



Un ordre professionnel pour notre profession ?

Sept professions de santé disposent aujourd'hui d'un ordre professionnel. Régulièrement, dans le secteur sanitaire et social, la question de la création de nouveaux ordres professionnels ressurgit et fait débat. Qu'il s'agisse des ostéopathes, des psychologues ou même des diététiciens nutritionnistes... Elle est généralement le fait d'organisations professionnelles syndicales ou associatives.

Mais que savons-nous des ordres de santé ? Comment-sont-ils organisés ? Comment fonctionnent-ils ? Quelles sont leurs missions principales ou connexes ? Faisons le point...

Introduction

Les professions de médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme et pharmacien sont celles qui ont été dotées les premières d'un ordre professionnel. Puis, ce sont trois professions paramédicales qui ont rejoint ce mouvement. Les masseurs-kinésithérapeutes et pédicures-podologues en 2004 et les infirmiers en 2006 (leur véritable installation a cependant été plus tardive).

D'un point de vue général, on rappellera d'emblée que la création des ordres professionnels répond à un besoin d'organisation et de contrôle de la profession sur ses membres.

Mais il s'agit surtout pour l'État de se décharger sur un organisme indépendant de la gestion d'une profession réglementée œuvrant dans le domaine

**Article réalisé
avec le concours
d'un juriste**

Mots clés

- Diététicien nutritionniste
- Ordre professionnel
- Profession réglementée

de la santé (vérification des conditions de qualification professionnelle, de la moralité, des conditions d'exercice professionnel ; gestion d'un tableau des professionnels en exercice par la mise à disposition des patients d'une information claire et non trompeuse ; discipline et sanction du respect des règles déontologiques).

Comment fonctionnent les ordres de santé ?

Une organisation pyramidale

Les ordres de santé fonctionnent majoritairement sur un modèle pyramidal comportant trois niveaux :

- des conseils départementaux/inter-départementaux,
- des conseils régionaux/interrégionaux,
- un conseil national.

La profession de pédicure-podologue comporte seulement deux niveaux et la profession de pharmacien dispose d'une organisation spécifique.

Un conseil national omniscient

Les conseils départementaux/interdépartementaux/régionaux et interrégionaux des Ordres sont tous dépendants de leur conseil national puisque ce dernier :

- détermine la quotité de cotisations allouée à chaque conseil,
- fixe un règlement de trésorerie et un règlement intérieur applicables aux instances de chaque Ordre,
- contrôle et valide la gestion des différents conseils de l'Ordre.

Des représentants de la profession

Ces conseils sont composés de représentants élus par leurs pairs.

Les membres des conseils départementaux/interdépartementaux sont élus au suffrage direct par les membres de la profession. Ceux des conseils régionaux/interrégionaux et du conseil national sont

élus au suffrage indirect par les grands électeurs que constituent les conseillers

Une indépendance financière

L'indépendance financière de chaque ordre est garantie par le fait que chaque professionnel (ainsi que les sociétés d'exercice) doit s'acquitter d'une cotisation annuelle.

A titre d'exemple, la cotisation des chirurgiens-dentistes était fixée à 422 euros en 2019¹, celles des masseurs-kinésithérapeutes libéraux était fixée à 280 euros en 2020 et 75 euros pour les salariés², celle des pédicures-podologues était fixée à 342 euros pour 2021³.

Les ordres de santé sont ainsi amenés à gérer plusieurs dizaines de millions d'euros de recettes annuelles.

Cette manne financière est destinée à permettre aux ordres d'assurer leurs missions.

Parmi les missions confiées aux ordres de santé, deux paraissent essentielles et incontournables, d'autres sont plus connexes.

Les grandes missions des ordres de santé

La gestion du tableau de l'Ordre

La gestion du tableau d'une profession est une mission essentielle pour un ordre professionnel.

Cette mission poursuit des objectifs de santé publique mais également statistiques.

En premier lieu, il s'agit de procéder à l'inscription au tableau des personnes qui peuvent exercer la profession.

Généralement, l'inscription au tableau d'un professionnel n'est pas automatique. Elle procède d'une démarche positive

1. La cotisation ordinale n'augmente pas en 2019 - Ordre National des Chirurgiens-Dentistes (ordre-chirurgiens-dentistes.fr)

2. [depliant-cotisation-cnompk-2020.pdf](#) (ordremk.fr)

3. La cotisation ordinale (onpp.fr)

de chacun. A noter, une exception pour les professions de masseur-kinésithérapeute, pédicure-podologue et infirmier pour lesquelles le législateur a prévu un mécanisme d'inscription, dite « automatique », simplifiée pour celles et ceux qui sont employés par les structures publiques et privées (en d'autres termes, pour les salariés).

A cette occasion, chaque demandeur doit déposer un dossier d'inscription comportant de nombreuses informations à partir desquelles l'ordre compétent procède à un contrôle.

Il s'agira de s'assurer notamment de la qualification, de la moralité et de la capacité de chaque professionnel à exercer sa profession (au moyen du contrôle de pièces telles que le diplôme, l'autorisation



Bon à savoir !

Auparavant, les professionnels devaient effectuer des démarches auprès des services de l'Etat (ARS), de l'assurance maladie pour celles et ceux qui relèvent d'un conventionnement, de l'ordre. Chacun délivrant alors son propre numéro d'identification.

Puis le Répertoire Partagé des Professionnels intervenant dans le système de santé (RPPS) a été créé.

Le RPPS est le répertoire unique de référence permettant d'identifier les professionnels de santé. Il rassemble et publie les informations des professionnels de santé, sur la base d'un numéro RPPS attribué au professionnel toute sa vie et généré au moment de leur inscription au tableau de l'ordre.

Chaque ordre de santé est alors devenu, pour ses ressortissants, la porte d'entrée des professionnels sur le marché du travail.

d'exercice, l'extrait de casier judiciaire B2, ou de la vérification des infirmités et état pathologique...). Pour les professionnels diplômés dans un autre pays que la France, il s'agit de vérifier également s'ils maîtrisent la langue française.

Si les conditions de compétence, moralité ou capacité ne sont pas remplies, un professionnel peut se voir refuser son inscription au tableau. Il ne pourra donc pas (plus) exercer sa profession.

A l'inverse, dès lors que la demande d'inscription au tableau est validée par l'ordre, le professionnel peut exercer sa profession. Il se verra alors attribuer un numéro d'identification unique et pérenne : le numéro dit « RPPS » (répertoire partagé des professionnels de santé)⁴.

Un tableau de l'ordre qui recense les professionnels, mais pour quelles utilités ?

Le tableau de chaque ordre est devenu une immense base de données qui s'alimente (obligatoirement) de tous les éléments

4. A noter, l'ordre infirmier sera le dernier à basculer dans le RPPS, dans le courant du dernier trimestre 2021



qui affectent la vie professionnelle de ses membres (diplômes issus de la formation initiale, de la formation continue, changements de modes d'exercice, changement de lieux d'exercice, contrats relatifs à l'exercice de la profession, état civil...).

Les professionnels sont ainsi suivis tout au long de leur exercice professionnel.

Le tableau d'un ordre permet de disposer de la liste de tous les professionnels d'une même profession exerçant légalement sur le territoire national, ayant exercé ou susceptible d'exercer. Ainsi, *a contrario*, les personnes qui ne sont pas répertoriées sur ce tableau sont celles qui ne remplissent pas les conditions légales pour exercer une profession et qui sont, selon toute vraisemblance, en situation d'exercice illégal d'une profession.

Par ailleurs, une partie des données du tableau de l'ordre alimente également les annuaires des professionnels créés par les ordres eux-mêmes ou l'annuaire santé de l'Agence du Numérique en Santé.

C'est ainsi que toutes ces informations, rendues publiques, participent à l'information des usagers du système de santé.

Enfin, les données collectées et régulièrement mises à jour permettent de disposer à l'échelle d'une profession d'informations très précises et fiables qui sont exploitées à des fins statistiques et d'études par les ordres. Ils peuvent ainsi publier des études démographiques très précises sur une profession.

Exemple pour la profession de médecin

Les analyses de l'Ordre sur la démographie médicale (conseil-national.medecin.fr)

La déontologie professionnelle

La déontologie fixe des règles de conduite afin de prévenir des conflits. La déontologie, au-delà de l'expression de droits et de devoirs, constitue aujourd'hui l'expression des valeurs d'une profession.

Elle s'exprime au travers de différents documents tels que des chartres, des bonnes pratiques ou des codes de déontologie.

Un code de déontologie

S'agissant des professions de santé, nous observons que les règles déontologiques

sont prévues par le législateur et mises en œuvre par voie réglementaire pour les 7 professions de santé disposant d'un ordre professionnel.

Il apparaît cependant que ces codes sont assez peu innovants. Cela s'explique par le fait que chaque code nouvellement créé est majoritairement la copie des codes existants. Ils sont rarement renouvelés/mis à jour, ou alors ils le sont sous la contrainte⁵.

Aujourd'hui, ils ne sont plus simplement un recueil interne des droits et devoirs professionnels, ils sont également un répertoire de garanties accordées et reconnues aux usagers du système de santé en ce qu'ils viennent compenser, finalement, l'asymétrie de la relation contractuelle entre le patient et le professionnel de santé.

Codifiés dans le code de la Santé Publique, les codes de déontologie se décomposent quasiment tous en plusieurs parties similaires :

- l'une portant sur les **devoirs généraux** (secret professionnel, libre choix, non-discrimination, indépendance professionnelle, interdiction de pratiquer la profession comme un commerce, règles de communication au public, interdiction du compérage, interdiction du partage d'honoraires, déconsidération de la profession, moralité, probité, facilitation de l'exercice illégal de la profession,...)
- une autre sur les **devoirs envers les patients** (soins consciencieux, consentement, tact et mesure des honoraires, ...)
- une autre sur les **devoirs entre confrères et avec les membres des autres professions** (devoir de confraternité, détournement de clientèle, modalités de remplacement, ...)
- une autre sur **l'exercice de la profession** (exercice forain, exercice sous pseu-

donyme, mentions autorisées dans les annuaires, documents professionnels et plaques professionnelles, signalétique du cabinet, exigence d'un contrat, communication des contrats à l'ordre, non concurrence, collaborations libérale,...).

En complément des codes de déontologie, les ordres de santé émettent régulièrement des recommandations et avis, qui sont considérés comme du droit souple, et qui participent à la construction de la déontologie professionnelle.

A titre d'illustration, en matière de communication sur les sites internet (anciennement dénommée publicité), le code de déontologie des médecins⁶ dispose que :

« III. - Les communications mentionnées au présent article tiennent compte des recommandations émises par le conseil national de l'ordre. ».

Pour aller plus loin, à lire les recommandations de l'Ordre des médecins prises en application de cette disposition :

[Article 19-1- Communication professionnelle - Code de déontologie \(conseil-national.medecin.fr\)](#)

Une chose est certaine, les codes de déontologie ont procédé à un mouvement de régulation des pratiques professionnelles et à leur harmonisation. Mais, sortir de ce cadre expose les contrevenants à des plaintes.

Plainte et phase de conciliation

Le législateur a confié aux ordres l'organisation de conciliations dès lors qu'un professionnel est mis en cause.

Ces conciliations ont pour objet de trouver une solution amiable dans le cadre d'un conflit opposant majoritairement deux professionnels entre eux ou un professionnel et un patient.

5. A relire sur ce point notre article sur la publicité ID 1/2021

6. Article R4127-19-1 - Code de la santé publique - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

C'est une **phase pré-contentieuse**, organisée par les conseils de l'ordre et se déroulant sous leur égide, destinée à tenter d'amener les parties vers une solution amiable faute de quoi le désaccord est ensuite porté devant les instances disciplinaires de l'ordre.

Plainte et justice ordinaire

C'est une particularité des ordres professionnels de santé, le législateur leur a délégué une partie du service public de la justice.

Cette mission s'exerce principalement au moyen de leurs juridictions spécialisées : les chambres disciplinaires.

L'ordre dispose de deux niveaux de juridictions : les **chambres disciplinaires de première instance** placées auprès de chaque conseil régional/interrégional de l'ordre et en appel, la **chambre disciplinaire nationale** placée auprès du conseil national de l'ordre. Le niveau de cassation étant assuré par le Conseil d'Etat.

Ces juridictions sont composées de membres élus parmi les pairs sous la présidence d'un magistrat professionnel de l'ordre administratif.

Les juridictions disciplinaires sont chargées de juger les manquements au code de déontologie.

A titre d'exemple, l'article R. 4127-201 du code de déontologie des chirurgiens-dentistes prévoit que :

« Les dispositions du présent code de déontologie s'imposent à tout chirurgien-dentiste inscrit au tableau de l'ordre (...). Les infractions à ces dispositions relèvent de la juridiction disciplinaire de l'ordre ».

Etant précisé que les autres professions disposent de mesures similaires.

Les juridictions disciplinaires sont alors susceptibles de prononcer des sanctions telles que :

- l'avertissement,
- le blâme,

- l'interdiction temporaire avec ou sans sursis ou l'interdiction permanente d'exercer,
- la radiation du tableau de l'ordre.

Depuis peu, il est également prévu que lorsque les faits reprochés à un professionnel ont révélé une insuffisance de compétence professionnelle, la chambre disciplinaire peut enjoindre à l'intéressé de suivre une formation.

Bon à savoir !

Il existe un autre type de juridiction au sein des ordres (les sections des assurances sociales) compétentes dans le cadre des soins dispensés aux assurés sociaux en cas de faute, fraude ou abus.

Le code de déontologie, complété par les avis et recommandations des ordres, constitue l'alpha de la déontologie et la justice disciplinaire en constitue l'oméga.

C'est un tout indissociable. La règle est fixée, appliquée et sa méconnaissance sanctionnée.

