



N° 2536

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mai 2010.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à supprimer l'obligation, pour les infirmiers
et les masseurs-kinésithérapeutes exerçant à titre salarié,
de s'inscrire aux ordres professionnels,*

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Marisol TOURAINE, Jean MALLOT, Catherine LEMORTON, Monique IBORRA, Christophe SIRUGUE, Marie-Renée OGET, Michel ISSINDOU, Gisèle BIEMOURET, Guy DELCOURT, Laurence DUMONT, Christian PAUL, Jean-Patrick GILLE, Catherine GÉNISSON, Frédérique MASSAT, Armand JUNG, Jean-Jacques URVOAS et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (1) et apparentés (2),

députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Patricia Adam, Sylvie Andrieux, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Delphine Batho, Jean-Louis Bianco, Gisèle Biémouret, Serge Blisko, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Jean-Michel Boucheron, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Monique Boulestin, Pierre Bourguignon,

Danielle Bousquet, François Brottes, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Martine Carrillon-Couvreur, Laurent Cathala, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Catherine Coutelle, Pascale Crozon, Frédéric Cuvillier, Claude Darciaux, Pascal Deguilhem, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, Michel Delebarre, François Deluga, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Tony Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Odette Duriez, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Laurent Fabius, Albert Facon, Martine Faure, Hervé Féron, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Pierre Forgues, Valérie Fourneyron, Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Guillaume Garot, Jean Gaubert, Catherine Génisson, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Gaëtan Gorce, Pascale Got, Marc Goua, Jean Grellier, Elisabeth Guigou, David Habib, Danièle Hoffman-Rispal, François Hollande, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Jean-Louis Idiart, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Marietta Karamanli, Jean-Pierre Kucheida, Conchita Lacuey, Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Marylise Lebranchu, Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Michel Lefait, Jean-Marie Le Guen, Annick Le Loch, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Annick Lepetit, Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, François Loncle, Victorin Lurel, Jean Mallot, Louis-Joseph Manscour, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Gilbert Mathon, Didier Mathus, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Kléber Mesquida, Jean Michel, Arnaud Montebourg, Pierre Moscovici, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Marie-Renée Oget, Françoise Olivier-Coupeau, Michel Pajon, George Pau-Langevin, Christian Paul, Germinal Peiro, Jean-Luc Pérat, Jean-Claude Perez, Marie-Françoise Pérol-Dumont, Martine Pinville, Philippe Plisson, François Pupponi, Catherine Quéré, Jean-Jack Queyranne, Dominique Raimbourg, Marie-Line Reynaud, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Bernard Roman, René Rouquet, Alain Rousset, Patrick Roy, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Odile Saugues, Christophe Sirugue, Pascal Terrasse, Jean-Louis Touraine, Marisol Touraine, Philippe Tourtelier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, André Vézinhét, Alain Vidalies, Jean-Michel Villaumé, Jean-Claude Viollet et Philippe Vuilque.

(2) Chantal Berthelot, Guy Chambefort, Gérard Charasse, René Dosière, Paul Giacobbi, Annick Girardin, Joël Giraud, Christian Hutin, Serge Letchimy, Albert Likuvalu, Jeanny Marc, Dominique Orliac, Sylvia Pinel, Simon Renucci, Chantal Robin-Rodrigo et Christiane Taubira.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi n° 2006-1668 du 21 décembre 2006 parue au JO n° 299 du 27 décembre 2006 a créé un ordre national des infirmiers. Ce texte a pour origine une proposition de loi, déposée par M. Richard Mallié, député UMP et plusieurs de ses collègues.

Cet ordre comporte des conseils départementaux, régionaux et un conseil national. Les membres de ces instances sont élus au sein de trois collèges représentant les principaux modes d'exercice de la profession, à savoir les salariés du public, du privé, et les libéraux, à l'exclusion des personnels du service des armées. Le 24 avril 2008, se sont déroulées les premières élections des ordres départementaux et régionaux. L'ordre national a élu sa présidente le 14 janvier 2009.

