

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 mai 1971.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant et complétant les articles L. 504-1 et L. 504-2 du Code de la Santé publique,

Par M. Yves VILLARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Lucien Grand, *président* ; Léon Messaud, Marcel Lambert, Mme Marie-Hélène Cardot, *vice-présidents* ; MM. Hubert d'Andigné, François Levacher, Georges Marie-Anne, *secrétaires* ; André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jean-Pierre Blanchet, Joseph Brayard, Martial Brousse, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Collery, Roger Courbatère, Louis Courroy, Marcel Darou, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Jean Gravier, Louis Guillou, Marcel Guislain, Jacques Henriet, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Henry Loste, Jean-Baptiste Mathias, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Paul Piales, Alfred Poroi, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Marcel Souquet, Henri Terré, René Travert, Robert Vignon, Yves Villard, Hector Viron, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1504, 1622 et in-8° 381.

Sénat : 188 (1970-1971).

Auxiliaires médicaux. — Orthophonistes - Code de la Santé publique.

Mesdames, Messieurs,

En proposant à l'agrément du Parlement plusieurs modifications aux articles L. 504-1 et L. 504-2 du Code de la santé publique, le Gouvernement a eu pour dessein de fixer à une discipline éducative importante, l'orthophonie, les limites exactes entre lesquelles elle doit s'exercer au profit de ceux qui en bénéficient et de désigner de façon précise et définitive les personnes qualifiées pour pratiquer cet art délicat. Le projet vise à l'unification et pratiquement à la fusion des professions de rééducateurs de dyslexie et d'orthophoniste, à leur égalité statutaire.

Les orthophonistes et la loi de 1964.

Nous rappellerons tout d'abord que l'orthophonie a été définie par la loi de 1964 comme l'exécution, de manière habituelle, des actes de rééducation de la voix, de la parole et du langage oral ou écrit, hors la présence du médecin. Il s'agit donc d'une profession d'auxiliaire médical exercée par des praticiens qualifiés à la demande de médecins traitants. Il faut noter qu'antérieurement à la loi du 10 juillet 1964, la formation des orthophonistes n'était pas réservée à des institutions officielles sous contrôle strict : les programmes n'étaient pas définis de manière très précise. Le besoin, cependant, se faisait sentir de remédier aux troubles observés chez de très nombreux enfants et dont l'une des causes, entre autres, résidait dans les traumatismes suscités par l'urbanisation trop rapide, qui a multiplié les cas d'inadaptation. Parmi les pionniers de cette œuvre de rééducation se trouvaient un bon nombre d'instituteurs dont il aurait été injuste de ne pas reconnaître le dévouement et la compétence alliés à un sens pédagogique très développé. Il fallait tenir compte des situations acquises. C'est dans cet esprit que le législateur, tout en confiant l'exercice de la profession aux orthophonistes titulaires du certificat de capacité

établi conjointement par le Ministère de la Santé publique et le Ministère de l'Éducation nationale, a admis en équivalence les trois diplômes suivants :

- certificat d'aptitude à l'enseignement des enfants atteints de déficience auditive ;
- diplôme d'instituteur spécialisé pour enfants sourds ;
- titre de rééducateur des dyslexiques.

Les titulaires de ces diplômes pouvaient présenter une demande et bénéficier d'une dispense totale ou partielle de scolarité, de stage ou d'épreuves, afin d'obtenir le certificat de capacité d'orthophoniste.

Une commission nommée à cet effet examina les dossiers de ceux qui pratiquaient ces actes de rééducation à la date du 1^{er} janvier 1964. 1.200 dossiers lui furent soumis. Elle en rejeta 300 et accorda :

- 85 autorisations d'exercices sans limitation ;
- 350 autorisations limitées à la rééducation des dyslexiques ;
- 250 autorisations s'appliquant à la surdi-mutité ;
- 200 autorisations s'appliquant à d'autres activités.

La dyslexie.

Rééducation des enfants qui en sont atteints.

On peut donner de la dyslexie cette définition : « état pathologique caractérisé par une inaptitude à acquérir les mécanismes permettant d'apprendre la lecture et l'orthographe, indépendamment de toute insuffisance intellectuelle ou sensorielle ».

Il convient de noter que les dyslexiques, dont le nombre va grandissant, représentent une partie importante de la clientèle des orthophonistes.