Les missions connexes

Les ordres disposent d'autres missions plus connexes : observons les plus connues d'entre elles.

La lutte contre l'exercice illégal de la profession

L'exercice illégal d'une profession peut s'exprimer de différentes façons.

Exercer sans être inscrit au tableau de son ordre, ou y être inscrit sur la foi d'un faux diplôme, ou encore poursuivre son exercice malgré une suspension de son exercice ou une radiation suite à une faute disciplinaire, sont autant d'illustrations des situations d'exercice illégal d'une profession réglementée à l'ordre.



Il appartient à l'ordre d'engager des poursuites contre les professionnels en situation d'exercice illégal de la profession au titre de la défense de l'honneur de la profession dont ils ont la charge.

Une mission de représentation de la profession

Le conseil national de chaque ordre est l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics.

C'est ainsi qu'il est appelé à rencontrer ou à échanger régulièrement avec les Ministères, et principalement le Ministère chargé de la santé, avec le Parlement, les services du Premier Ministre...

L'ordre est appelé à donner son avis sur certains projets de textes émanant des services de l'État.

Une mission d'entraide

Les ordres de santé sont autorisés à organiser toute œuvre d'entraide et de retraite au bénéfice de leurs membres et de leurs ayants droit.

Sur ce fondement, ils peuvent apporter un soutien, notamment financier, aux consoeurs et confrères en difficulté.

A titre d'exemple, le bilan annuel de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes fait ressortir que ce dernier a versé en 2020 la somme de 42 385 euros (auxquels s'ajoutent

153 530 euros à titre exceptionnel dans le cadre de la pandémie). Toutefois, cette somme représente seulement 1% du budget annuel de l'Ordre⁷.

Une mission de contrôle de la formation continue des professionnels

Les professionnels de santé sont soumis à une obligation de formation continue (L. 4021-1 du code de la santé publique).

Or, les professions de santé disposant d'un ordre doivent justifier de leur engagement dans une démarche de développement professionnel continu (DPC) auprès du conseil de l'ordre dont ils relèvent.

Toutefois, dans son rapport annuel de 2021, la Cour des comptes a pointé du doigt les manquements des ordres de santé dans l'accomplissement de leurs missions en matière de DPC⁸.

Conclusion

La création d'un ordre professionnel présente des avantages indéniables. Il permet de mieux suivre une profession dans son ensemble et chaque professionnel qui le compose.

7. Documents / Cour des comptes (ccomptes.fr)

8. Documents / Cour des comptes (ccomptes.fr)



Les données qu'il détient permettent de réaliser des études et analyses sur une profession, elles sont des outils de réflexion utiles pour dessiner les contours d'une profession et envisager au mieux son avenir.

Mais la création d'un ordre professionnel se traduit nécessairement par des atteintes portées au principe de libre exercice professionnel. Si la déontologie a le mérite de réguler les pratiques professionnelles et de les harmoniser, elle crée incontestablement de la contrainte.

En outre, le fait de rendre obligatoire une adhésion et le paiement d'une cotisation annuelle implique généralement un manque d'assentiment de la part des professionnels de santé qui cristallise un état d'esprit plus général de remise en question des missions des ordres professionnels de santé dans notre pays.

Des missions qui, malgré le budget conséquent dont sont dotés les ordres, peinent à être assurées efficacement

comme en témoigne le dernier rapport annuel de la Cour des comptes⁹.

Les magistrats de la rue de Cambon critiquent très sévèrement les ordres de santé : tableaux de l'ordre exhaustifs mais peu performants, outils informatiques insuffisamment performants, contrôle peu répandu de l'actualisation des compétences, défaillance des ordres dans le repérage de l'exercice illégal, impartialité insuffisamment assurée, insuffisante prise en compte des conflits d'intérêts, des ordres trop fermés sur eux-mêmes, défaut de renouvellement et insuffisante représentativité des instances dirigeantes...

D'autres rapports spécifiques, pour l'ordre des médecins¹⁰ ou l'ordre des chirurgiens-dentistes¹¹, font état de certaines dérives.

Bref, il apparaît que le fonctionnement des ordres de santé reste perfectible.

Une chose est certaine, au 1er janvier 2021, la profession comptait 15 558 membres, répartis quasiment équitablement entre exercice libéral et mixte. A titre d'exemple, l'ordre de santé comportant le moins de membres, les pédicures-podologues, comporte 14 039 membres dont 13 782 exerçant à titre libéral ou mixte.

Or, la démographie et la typologie de la profession seront déterminantes dans cette réflexion.

9. L'ordre des médecins / Cour des comptes (ccomptes.fr)

10. Le rapport public annuel 2017 - les observations (ccomptes.fr)

11. Le rapport public annuel 2017 - les observations (ccomptes.fr)