Le 26 janvier 2006, le ministre de la santé de l'époque, Xavier Bertrand avait confié à Édouard Couty (conseiller à la Cour des comptes) une mission de concertation et de médiation concernant le projet de création d'un ordre infirmier. Le rapport de ce dernier avait fait le constat d'une très grande division des organisations représentant les personnels infirmiers sur le sujet. Les syndicats confédérés étaient opposés à la création de cet ordre professionnel (excepté la CFE-CGC), la profession étant majoritairement exercée dans un cadre salarié (hôpital ou établissement privé). Le rapport proposait d'adopter une position médiane en créant un conseil de la profession infirmière, dont le rôle aurait été de veiller au respect de la déontologie, et d'unifier la profession. Il déplorait que le Gouvernement n'ait pas mis en place le conseil supérieur des professions paramédicales qui était prévu par la loi sur le droit des malades de 2002, et il proposait la création d'un Haut conseil des professions paramédicales (HCPP) qui a d'ailleurs été créé.

Passant outre la plupart de ces recommandations, le Gouvernement a donc accepté la création d'un ordre infirmier. Celui-ci remplit des missions traditionnellement dévolues aux ordres professionnels, comme l'élaboration d'un code de déontologie et dispose de la compétence en matière disciplinaire, mais il est également chargé, en lien avec la Haute autorité de santé, d'assurer la diffusion des règles de bonnes pratiques, d'organiser leur évaluation et d'assurer le suivi de la démographie de la profession.

La création de cet ordre était une revendication venant essentiellement des infirmiers(es) exerçant en libéral, et d'une partie très minoritaire de salariés. Elle devait permettre de mettre un terme aux carences en matière de discipline interne et de représentativité d'une profession qui ne cesse d'évoluer et à laquelle sont confiées des tâches nouvelles et essentielles en matière de prise en charge des patients ou de maintien à domicile des personnes âgées.

Cet ordre devait donc répondre au besoin légitime d'une meilleure reconnaissance des infirmiers(es) qui se trouvait être l'une des rares professions paramédicales à ne pas disposer d'une telle instance ordinaire, alors qu'elle est la plus importante en nombre.

S'agissant de la nécessité d'un cadre déontologique adapté aux nouveaux enjeux de qualité et de permanence des soins infirmiers, force est de constater que le respect des règles éthiques et des bonnes pratiques professionnelles n'était pas bien assuré jusqu'à présent. En effet, les principes déontologiques fixés par les décrets n° 93-221 du 16 février 1993 relatif aux règles professionnelles des infirmiers et des infirmières et n° 93-345 du 15 mars 1993 relatif aux actes professionnels et à l'exercice de la profession d'infirmier n'avaient pas été accompagnés par la création d'une réelle instance de contrôle et de sanction.

Toutefois, quatre ans se sont écoulés depuis le vote de la loi portant création de l'ordre national des infirmiers, et les récents mouvements de contestation contre l'obligation de versement d'une cotisation à cet ordre des infirmiers, montrent que la création d'un ordre n'était pas la bonne réponse à cet objectif d'organisation et d'unification de la profession. Par contre il a renforcé les divisions entre les infirmiers(es) salariés et libéraux.

Les députés socialistes ont voté contre la loi du 21 décembre 2006 portant création d'un ordre national des infirmiers. Comme l'a démontré le groupe socialiste lors de la discussion du texte, la création d'un ordre infirmier ne permet pas une meilleure reconnaissance de la profession et n'a pas permis d'engager une réforme d'ensemble des professions paramédicales au sein desquelles la profession d'infirmier occupe une place importante. Par ailleurs le groupe socialiste à l'époque avait alerté sur la révolte que ne manquerait pas de déclencher l'obligation de cotiser à l'ordre sous peine d'être interdit d'exercer.

On constate malheureusement aujourd'hui que l'adoption de cette loi a conduit à l'éclatement de la profession et aux divisions entre les salariés du

privé, du public et les libéraux, avec en toile de fond un éparpillement des professions paramédicales.

Selon les chiffres de la DREES (séries statistiques n° 131 sur les professions de santé au 1^{er} janvier 2009) issus du répertoire ADELI, on compte 507 514 infirmiers(es) en France, dont 430 610 exercent à titre salarié, soit près de 85 % de la profession, et plus de 70 % des salariés exercent dans un établissement public.

Les difficultés rencontrées actuellement par l'ordre national des infirmiers, dont le manque d'adhésion d'une grande partie de la profession, amènent à s'interroger sur la pertinence d'une telle structure qui paraît inadaptée concernant les professionnels exerçant à titre salarié. C'est également le cas pour l'ordre des masseurs kinésithérapeutes, même si contrairement aux infirmiers(es), ils ne sont que 20 % sur 67 000 à exercer à titre salarié.

Le rejet que rencontre actuellement l'ordre national des infirmiers s'est cristallisé autour du refus d'une grande partie de la profession de participer aux élections de ses membres des conseils départementaux, et celui plus récent de l'obligation de verser la cotisation obligatoire.

