

N° 256

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi,
ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN
NOUVELLE LECTURE, portant dispositions statutaires relatives
à la fonction publique hospitalière.

Par M. Claude HURIET,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Bernard Lemarié, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Robert Schwint, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, José Balarello, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean-Marie Bouloux, Louis Boyer, Louis Caiveau, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Charles Descours, André Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Lucien Neuwirth, Marc Plantegenest, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1^{re} lecture : 2733, 2980 et in-8° 880.

Commission mixte paritaire : 3159.

Nouvelle lecture : 3057, 3173 et in-8° 962.

Sénat : 1^{re} lecture : 30, 76 et in-8° 29 (1985-1986).

Commission mixte paritaire : 158 (1985-1986).

Nouvelle lecture : 230 (1985-1986).

Fonctionnaires et agents publics.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	4
I. — La recherche d'une plus grande cohérence dans l'organisation des personnels reste insuffisante	5
II. — Le fonctionnement du service public hospitalier doit être garanti	6
III. — Le projet de loi ne permet pas une gestion plus dynamique des établissements hospitaliers	7
CONCLUSION	9
QUESTION PRÉALABLE	10

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires sociales s'est réunie le jeudi 19 décembre 1985 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour examiner le projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

Constatant qu'aucun des amendements qu'elle avait proposés en première lecture n'a été retenu par l'Assemblée nationale et que, dans ces conditions, d'importantes divergences subsistent entre les deux assemblées, la commission a décidé, sur proposition de M. Jean-Pierre Fourcade, d'opposer la question préalable à ce projet de loi.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière avait été adopté par l'Assemblée nationale le 10 octobre 1985 et modifié par le Sénat le 13 novembre 1985.

Les deux assemblées ont souscrit aux orientations essentielles du projet et ont adopté, en des termes identiques, un grand nombre de ses dispositions.

Toutefois, réunie le 5 décembre 1985, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à un accord.

Quatre divergences principales sont apparues entre l'Assemblée nationale et le Sénat, à savoir :

— le statut des pharmaciens-résidents que votre assemblée a souhaité rattacher à celui des praticiens hospitaliers, hors du titre IV ;

— le statut des personnels de direction des hôpitaux, que votre commission estimait ne pas devoir être intégré au titre IV ;

— le monopole syndical de présentation des candidatures pour les élections aux commissions administratives paritaires ;

— l'organisation d'un service minimum par lequel le Sénat entendait instaurer pour les malades un droit au fonctionnement du service public hospitalier.

Sur ces points, comme sur ceux, moins importants, que le Sénat avait amendés, l'Assemblée nationale est revenue à son texte initial en adoptant toutefois cinq dispositions nouvelles résultant d'amendements du Gouvernement :

— à l'article 2, elle a inclus les personnels des thermes nationaux d'Aix-les-Bains dans le titre IV ;

— elle a introduit un article 26 *bis* supprimant la limite d'âge d'accès aux emplois hospitaliers pour les coopérants ;

— elle a également introduit un article 83 *bis* accordant le bénéfice du congé spécial aux personnels de direction ;

— à l'article 101 *bis* A, elle a prévu des adaptations aux statuts afin de favoriser la mobilité des fonctionnaires entre les trois titres du statut général ;

— enfin, elle a adopté un article 104 *bis* A relatif aux modalités de prise en compte des heures de service des personnels, cette disposition intéressant principalement les emplois saisonniers.

Tel qu'il nous revient de l'Assemblée nationale, ce texte appelle, de la part de votre commission, des observations identiques à celles qu'elle formulait lors de la première lecture.

Elle en accepte les principes qui visent à assurer la cohérence de la fonction publique tout en prenant en compte la particularité du service public hospitalier.

Elle estime également que ces principes auraient mérité une pleine application et regrette qu'aucune des améliorations qu'elle proposait n'ait été reprise en compte par l'Assemblée nationale.

Dans ces conditions, elle doit constater que ce texte comporte de fâcheuses insuffisances :

- au niveau de la cohérence de l'organisation des personnels ;
- au niveau du fonctionnement du service public ;
- au niveau de la gestion des établissements.

J. — La recherche d'une plus grande cohérence dans l'organisation des personnels reste insuffisante.

Le projet de loi se présente comme une entreprise tout à fait nécessaire de clarification et de simplification des statuts des personnels, dans un secteur très hétérogène.

Votre commission souhaitait, dans cette optique, que soit mis fin à une disparité injustifiée, assimilant les pharmaciens-résidents des hôpitaux à des personnels non médicaux soumis au livre IX du code de la santé publique.

Elle voudrait rappeler très brièvement les raisons de logique et de bon sens qui commandaient leur rattachement au statut des praticiens : similitude des formations et complémentarité des fonctions, possibilité d'un meilleur exercice des fonctions pharmaceutiques par le statut de praticiens.

Cette position adoptée par la commission en première lecture semblait tout à fait raisonnable dans la mesure où elle a fait l'objet, au Sénat, d'une totale unanimité et à l'Assemblée nationale, de l'accord de la quasi-totalité des groupes. Le secrétaire d'Etat a été bien en peine d'en contester le bien-fondé. On le comprend, puisque deux mois avant le dépôt du projet de loi, il s'engageait, devant les intéressés, à ce que les pharmaciens-résidents ne soient pas concernés par le titre IV.

Le rapporteur à l'Assemblée nationale n'a pas refusé d'envisager l'intégration des pharmaciens-résidents au statut de praticiens, mais cela impliquerait, dans la logique qu'il a défendu, le rattachement des praticiens au titre IV, ce qui semble peu réaliste.

Votre commission avoue ne pas comprendre les raisons qui ont poussé le Gouvernement et l'Assemblée nationale à s'en tenir à la situation actuelle. Celle-ci ne se caractérise pourtant pas par une grande cohérence puisqu'elle voit coexister trois cas de figure :

- des pharmaciens-résidents rattachés au livre IX ;
- des pharmaciens-biologistes rattachés au statut de praticiens ;
- des pharmaciens gérants exerçant sans statut.

Il faut ajouter que ces trois catégories regroupent des personnes ayant accompli le même cursus universitaire. La disparité des situations offertes en fin d'études perturbe gravement l'orientation des étudiants qui délaissent la voie pharmaceutique.

L'examen du titre IV aurait sans doute été une bonne occasion de mettre fin à des inégalités de traitement injustifiées.

L'unanimité est suffisamment rare en cette période, pour que l'on puisse regretter qu'il ait été fait aussi peu de cas de celle qui s'est réalisée au Sénat sur ce point.

II. — Le fonctionnement du service public hospitalier doit être garanti.

L'Assemblée nationale a supprimé l'article 104 *bis* introduit par le Sénat, visant à instaurer un service minimum dans les établissements hospitaliers.

Cette disposition avait pour objet de créer, pour l'usager, un véritable droit au fonctionnement du service public hospitalier.

Dans d'autres domaines importants au regard des besoins essentiels du pays, le législateur est intervenu pour limiter, voire interdire, l'exercice du droit de grève.

La commission proposait dans le présent cas d'organiser un service minimum. Elle n'a fait là que s'inscrire dans le cadre fixé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 1979 précisant que le législateur est habilité à réglementer le droit de grève, en vue de le concilier avec la sauvegarde de l'intérêt général.

Le droit de grève dans la fonction publique est régi par des textes d'ordre général et la jurisprudence administrative. Aucun ne concernait cependant le service public hospitalier.

C'est pourquoi votre commission avait jugé nécessaire d'introduire, dans un domaine aussi essentiel que celui de la santé publique, un dispositif organisant le service minimum.

Elle s'est vu rétorquer par le Gouvernement que les règles existantes ont toujours permis d'assurer le fonctionnement du service et que les personnels ont toujours veillé à ne pas mettre en péril la sécurité des malades et des équipements.

Votre commission l'admet bien volontiers et il n'était pas dans son intention de manifester, par cet amendement, une quelconque défiance vis-à-vis des fonctionnaires hospitaliers.

Elle a simplement souhaité que le fonctionnement du service public hospitalier soit garanti par la loi, afin que, dans l'avenir, aucun mouvement, quelle que soit son origine, ne puisse perturber son bon fonctionnement.

L'Assemblée nationale a rejeté cette disposition, invoquant son attachement au droit de grève. Elle confirme ainsi une position que l'on retrouve à d'autres parties de ce texte et qui permet d'affirmer qu'elle privilégie abusivement les droits des personnels sur leurs obligations vis-à-vis du service et des malades.

Elle est ainsi revenue sur les limitations apportées par le Sénat aux conditions d'octroi de congés de formation divers et de mise à disposition vis-à-vis des organisations syndicales.

III. — Le projet de loi ne permet pas une gestion plus dynamique des établissements hospitaliers.

Pour votre commission, la modernisation de la fonction publique hospitalière doit comporter deux volets :

- la rénovation et l'harmonisation des dispositions statutaires,
- l'adaptation des statuts aux missions des personnels.

Il semble bien que le projet de loi ait négligé ce second point et procède d'une vision statique de la fonction publique.

La commission a souligné le rôle essentiel dévolu aux personnels de direction dans la gestion des établissements. C'est pourquoi elle souhaitait leur donner un statut plus conforme à leurs responsabilités de gestionnaires.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale se sont opposés à cette démarche. Le rapporteur de l'Assemblée nationale a exprimé, à cet égard, une opinion révélatrice : il s'est étonné de l'exclusion des directeurs du statut du titre IV, car cela n'est, à ses yeux, en rien favorable aux intéressés.

Votre commission a estimé que le statut de leurs dirigeants doit être avant tout conditionné par l'intérêt des établissements. Cet impératif est par ailleurs conciliable avec l'intérêt des cadres hospitaliers dans la mesure où, tout en leur conservant la qualité d'agents publics, un statut particulier adapté à leurs fonctions peut introduire dans ce corps, un esprit de motivation bénéfique.

L'attitude de l'Assemblée nationale est au demeurant paradoxale. Elle a tenu à maintenir les directeurs d'établissements dans le titre IV. Elle a par contre insisté sur la nécessité de soumettre les quatre emplois supérieurs à un régime exorbitant du droit commun, les assimilant à des emplois à discrétion du Gouvernement. Il lui a semblé que le statut du titre IV était tout à fait inadapté aux exigences de la direction des trois établissements hospitaliers les plus importants.

CONCLUSION

Aux points qui viennent d'être évoqués, il faudrait en ajouter d'autres, moins importants, qui montrent que l'Assemblée nationale n'a tenu aucun cas des améliorations souhaitées par le Sénat. Il s'agit essentiellement des dispositions suivantes, adoptées par notre Haute assemblée :

— suppression du monopole syndical de présentation des candidatures aux commissions administratives paritaires ;

— suppression des dispositions dérogatoires applicables à certains emplois supérieurs ;

— modification de la composition de la commission mixte paritaire en vue d'éviter une surreprésentation de l'Etat ;

— recrutement au niveau national des psychologues et édicition d'un statut respectant leur déontologie.

La commission a constaté qu'aucune des modifications importantes qu'elle avait proposées n'a été retenue par l'Assemblée nationale. Dans ces conditions, elle ne peut accepter le texte qui lui est proposé et estime qu'il est malheureusement vain de reprendre les amendements qu'elle avait présentés lors de la première lecture.

Pour ces raisons, elle demande donc au Sénat d'opposer au présent projet de loi la question préalable prévue par l'article 44, alinéa 3, du Règlement, et dont l'objet est de décider qu'il n'y a pas lieu d'examiner les articles du texte.

QUESTION PRÉALABLE

**présentée par M. Claude Huriet,
au nom de la commission des affaires sociales du Sénat.**

En application de l'article 4, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Ce projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, adopté par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, comporte un nombre important de dispositions. C'est pourquoi la commission limitera ses observations à trois points qui lui sont particulièrement chers :

— L'Assemblée nationale a refusé de concrétiser pleinement la volonté d'harmonisation qui préside à l'élaboration de ce texte, en maintenant le corps des pharmaciens-résidents au sein du titre IV. Cette position contraire à toute logique aboutit à maintenir une situation incohérente caractérisée par la disparité des statuts de personnels issus d'une même formation universitaire : pharmaciens biologistes, pharmaciens-résidents, pharmaciens-gérants. Elle traduit également le refus de prendre en considération la complémentarité des fonctions et la similitude des formations entre pharmaciens et médecins.

La commission des affaires sociales réaffirme sa volonté de voir les pharmaciens-résidents rattachés au statut de praticiens, conformément au vœu unanime du Sénat.

— L'Assemblée nationale n'a pas tenu compte de la spécificité des fonctions des personnels de direction des établissements hospitaliers, qui nécessitait l'édiction d'un statut d'agent public hors du titre IV, en conformité avec les responsabilités nouvelles incombant à ces personnels, dans la gestion des établissements.

— Enfin, l'Assemblée nationale a supprimé la disposition introduite par le Sénat visant à garantir le fonctionnement du service public hospitalier par l'organisation d'un service minimum en cas de grève.

Sur ces trois points, comme sur d'autres, d'importance moindre, l'Assemblée nationale a refusé de retenir les améliorations souhaitées par le Sénat, puisque pas un seul des amendements significatifs qu'il avait adoptés n'a été repris.

Dans ces conditions, la commission ne peut accepter ce projet de loi et estime inutile de procéder à l'examen des articles.