La rééducation des enfants dyslexiques exigeait-elle, ou, au contraire, pouvait-elle se satisfaire d'un diplôme particulier ?

Le législateur s'était prononcé en faveur de l'unification des professions et d'un diplôme unique. Or, par arrêté du 1^{er} juillet 1965, le Ministère de la Santé publique a institué un certificat d'aptitude à la rééducation des enfants dyslexiques. Ce certificat est délivré

par les directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale à des élèves ayant subi avec succès les examens sanctionnant les enseignements donnés dans des établissements privés, notamment à Paris, Brest et Strasbourg. Dans le même temps, le Ministère de l'Education nationale a délivré des titres équivalents à Lille et à Rennes.

Mais ces titres n'accordent qu'un droit limité à l'exercice de la profession, au sein d'une équipe médico-psycho-pédagogique. De ce fait, l'exercice libéral et le remboursement des actes par la Sécurité sociale se trouvent exclus. Ces praticiens peuvent bien obtenir une dispense de scolarité pour la préparation du certificat de capacité d'orthophoniste, mais ne peuvent se réclamer de la deuxième disposition transitoire de la loi de 1964 ; la commission visée au dernier alinéa de l'article L. 504-2 a une compétence limitée à l'examen des dossiers des personnes exerçant leur profession au 1^{er} janvier 1964. Cette situation est anormale et le projet de loi que j'ai l'honneur de rapporter au nom de votre Commission des Affaires sociales a précisément pour but d'apurer définitivement la situation dans des conditions acceptables par tous les intéressés.

Le projet de loi.

Le but de ce projet est essentiellement de permettre aux personnes qui seront titulaires, avant le 31 décembre 1973, des diplômes qui viennent d'être énumérés, de pratiquer la rééducation des dyslexiques, le caractère libéral de la profession étant affirmé ainsi que la possibilité du remboursement des actes par la Sécurité sociale.

Se référant aux statistiques du ministère, votre commission note que le nombre des enfants dyslexiques s'accroît et qu'il est urgent d'assurer leur rééducation normale en favorisant la formation de praticiens hautement qualifiés. Toutefois, votre Commission des Affaires sociales considère que le texte de loi ne peut recueillir l'approbation du Sénat qu'à la condition que toutes mesures soient prises pour qu'il ne soit plus délivré de diplômes au-delà de la date du 31 décembre 1973. S'il en était autrement, la situation à laquelle nous voulons remédier aujourd'hui définitivement se reproduirait.

TABLEAU COMPARATIF ET EXAMEN DES ARTICLES

Le texte comporte trois séries de dispositions :

- Articles premier et premier *bis* : Définition de l'orthophonie.
- Article 2 : Fixation d'une date limite pour le dépôt des dossiers des personnes qui, au 1^{er} janvier 1964, exerçaient, sans en avoir le titre, la profession d'orthophoniste.
- Article 3 : Dispositions spéciales pour la rééducation des dyslexiques.

Article premier.

Texte actuellement en vigueur
(Code de la santé publique.)

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé
par votre commission.

Le premier alinéa de l'article L. 504-1 du Code de la santé publique est modifié de la façon suivante :

Conforme.

« Est considérée comme exerçant la profession d'orthophoniste toute personne qui, non titulaire du diplôme d'Etat de docteur en médecine, exécute habituellement des actes de rééducation, *constituant un traitement des anomalies de nature pathologique* de la voix, de la parole et du langage oral ou écrit, hors la présence du médecin. »

Conforme.

Art. L. 504-1. — Est considérée comme exerçant la profession d'orthophoniste toute personne qui, non titulaire du diplôme d'Etat de docteur en médecine, exécute habituellement des actes de rééducation de la voix, de la parole et du langage oral ou écrit, hors la présence du médecin.

Les orthophonistes ne peuvent pratiquer leur art que sur ordonnance médicale.

Commentaire et observations. — Les auteurs du projet de loi initial, comme l'Assemblée Nationale, ont estimé qu'il convenait de souligner l'apparemment étroit de l'orthophonie avec l'art médical, déjà affirmé par l'ancien texte de l'article dans son second alinéa ; ce dernier ne fait d'ailleurs pas l'objet d'une modification.

Il n'est pas mauvais, semble-t-il, de faire apparaître plus clairement encore qu'en 1964 la différence qui existe entre l'orthophonie — science paramédicale — et la pédagogie, branche de la psychologie que doivent connaître les enseignants.