Cela a d'ailleurs généré un mouvement appelant à l'abrogation des lois qui ont créé les structures ordinales parmi l'ensemble des professionnels de santé.

Le manque d'adhésion rencontré par les élections aux instances de l'ordre infirmier aurait dû constituer une première alerte puisque près de 87 % des IDE n'ont pas participé à ces élections.

L'obligation d'inscription au tableau afin d'exercer et le versement d'une cotisation fixée par l'ordre à 75 euros sont venus parachever une opposition massive à cet ordre. D'ailleurs il ne compte actuellement que 53 000 cotisants. La colère des infirmiers(es) salariés n'a cessé de croître devant les menaces qui leur sont faites de condamnation pour exercice illégal en cas de non respect de ces obligations.

La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires a prévu dans son article 63 la possibilité de moduler le montant de la cotisation qui, dans un premier temps, devait être unique. La décision en revient toutefois au conseil national de l'ordre. Ce dernier a ainsi décidé en décembre dernier de réduire de moitié son montant pour les jeunes diplômés et plus récemment

pour les infirmières retraitées exerçant à titre bénévole. Mais cette possibilité n'a pas permis d'atténuer l'opposition à la création de cet ordre.

Ce même article prévoit la transmission à l'ordre national des infirmiers des listes nominatives des infirmiers(es) employés par des structures publiques ou privées en vue notamment de procéder à leur inscription automatique au tableau tenu par l'ordre.

En l'état actuel de l'organisation des professions de santé en France, qui nécessiterait une véritable réflexion, la création d'un ordre peut s'avérer utile pour l'exercice libéral d'une profession, mais force est de constater qu'il n'est pas adapté pour l'exercice salarié.

Les difficultés générées par la mise en place de cet ordre montrent la véritable nécessité de réfléchir à l'avenir de l'organisation des professionnels de santé, les structures ordinaires ne semblant pas adaptées aux réalités actuelles des exercices professionnels.

C'est pourquoi, à ce stade, et sans préjuger d'une réorganisation plus globale des structures ordinaires, nous proposons de limiter l'obligation d'inscription aux ordres des infirmiers et des masseurs-kinésithérapeutes aux seuls professionnels libéraux.

Le I et le III de l'article premier visent à supprimer l'obligation d'adhésion à l'ordre pour les infirmiers exerçant à titre salarié dans les établissements publics ou privés.

Le II supprime le droit d'accès par l'ordre aux listes nominatives des infirmiers(es) employé(e)s par les structures publiques et privées et ainsi l'inscription automatique des infirmiers(es) au tableau tenu par l'ordre. Seule l'obligation d'enregistrement (sans frais) auprès de l'autorité compétente est maintenue pour tous, ce qui était déjà le cas auparavant.

L'article 2 vise à supprimer cette même obligation d'adhésion pour les masseurs-kinésithérapeutes salariés, ainsi que le droit d'accès par l'ordre aux listes nominatives des employés par les structures publiques et privées et l'inscription automatique des infirmiers(es) au tableau tenu par l'ordre.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – L'article L. 4311-15 du code de la santé publique est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase du sixième alinéa, les mots : « s'il n'est pas inscrit au tableau de l'ordre des infirmiers » sont remplacés par les mots : « seuls les infirmiers exerçant à titre libéral sont tenus de s'inscrire au tableau de l'ordre des infirmiers ».
- ③ 2° Les septième et huitième alinéas sont supprimés.
- ④ II. – Le dernier alinéa de l'article L. 4312-5 du code de la santé publique est supprimé.
- ⑤ II. – Au premier alinéa de l'article L. 4312-1 du code de la santé publique, les mots : « à l'exception de ceux régis par le statut général des militaires. » sont remplacés par les mots : « à titre libéral uniquement. »

Article 2

- ① I. – L'article L. 4321-10 du code de la santé publique est ainsi modifié :
- ② 1° La première phrase du huitième alinéa est complétée par les mots : « lorsqu'il exerce à titre libéral. »
- ③ 2° Les neuvième et dixième alinéas sont supprimés.
- ④ II. – À l'article L. 4321-13 du code de la santé publique, les mots : « à l'exception des masseurs-kinésithérapeutes relevant du service de santé des armées. » sont remplacés par les mots : « ; seuls les masseurs-kinésithérapeutes exerçant à titre libéral sont tenus de s'inscrire au tableau de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes ».