

N° 445

N° 130

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 5 décembre 2017

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 5 décembre 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR
LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI *ratifiant l'ordonnance
n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives
relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé,*

PAR M. THOMAS MESNIER,

Rapporteur,
Député

PAR MME CORINNE IMBERT,

Rapporteuse,
Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente ; M. Alain Milon, sénateur, vice-président ; M. Thomas Mesnier, député, et Mme Corinne Imbert, sénatrice, rapporteurs.

Membres titulaires : M. Marc Delatte, Mme Delphine Bagarry, MM. Jean-Pierre Door, Stéphane Viry, Cyrille Isaac-Sibille, députés ; Mme Chantal Deseyne, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Yves Daudigny, Jean-Louis Tourenne et Michel Amiel, sénateurs.

Membres suppléants : Mme Caroline Janvier, M. Sylvain Maillard, Mme Annie Vidal, Mme Elisabeth Toutut-Picard, MM. Joël Aviragnet et Jean-Hugues Ratenon, députés ; Mme Laurence Cohen, M. Gérard Dériot, Mmes Élisabeth Doineau, Véronique Guillotin, Florence Lassarade et Michelle Meunier, et M. René-Paul Savary, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale :

1^{re} lecture : 8, 92 et T.A. 7.
280. Commission mixte paritaire : 445.

Sénat :

1^{re} lecture : 671 (2016-2017), 10, 13 et T.A. 4 (2017-2018).
Commission mixte paritaire : 130 et 131 (2017-2018).

TRAVAUX DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé, texte adopté par l'Assemblée nationale le 19 juillet dernier et par le Sénat le 11 octobre, s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 5 décembre 2017.

La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, ainsi constitué :

- Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente ;
- M. Alain Milon, sénateur, vice-président ;
- M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- Mme Corinne Imbert, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.

*

* *

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des articles restant en discussion.

Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente. Comme toutes les commissions mixtes paritaires, celle-ci a pour but d'essayer de dégager un texte commun entre nos deux assemblées.

Je crois que des divergences persistent mais peut-être peuvent-elles être surmontées ?

M. Alain Milon, sénateur, vice-président. L'espoir fait vivre !

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour le Sénat. Le projet de loi ratifiant, par son article unique, l'ordonnance du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé, a été complété par l'Assemblée nationale de cinq articles additionnels.

Le Sénat a adopté conformes deux articles, dont l'article premier ratifiant l'ordonnance. Il a apporté de simples modifications rédactionnelles ou de coordination à trois articles introduits par l'Assemblée nationale, et a complété au total le texte de six articles additionnels, dont l'un issu d'un amendement du Gouvernement d'ordre rédactionnel, adopté en séance publique.

Les modifications proposées à mon initiative et à celle de la commission ont répondu principalement à l'objectif d'adapter les dispositions introduites par l'ordonnance à la situation des ordres.

En effet, plusieurs dispositions sont apparues excessivement contraignantes. Tel est notamment le cas de certaines incompatibilités de fonctions qui restreignent le vivier des « *forces vives* » sans ajouter de réelle plus-value au regard d'autres mesures permettant déjà de garantir l'exigence d'impartialité dans l'exercice des fonctions ordinales et disciplinaires. Tel est également le cas de

l'application aux ordres des règles en matière de marchés publics, alors que certains, comme l'ordre des pharmaciens, se sont déjà engagés dans une démarche d'auto-responsabilisation sur ces questions.

Par ailleurs, l'extension proposée pour le remplacement des pharmaciens d'officine, jusqu'à trois ans dans le cas de « *circonstances exceptionnelles* » aux contours demeurant flous, ne répond pas à une attente de la profession et ne nous a pas paru justifiée dès lors que la loi de modernisation de notre système de santé de janvier 2016 a déjà porté cette durée à deux ans afin de répondre à des situations individuelles.

Si nombre d'évolutions du texte vont dans le bon sens, et répondent à des objectifs importants, au regard de dysfonctionnements voire de dérives constatées, il nous a semblé que les réponses apportées n'étaient pas, sur plusieurs sujets, totalement adaptées.

Cela est sans doute le révélateur d'une insuffisante concertation en amont avec les représentants des ordres des professions de santé, que ceux-ci ont d'ailleurs regrettée.

Le Sénat a néanmoins reconnu que les ajustements adoptés à l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur constituaient une avancée, pour prévoir la consultation des ordres sur les indemnités versées aux présidents de chambres disciplinaires ou reporter d'une année supplémentaire – c'est-à-dire à 2020 – l'entrée en vigueur de la certification des comptes ou des règles de marchés publics.

Nous aurions souhaité aller plus loin sur certains points, suivant les positions retenues au Sénat.

Toutefois, il apparaît aujourd'hui important de stabiliser rapidement un texte afin de ne pas perturber le fonctionnement des instances ordinales en cours de renouvellement.

En particulier, une disposition votée conforme par le Sénat permet fort opportunément de reporter l'application du nouveau régime des incompatibilités au fur et à mesure du renouvellement des ordres, alors que l'ordonnance prévoyait son entrée en vigueur, de manière uniforme, dès le 1^{er} janvier 2018 ; en l'état, cette disposition pourrait les exposer à certaines difficultés.

Notre commission mixte paritaire pourrait donc aboutir à un accord sur un texte équilibré, conservant des apports du Sénat.

Les propositions de rédaction que nous allons examiner ont été vues conjointement avec mon collègue Thomas Mesnier et je le remercie pour la qualité de ces échanges.

Nous resterons bien entendu vigilants sur les conditions d'application du texte issu de l'ordonnance qui seront fixées par décret : le ministère devra avancer dans la concertation avec les représentants des ordres.

M. Thomas Mesnier, rapporteur pour l'Assemblée nationale. Le texte que nous examinons modifie tout d'abord le fonctionnement des ordres. Je pense notamment au renforcement des conseils nationaux (possibilité d'ester en justice

ou de se porter partie civile) ainsi qu'à leur condition de gestion (certification des comptes combinés au niveau national, règles de marchés publics, généralisation d'un règlement intérieur).

L'ordonnance vise aussi à préserver l'indépendance et l'impartialité des ordres et de leurs juridictions (mise en place d'un régime d'incompatibilité, encadrement du régime indemnitaire).

L'ensemble de ces orientations visait à répondre à diverses recommandations formulées par la Cour des comptes ainsi que par des organes administratifs de contrôle.

Lors de son examen par l'Assemblée nationale, j'avais souligné que les conditions d'élaboration du texte n'avaient pas été jugées satisfaisantes par les ordres de santé. L'examen s'était ainsi conclu par l'adoption de cinq articles supplémentaires, principalement à mon initiative.

L'article 2 vise à permettre aux ordres d'être consultés sur le montant des indemnités versées aux présidents des instances disciplinaires ;

L'article 3 vise à rétablir certaines dispositions relatives à l'ordre des pharmaciens.

L'article 3 *bis*, seul article introduit par le Gouvernement, modifie les conditions d'âge pour être nommé à la présidence des juridictions ordinales.

L'article 4 modifie les conditions d'entrée en vigueur du régime des incompatibilités de fonctions en prévoyant une application au fur et à mesure du renouvellement des juridictions ordinaires.

L'article 5 vise à reporter à 2020 l'application des règles de marchés publics et de certification des comptes afin de permettre aux ordres de s'y préparer.

Le Sénat a adopté deux articles dans les mêmes termes que l'Assemblée, l'article 1^{er} ratifiant expressément l'ordonnance ainsi que l'article 5 relatif aux marchés publics et à la certification des comptes. La Haute assemblée a amendé les autres articles pour des raisons de fond, à l'initiative du Gouvernement, ainsi que pour des motifs rédactionnels. Enfin, six nouveaux articles ont été insérés. Au total, le texte compte désormais douze articles.

Plusieurs des modifications opérées par le Sénat font sens.

C'est pourquoi, je propose d'adopter les articles 2, 3 *bis* A et 3 *bis* dans la rédaction issue du Sénat.

C'est aussi pour cette raison que les articles 3 *bis* C, 4 et 6 peuvent être adoptés moyennant quelques précisions, en plein accord avec Mme Imbert, rapporteure du texte pour le Sénat.

Il n'en reste pas moins quelques pierres d'achoppement.

Le Sénat a entendu supprimer l'obligation faite aux conseils nationaux des ordres professionnels d'élaborer un règlement intérieur. J'estime au contraire que

l'ordonnance permettra de renforcer la portée des règlements intérieurs issus des conseils nationaux qui existent déjà aujourd'hui. En effet, selon la jurisprudence, l'absence de dispositions législatives ou réglementaires prévoyant l'édiction d'un règlement ou de dispositions renvoyant au règlement intérieur rend inopérante toute contestation tirée sur la violation des prescriptions que ce dernier édicte.

Le Sénat a aussi souhaité abroger les dispositions faisant obligation aux ordres d'appliquer les règles de marchés publics. Je dois rappeler que ces dispositions font notamment suite aux recommandations de la Cour des comptes portant sur l'ordre des chirurgiens-dentistes. Par ailleurs, certains ordres les appliquent déjà. Il importe cependant que les dispositions soient adaptées par un texte réglementaire pour tenir compte de la situation particulière des ordres. C'est ce que prévoit l'ordonnance.

Le Sénat a enfin supprimé le régime d'incompatibilité entre les fonctions d'assesseur d'une instance disciplinaire et celles de président ou de secrétaire général d'un conseil de l'ordre. La précision apportée par l'ordonnance ne semble pas superflue. L'édiction de ce régime d'incompatibilité résulte des conclusions de la mission d'inspection des juridictions administratives du Conseil d'État. Elle répond à la nécessité de codifier les règles d'incompatibilité fixées par la jurisprudence, afin d'éviter la confusion entre les autorités de poursuite et les autorités de jugement.

Cela étant, il me semble tout à fait envisageable de parvenir à un accord.

Si je suis amené à présenter des propositions de rédaction visant à revenir au texte adopté par l'Assemblée, je propose également d'adopter l'article 3 *bis* A, portant sur le remplacement des pharmaciens, dans la rédaction issue du Sénat. Sur la question des marchés publics, il me semble que nous pourrions aussi convenir d'une rédaction de compromis.

Un accord de la CMP sur un texte permettrait enfin de faciliter la gestion des ordres qui doivent disposer d'un texte stabilisé pour relever les nombreux défis qui s'annoncent.

Qu'il me soit enfin permis de remercier à mon tour Mme Corinne Imbert pour son écoute et sa volonté d'aboutir à une rédaction de compromis.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Consultation des ordres sur le montant des indemnités versées aux présidents des instances disciplinaires

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction du Sénat.

Article 3

Dispositions relatives à l'ordre des pharmaciens

La commission mixte paritaire est saisie de la proposition de rédaction n° 1 des rapporteurs pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour le Sénat. M. Thomas Mesnier et moi-même formulons ici une proposition commune purement rédactionnelle.

La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.

La commission mixte paritaire est saisie de la proposition de rédaction n° 2 du rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Thomas Mesnier, rapporteur pour l'Assemblée nationale. Il est proposé de rétablir les dispositions permettant aux conseils nationaux des ordres d'élaborer un règlement intérieur destiné à encadrer le fonctionnement des instances. Le retour au texte adopté par l'Assemblée nécessite la suppression de l'article 4 *bis* et la modification, par coordination, de l'article 3 qui concerne l'ordre des pharmaciens, objet de la présente proposition de rédaction.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour le Sénat. Certains ordres disposent déjà d'un règlement intérieur. On ne peut cependant sous-estimer les contraintes administratives supplémentaires qui pourraient résulter de l'application de ces dispositions. Néanmoins, afin de ne pas empêcher un accord, j'émet un avis favorable à cette proposition de rédaction.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 3 bis A

Suppression de la possibilité de prolonger le remplacement d'un pharmacien titulaire d'une officine pour « circonstances exceptionnelles »

L'article 3 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3 bis B

Suppression de l'incompatibilité entre les fonctions d'assesseur d'une instance disciplinaire et celles de président ou de secrétaire général d'un conseil de l'ordre

La commission mixte paritaire est saisie de la proposition de rédaction n° 3 du rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Thomas Mesnier, rapporteur pour l'Assemblée nationale. Je propose de supprimer l'article 3 *bis* B introduit par le Sénat, qui revient sur le régime d'incompatibilité entre les fonctions d'assesseur d'une instance disciplinaire et celles de président ou de secrétaire général d'un conseil de l'ordre.

La précision apportée par l'ordonnance n'est pas superflue. Je propose donc de revenir à la rédaction issue de l'Assemblée nationale. L'ordre des masseurs-kinésithérapeutes est ainsi très attaché au texte adopté par cette dernière.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour le Sénat. Les avis des différents ordres de santé sont très partagés sur la question. Il y a déjà une obligation de déport - je l'avais mis en avant au Sénat. Les ordres ont exprimé des avis partagés mais, pour que les choses avancent, je ne m'oppose pas à cette proposition de rédaction.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

L'article 3 bis B est supprimé.

Article 3 bis C

Maintien de la possibilité, pour les membres en cours du mandat du conseil national, d’être élus assesseurs à la chambre disciplinaire nationale des ordres des masseurs-kinésithérapeutes et des pédicures-podologues

La commission mixte paritaire est saisie de la proposition de rédaction n° 4 des rapporteurs pour l’Assemblée nationale et pour le Sénat.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour le Sénat. Cet article, adopté au Sénat, a maintenu la possibilité, pour les membres en cours de mandat du conseil national (et non seulement les anciens membres), d’être élus assesseurs à la chambre disciplinaire nationale des ordres des masseurs-kinésithérapeutes et des pédicures-podologues, comme c’est le cas pour les ordres des autres professions de santé.

Cet ajustement répond à la demande des pédicures-podologues, qui constituent un ordre jeune et aux effectifs réduits, afin de ne pas restreindre excessivement le vivier des potentiels assesseurs. Il était proposé de l’étendre aux masseurs-kinésithérapeutes par souci d’harmonisation. Toutefois, les représentants de l’ordre de cette profession ont fait savoir qu’ils préféraient, en ce qui les concerne, le maintien du texte issu de l’ordonnance.

La rédaction proposée vise donc à maintenir cette disposition pour les seuls pédicures-podologues, en raison de leur situation particulière.

*La proposition de rédaction n° 4 est **adoptée**.*

*La commission mixte paritaire **adopte** l’article 3 bis C dans la rédaction issue de ses travaux.*

Article 3 bis

Modification des conditions d'âge pour être nommé à la présidence des juridictions ordinales

*L'article 3 bis est **adopté** dans la rédaction du Sénat.*

Article 4

Entrée en vigueur du régime d'incompatibilité

La commission mixte paritaire est saisie de la proposition de rédaction n° 5 des rapporteurs pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour le Sénat. Un amendement du Gouvernement présenté tardivement et adopté au Sénat a prévu que les représentants du ministère de la santé siégeant avec voix consultative au conseil national de l'ordre des pharmaciens, dont la présence a été rétablie, puissent être désignés avant le prochain renouvellement de ce conseil, qui doit intervenir en juin 2018.

Sur le fond, cette disposition ne pose pas de problème et a reçu l'accord de l'ordre des pharmaciens.

Toutefois, sur la forme, l'amendement du Gouvernement adopté prévoit une entrée en vigueur rétroactive de cette disposition, susceptible de poser un problème de sécurité juridique pour les délibérations du conseil de l'ordre des pharmaciens qui auraient été prises depuis avril 2017.

Il est donc préférable de fixer l'entrée en vigueur des dispositions concernées au lendemain de la publication de la présente loi.

La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4 bis

Suppression de l'obligation pour les conseils nationaux des ordres d'élaborer un règlement intérieur

La commission mixte paritaire est saisie de la proposition de rédaction n° 6 du rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Thomas Mesnier, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

L'article 4 *bis* abroge les dispositions de l'ordonnance permettant aux conseils nationaux des ordres d'élaborer un règlement intérieur destiné à encadrer le fonctionnement des instances. Je propose de rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale.

La mention du règlement intérieur permettra d'en renforcer la portée. En effet, selon la jurisprudence, l'absence de dispositions législatives ou réglementaires prévoyant l'édiction d'un règlement ou de dispositions renvoyant au règlement intérieur rend inopérante toute contestation tirée sur la violation des prescriptions que ce dernier édicte.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour le Sénat. J'émet un avis favorable, pour les mêmes raisons que celles évoquées à propos de l'article 3.

La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.

L'article 4 bis est supprimé.

Article 4 ter

Suppression de l'application aux ordres des règles en matière de marchés publics

La commission mixte paritaire est saisie de la proposition de rédaction n° 7 de la rapporteure pour le Sénat.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour le Sénat. Le Sénat a supprimé en première lecture, à l'initiative de la commission, les dispositions de l'ordonnance appliquant les règles relatives aux marchés publics aux conseils nationaux des ordres des professions de santé, en considérant qu'une responsabilisation était probablement mieux adaptée, à l'image des bonnes pratiques mises en place, de sa propre initiative, par l'ordre des pharmaciens.

Des dérives ont pu être constatées dans certains ordres – comme la Cour des comptes l'a mis en évidence s'agissant de l'ordre des chirurgiens-dentistes – et, bien entendu, la transparence des procédures en la matière est un principe essentiel, qui devrait s'imposer de lui-même au regard des comptes que les ordres doivent rendre à leurs adhérents.

Si je me rallie au rétablissement de cette disposition dans la loi, un ajustement paraît nécessaire afin de bien encadrer cette mesure. Le Gouvernement a prévu un décret d'application pour préciser les procédures applicables et les éventuelles adaptations. La rédaction laisse entendre que la mise en concurrence et la publicité préalables seront systématiques, alors que dans le droit commun, une

procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalables s'applique en-deçà d'un certain seuil.

La proposition de rédaction apporte une clarification pour bien s'assurer que les ordres ne se voient pas appliquer des dispositions plus contraignantes que les administrations ou établissements publics.

J'ajoute en effet que, même s'ils ont une mission de service public, les ordres ne sont pas financés par de l'argent public mais par de l'argent privé : par conséquent, si des règles de transparence s'imposent, elles ne sauraient être plus contraignantes que celles applicables aux organismes publics.

M. Thomas Mesnier, rapporteur pour l'Assemblée nationale. J'émet un avis favorable à cette proposition de rédaction.

La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 6

Dispositions de coordination affectant les ordres des infirmiers et des masseurs-kinésithérapeutes

La proposition de rédaction n° 8 des rapporteurs pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction issue de ses travaux.

*La commission mixte paritaire **adopte** le texte issu de ses délibérations.*

*

* *

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.