Votre commission avait implicitement admis dès l'origine cette distinction. Elle a, bien entendu, approuvé ce qui apparaît comme une précision utile, une simple confirmation de tendance.

Article premier bis.

| Texte actuellement en vigueur (Code de la santé publique.) | Texte adopté par l'Assemblée Nationale. | Texte proposé par votre commission. |
|--|---|---|
| <p><i>Art. L. 504-2.</i> — Nul ne peut exercer la profession d'orthophoniste s'il n'est muni du certificat de capacité d'orthophoniste établi par le Ministre de l'Education nationale et le Ministre de la Santé publique et de la population, ou de l'un des diplômes ou attestations d'études d'orthophonie établis par le Ministre de l'Education nationale antérieurement à la création dudit certificat et, s'il ne satisfait, dans tous les cas, aux conditions fixées par décret pris sur le rapport du Ministre de la Santé publique et de la Population.</p> | Sans modification. | Conforme. |
| <p>Le décret instituant le certificat de capacité d'orthophoniste fixera les conditions d'obtention avec dispense partielle ou totale de scolarité, de stages et d'épreuves dont pourront bénéficier les personnes qui, sans posséder l'un des titres prévus à l'alinéa premier, sont munies :</p> | Sans modification. | Conforme. |
| <p>1° Soit d'un certificat d'aptitude à l'enseignement des enfants atteints de déficience auditive, reconnu par le Ministre de la Santé publique et de la Population ;</p> | Sans modification. | Conforme. |
| <p>2° Soit d'un diplôme d'instituteur spécialisé pour les enfants sourds, reconnu par le Ministre de l'Education nationale ;</p> | Sans modification. | Conforme. |
| <p>3° Soit d'un titre de rééducateur des dyslexiques, reconnu par l'un ou l'autre de ces deux ministères.</p> | Sans modification. | Conforme. |
| <p>Cependant, le Ministre de la Santé publique et de la Population et le Ministre de l'Education nationale,</p> | | |

Texte actuellement en vigueur
(Code de la santé publique.)

après avis d'une commission nommée par arrêté conjoint, pourront autoriser à continuer à exercer leur profession soit sans limitation aucune, soit pour un ou plusieurs établissements ou pour un mode d'activité déterminés, les personnes qui, à la date du 1^{er} janvier 1964, exécutaient habituellement des actes de rééducation de la voix, de la parole et du langage oral ou écrit, hors de la présence du médecin, sans être munies de l'un des titres visés aux précédents alinéas.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Dans le sixième alinéa de l'article L. 504-2 du Code de la Santé publique, après les mots :

« ... des actes de rééducation... »,

sont insérés les mots :

« ... constituant un traitement des anomalies de nature pathologique ».

Texte proposé
par votre commission.

Sans modification.

Commentaire et observations. — Cet article nouveau résulte de l'adoption par l'Assemblée Nationale d'un amendement nécessaire à l'harmonisation de deux articles du Code de la santé publique dont le premier donne la définition, pour l'avenir, de la profession d'orthophoniste et le second fixe certaines mesures transitoires applicables aux personnes qui ont, antérieurement et en fait, déjà exercé cette profession.

Votre commission, à son tour, a adopté cette modification.

Article 2.

Texte actuellement en vigueur
(Code de la santé publique.)

Voir le sixième et dernier alinéa de l'article L. 504-2 ci-dessus.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Le sixième alinéa de l'article L. 504-2 du Code de la santé publique est complété de la façon suivante :

« Les demandes d'autorisation d'exercice devront être déposées avant le 1^{er} janvier 1972. »

Texte proposé
par votre commission.

Sans modification.

Les demandes...

1^{er} juillet 1972.

... avant le

Commentaire et observations. — L'une des dispositions transitoires de la loi de 1964 consiste dans la faculté accordée aux personnes qui exerçaient sans titre, à la date du 1^{er} janvier 1964, la

profession d'orthophoniste de demander à une commission interministérielle l'autorisation de continuer à exercer leur activité ; cette autorisation peut concerner un exercice total ou partiel, limité à certains actes ou à certains établissements déterminés.

Nous avons donné dans la partie générale de ce rapport les indications qu'il a été possible à votre rapporteur de recueillir sur le nombre des dossiers présentés à ce jour et sur le sens des décisions prises. Il apparaît qu'après sept années, la quasi-totalité des personnes intéressées a été en mesure de formuler la demande nécessaire ; constatant la relative lourdeur de cette procédure exceptionnelle, le Gouvernement a envisagé que les dossiers devraient avoir été déposés avant le 1^{er} juillet 1971 ; l'Assemblée Nationale, en considérant la date probable de promulgation de la future loi, a prolongé ce délai de six mois, jusqu'au 1^{er} janvier 1972 ; elle a voulu, ce faisant, tenir compte du temps qui peut être nécessaire aux organisations syndicales pour assurer la diffusion de cette information.

Votre Commission des Affaires sociales a, de son côté, estimé que certaines personnes pouvaient se trouver dans des conditions particulières, et tout à fait dignes d'intérêt ; il peut s'agir par exemple de jeunes femmes que la maternité aurait conduites à mettre momentanément en sommeil leur activité professionnelle et à perdre, passagèrement, le contact avec ce milieu professionnel, etc.

Pour cet ensemble de raisons, elle a décidé de proposer au Sénat le report au 1^{er} juillet 1972 de la date de forclusion prévue.

Elle a, d'autre part, manifesté le désir que les mesures appropriées soient, le cas échéant et le moment venu, proposées au Parlement si des cas absolument dignes d'intérêt apparaissaient après cette date ; elle souhaite vivement obtenir du Gouvernement les apaisements qu'elle est en droit d'attendre sur ce point ; si le principe d'une forclusion est, à la rigueur, admissible sous l'angle d'une gestion administrative plus facile, il ne l'est, à nos yeux, ni sous l'angle humain ni sous l'angle juridique.

Article 3.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Il est ajouté à l'article L. 504-2 du Code de la santé publique un quatrième alinéa ainsi rédigé :

« En outre, les personnes qui ont obtenu, avant le 31 décembre 1973, l'un des titres dont la liste est fixée par arrêté conjoint du Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale et du Ministre de l'Éducation nationale sont autorisées à exécuter habituellement hors la présence du médecin des actes de rééducation des personnes présentant des difficultés de nature pathologique à acquérir les mécanismes permettant d'apprendre la lecture et l'orthographe, indépendamment de toute insuffisance intellectuelle ou sensorielle. »

Texte proposé par votre commission.

Sans modification.

« En outre,...

... de l'Éducation nationale, et qui cesseront d'être délivrés à partir de cette date, sont autorisées...

... ou sensorielle. »

Commentaire et observations. — Cet article figurait dans le projet initial du Gouvernement et l'Assemblée Nationale ne lui a apporté qu'une modification formelle destinée à rendre correcte la numérotation des alinéas.

Quel est, quant au fond, le problème auquel cet article qui constitue en quelque sorte le cœur du projet de loi, tente d'apporter une solution ?

En 1964, le législateur — qui pouvait valablement hésiter entre le principe d'une profession et d'un diplôme uniques d'orthophoniste, et celui d'une sorte de scission entre une spécialité d'orthophoniste et une autre de rééducateur de dyslexie — se prononçait nettement dans le sens de l'unicité. Il considérait, pour cela, aussi bien les analyses récentes de la situation envisagée sous l'angle scientifique — c'est-à-dire, en fin de compte — l'intérêt des enfants atteints de troubles et de leur famille, que l'intérêt des personnels en cause ; il n'est, semble-t-il jamais bon de concevoir une spécialisation si poussée que l'on risque, tôt ou tard, de s'y trouver un jour enfermé...

Malgré cette décision formelle, et pour des raisons sur lesquelles nous ne nous attarderons pas, le Gouvernement mettait en place, quelques mois plus tard, le système dualiste qui avait été

écarté ; des textes réglementaires organisaient des études de rééducation de la dyslexie, bien entendu sanctionnées par des diplômes. Quelle est actuellement la situation des titulaires de ces titres ? Incontestablement mauvaise :

— ils ont été diplômés trop tard pour pouvoir prétendre, même partiellement, au bénéfice des dispositions bienveillantes prévues par le dernier alinéa de l'article L. 504-2 ;

— ils n'ont pas droit à l'exercice libéral de leur profession et leurs actes ne donnent pas lieu à remboursement par la Sécurité sociale.

Nous avons exposé dans les premières pages de ce rapport qu'ils peuvent seulement s'incorporer, comme salariés, à des équipes médico-psycho-pédagogiques, au sein desquelles ils ne travaillent pas toujours dans des conditions agréables ni même convenables.

Et cependant, leur bonne foi ne peut et ne doit nullement être mise en cause : ils se sont engagés sans le savoir dans des études qui, pour beaucoup d'entre eux, s'achèvent en cul-de-sac.

Il importe donc de débloquer cette très regrettable situation par des dispositions qui présenteront paradoxalement le double caractère de la sévérité et de la bienveillance.

Les personnes qui auront obtenu avant le 31 décembre 1973 (cette date permet, éventuellement, le redoublement de l'une des années d'études) l'un des titres en cause seront autorisées à exécuter les actes de rééducation de la dyslexie ; pour permettre à ces personnes d'exercer leur activité sous la forme libérale et d'être considérées, au regard de la Sécurité sociale, comme des auxiliaires médicaux à part entière, il est donnée, tout exprès, une définition médicale de cette activité.

Il convient de plus d'observer que l'autorisation d'exercer est donnée de plein droit, sans autre condition que la possession d'un titre et sans comparution directe ou indirecte devant une commission spéciale.

En contrepartie, il est prévu que l'enseignement en cause aura définitivement cessé le 31 décembre 1973 : il était illégal et ne correspondait plus intégralement aux données actuelles de la connaissance.

Dans cette optique, votre commission a jugé nécessaire de préciser expressément que les titres visés par cet article 3 cesseront d'être délivrés à partir de cette même date : le verrouillage, sur lequel tout le monde semble maintenant d'accord, en sera plus complet.

Elle pense, et elle souhaite, que tous ceux qui, avec tant de dévouement et de compétence, ont consacré le meilleur d'eux-mêmes aux soins et à la rééducation des enfants et des personnes atteintes de troubles de l'expression et de la communication trouvent leur épanouissement et leur accomplissement dans une profession désormais unifiée, mais au sein de laquelle chacun doit pouvoir travailler autour de tel centre d'intérêt qui lui convient.

Votre commission exprime le souhait que le programme de formation des orthophonistes soit modifié pour donner la place qui sied à l'enseignement des méthodes de rééducation des enfants dyslexiques ; celui-ci doit venir compléter l'étude des autres causes de troubles et des remèdes à leur appliquer.

Telles sont, mesdames et messieurs, les conditions dans lesquelles votre Commission des Affaires sociales vous demande de modifier le texte adopté par l'Assemblée Nationale en adoptant les amendements suivants :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 2.

Amendement : à la fin de l'article, remplacer les mots :

« ... 1^{er} janvier 1972. »

par les mots :

« ... 1^{er} juillet 1972. »

Art. 3.

Amendement : Après les mots :

« ... du Ministre de l'Education nationale... »

ajouter les mots :

« ... et qui cesseront d'être délivrés à partir de cette date... »

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Le premier alinéa de l'article L. 504-1 du Code de la Santé publique est modifié de la façon suivante :

« Est considérée comme exerçant la profession d'orthophoniste toute personne qui, non titulaire du diplôme d'Etat de docteur en médecine, exécute habituellement des actes de rééducation constituant un traitement des anomalies de nature pathologique de la voix, de la parole et du langage oral ou écrit, hors la présence du médecin. »

Article premier bis (nouveau).

Dans le sixième alinéa de l'article L. 504-2 du Code de la Santé publique, après les mots :

« des actes de rééducation »,

sont insérés les mots :

« constituant un traitement des anomalies de nature pathologique ».

Art. 2.

Le sixième alinéa de l'article L. 504-2 du Code de la Santé publique est complété de la façon suivante :

« Les demandes d'autorisation d'exercice devront être déposées avant le 1^{er} janvier 1972. »

Art. 3.

Il est ajouté à l'article L. 504-2 du Code de la Santé publique un septième alinéa ainsi rédigé :

« En outre, les personnes qui ont obtenu, avant le 31 décembre 1973, l'un des titres dont la liste est fixée par arrêté conjoint du Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale et du Ministre de l'Education nationale sont autorisées à exécuter habituellement, hors la présence du médecin, des actes de rééducation des personnes présentant des difficultés de nature pathologique à acquérir les mécanismes permettant d'apprendre la lecture et l'orthographe, indépendamment de toute insuffisance intellectuelle ou sensorielle. »