de vacances de sièges avant le 1er janvier 1993.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 4

Prorogation des mandats des membres des conseils départementaux de l'Ordre des sages-femmes

L'article L. 447 du code de la santé publique dispose que les règles relatives aux élections des membres des conseils départementaux de l'Ordre des médecins s'appliquent aux conseils départementaux de l'Ordre des sages-femmes. Ceux-ci sont donc renouvelés par tiers tous les deux ans. Les dates d'élections varient selon les départements.

Le président est un médecin accoucheur nommé pour deux ans par le conseil départemental de l'Ordre des médecins.

Le présent article prévoit que les mandats des présidents et ceux des membres renouvelables avant le 1er juillet 1992 sont prorogés jusqu'au 30 juin 1992.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 5

Prorogation du mandat des sages-femmes siégeant en matière disciplinaire aux conseils régionaux et au conseil national de l'Ordre des médecins

L'Ordre des sages-femmes ne comporte pas d'échelon régional. Les sages-femmes relèvent donc, en matière disciplinaire, de la compétence du conseil régional de l'Ordre des médecins dans le ressort duquel elles exercent (art. L. 454 du code de la santé publique).

En appel, elles relèvent également du conseil national de l'Ordre des médecins (art. L. 455 du code de la santé publique).

Lorsque les conseils régionaux de l'Ordre des médecins interviennent en matière disciplinaire pour des affaires concernant les sages-femmes, quatre, cinq ou six médecins selon les cas sont remplacés par des sages-femmes. Au conseil national, deux sages-femmes complètent la section disciplinaire composée de huit médecins et d'un conseiller d'Etat.

Ces sages-femmes sont élues par les conseils départementaux ou par le conseil national de l'Ordre des sages-femmes.

Le présent article prévoit donc de proroger jusqu'au 31 décembre 1992 les mandats qui viendraient à expiration avant le 1er janvier 1993.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 6

Prorogation des mandats des membres du conseil national de l'Ordre des sages-femmes

Le conseil national de l'Ordre des sages-femmes est composé de quatre médecins-obstétriciens désignés par le conseil national de l'Ordre des médecins et de cinq sages-femmes élues par les conseils départementaux regroupés en cinq secteurs. Le mandat des membres est de six ans ; le renouvellement se fait par tiers tous les deux ans. Deux des cinq sages-femmes représentent les départements d'outre-mer. Le président, obligatoirement médecin, est élu, chaque année, par le conseil (art. L. 449 et L. 451 du code de la santé publique).

Le présent article dispose que les mandats du président et des membres qui viendraient à expiration avant le 1er janvier 1993 sont prorogés jusqu'au 31 décembre 1992.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Affaires sociales vous demande d'adopter la présente proposition de loi.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires sociales, réunie le lundi 10 juin 1991 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, a procédé à l'examen de la proposition de loi n° 368 (1990-1991) adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relative à la prorogation des mandats des membres du conseil de l'Ordre des médecins et du conseil de l'Ordre des sages-femmes.

Après avoir entendu le rapport de Mme Nelly Rodi, qui a dressé un rapide historique des différentes réformes envisagées des conseils de l'Ordre et a conclu, tout en déplorant la mauvaise organisation du travail gouvernemental, à l'adoption sans modification de la proposition de loi, et après intervention de MM. Jean-Pierre Fourcade, président, et Jean Chérioux, la commission a adopté les conclusions de son rapporteur.

TABLEAU COMPARATIF

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Propositions de la Commission

Article Premier

Article Premier

Par dérogation aux dispositions des articles L. 389 et L. 390 du code de la santé publique, lorsqu'ils viennent à expiration avant le 1er juillet 1992, les mandats des présidents ainsi que ceux des membres titulaires et suppléants des conseils départementaux de l'ordre des médecins sont prorogés jusqu'au 30 juin 1992.

Sans modification.

Art. 2

Art. 2

Par dérogation aux dispositions des articles L. 398, L. 400, L. 404 et L. 405 du code de la santé publique, lorsqu'ils viennent à expiration avant le 1er janvier 1993, les mandats des présidents ainsi que ceux des membres titulaires et suppléants du conseil national et des conseils régionaux de l'ordre des médecins, sont prorogés jusqu'au 31 décembre 1992.

Sans modification.

Art. 3

Art. 3

En cas de vacance, pour quelque cause que ce soit, d'un siège de membre du conseil national de l'ordre des médecins avant le 1er janvier 1993, il est procédé dans les deux mois à l'élection ou à la désignation d'un remplaçant, dans les conditions définies à l'article L. 404 du code de la santé publique.

Sans modification.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Art. 4

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 447 du code de la santé publique, lorsqu'ils viennent à expiration avant le 1er juillet 1992, les mandats des présidents ainsi que ceux des membres titulaires et suppléants des conseils départementaux de l'ordre des sages-femmes sont prorogés jusqu'au 30 juin 1992.

Art. 5

Par dérogation aux dispositions des articles L. 454 et L. 455 du code de la santé publique, lorsqu'ils viennent à expiration avant le 1er janvier 1993, les mandats des sages-femmes siégeant en matière disciplinaire aux conseils régionaux et au conseil national de l'ordre des médecins sont prorogés jusqu'au 31 décembre 1992.

Art. 6

Par dérogation aux dispositions des articles L. 449, L. 449-1 et L. 451 du code de la santé publique, lorsqu'ils viennent à expiration avant le 1er janvier 1993, les mandats du président et ceux des conseillers du conseil national de l'ordre des sages-femmes sont prorogés jusqu'au 31 décembre 1992.

Propositions de la Commission

Art. 4

Sans modification.

Art. 5

Sans modification.

Art. 6

Sans modification.