

N° 204

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Claude HURIET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, vice-présidents ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, secrétaires ; José Balareello, Mme Marie-Claude Beauceau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) :

Première lecture : 1626 rect., 1778 et T.A. 415.

Commission mixte paritaire : 1844.

Nouvelle lecture : 1840, 1849 et T.A. 446.

Sénat :

Première lecture : 143, 152 et T.A. 64 (1990-1991).

Commission mixte paritaire : 189 (1990-1991).

Nouvelle lecture : 203 (1990-1991).

Action sociale et solidarité nationale.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 19 décembre 1990 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'examen, en nouvelle lecture, du projet de loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales. sur le rapport de M. Claude Huriet, rapporteur.

M. Claude Huriet a indiqué que le Gouvernement avait engagé sa responsabilité sur un texte reprenant pour l'essentiel la plupart des dispositions qui avaient motivé l'adoption par le Sénat d'une question préalable lors de la première lecture.

Le projet reprend notamment les dispositions concernant le régime des études médicales et tout spécialement les dispositions visant les internes.

Le texte reprend également les dispositions précédemment adoptées par l'Assemblée nationale visant les centres de santé agréés.

Le texte proposé comporte également les divers articles relatifs à la contribution sociale généralisée contre laquelle le Sénat s'est déjà prononcé négativement.

Les dispositions des articles 19 bis et 19 ter relatifs à la fonction publique territoriale n'ont pas été reprises, mais le problème est traité dans un article nouveau (article 32).

En outre, des dispositions entièrement nouvelles ont été insérées dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité.

Ces articles nouveaux concernent :

- la possibilité pour les chirurgiens-dentistes de diriger des recherches biomédicales en odontologie ;

- le principe d'une habilitation des laboratoires d'analyses où sont effectués des examens cytogénétiques concernant les diagnostics prénataux ;

- le statut des personnels des C.E.C.O.S. (Centres d'étude et de conservation des oeufs et du sperme humain) ;

- la modification des règles applicables à l'éducation des jeunes sourds ;
- la taxation des frais de publicité et de promotion des médicaments ;
- l'assiette et le taux du versement du transport payé sur les salaires ;
- le régime juridique des baux consentis à des syndicats et à des associations professionnels et ceci à titre rétroactif ;
- le régime d'assurance vieillesse des ministres du culte ;
- le "domicile de secours" des personnes bénéficiant d'un placement familial en application de la loi du 10 juillet 1989.

Le rapporteur a considéré que la méthode mise en oeuvre par le Gouvernement était inacceptable, l'insertion tardive de plusieurs articles additionnels mettant le Parlement hors d'état d'apprécier convenablement la portée des dispositions proposées.

Il a d'autre part estimé que le texte contient l'essentiel des dispositions critiquées en première lecture par le Sénat, sous réserve d'une amodiation pour ce qui concerne la fonction publique territoriale.

Dans ces conditions, il a proposé à la commission d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable au présent projet de loi.

M. Charles Descours a insisté sur les inquiétudes des internes en médecine, à propos de la modification du régime de leurs études, proposée par l'article 6 du projet. Il a formulé de très sévères critiques à l'encontre de l'article 26 du projet concernant le versement de transport et il a estimé que la procédure mise en oeuvre et le contenu du projet étaient inacceptables.

M. Jean Chérioux a interrogé le rapporteur sur les motifs qui pourraient conduire le Sénat à remettre en cause la position adoptée en première lecture.

M. André Bohl a souhaité obtenir des précisions sur la portée de l'article 25 du projet.

M. Jean Madelain s'est préoccupé des conséquences de l'article 19 A pour le fonctionnement des instituts d'éducation des jeunes sourds.

Le président Jean-Pierre Fourcade a observé que l'adjonction des articles 19 A (éducation des sourds-muets), 25 (publicité pour les médicaments) et 26 (versement de transport) aboutissait à aggraver les motifs préexistants qui avaient justifié le vote du Sénat en première lecture.

M. Jean Chérioux a signalé que la mise en oeuvre de la procédure de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, pour un projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, favorisait l'insertion d'un grand nombre d'articles additionnels n'ayant aucun rapport avec le texte initial.

M. Guy Penne a regretté que le Sénat refuse de débattre de ce projet de loi et il a estimé qu'en agissant ainsi, la Haute Assemblée restreignait son rôle législatif.

Formulant des réserves sur l'adoption éventuelle d'une motion tendant à opposer la question préalable, M. André Bohl a souhaité que les divers problèmes de procédure soulevés à propos du présent projet de loi soient examinés par la conférence des présidents et par le Bureau du Sénat.

M. Jean Chérioux a considéré que le recours à la question préalable n'était que la suite logique de l'application abusive de la procédure prévue par l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, à l'Assemblée nationale.

M. Franck Sérusclat a partagé les réserves exprimées par M. André Bohl et estimé que les critiques précédemment formulées visaient en fait la Constitution de 1958.

M. Olivier Roux a estimé que le Gouvernement actuel a fait un usage excessif de la procédure prévue par l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

M. Bernard Seillier a observé qu'une discussion article par article conduirait à allonger considérablement les débats, sans portée réelle sur le contenu définitif du projet.

Ayant observé que l'article 49, alinéa 3 de la Constitution avait été initialement conçu pour permettre au Gouvernement de rassembler sa majorité plutôt que pour faire passer tel ou tel projet de loi, le Président Jean-Pierre Fourcade a constaté que les motifs de l'adoption de la question préalable en première lecture étaient toujours valables au stade présent de la procédure, en particulier

ceux concernant la contribution sociale généralisée, l'évolution du montant des retraites, et que les articles additionnels concernant notamment les instituts d'éducation des jeunes sourds et le versement de transport, avaient allongé la liste des motifs justifiant une question préalable en nouvelle lecture et la saisine ultérieure du Conseil Constitutionnel.

Pour répondre aux observations présentées par M. Guy Penne, le rapporteur a indiqué qu'au cours de la discussion générale, il développerait une analyse des différents articles du projet, afin que la position de la commission puisse faire l'objet d'un débat en séance publique. Il a partagé l'opinion exprimée par le président et proposé à la commission d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable. Il en a été ainsi décidé.

Mesdames, Messieurs,

Réunie le 18 décembre dernier, la commission mixte paritaire a constaté l'impossibilité d'élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la santé publique et aux assurances sociales.

Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale le 20 décembre aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution reprend en grande partie celui qui avait été transmis au Sénat en première lecture.

Onze articles nouveaux ont toutefois été introduits par voie d'amendements. Par ailleurs, le Gouvernement a proposé la suppression des articles 19 bis et 19 ter relatifs à la fonction publique territoriale, qu'il avait lui-même introduits lors de la première lecture et que le Sénat avait vivement contestés.

La commission des affaires sociales s'est félicitée de cette suppression mais elle a également constaté que la majeure partie des raisons qui l'avait conduite à opposer la question préalable en première lecture demeuraient valables, s'agissant notamment des dispositions relatives à l'hospitalisation privée et à l'assurance-vieillesse.

Par ailleurs, si certains ajouts apportés en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale peuvent être acceptés, d'autres ne

présentent aucun lien avec le texte et aboutissent à modifier, dans la plus totale précipitation, des points importants de législation.

C'est pourquoi la commission des affaires sociales vous proposera, après avoir procédé à l'examen des articles, d'opposer la question préalable au présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES A LA SANTE PUBLIQUE

CHAPITRE PREMIER

Dispositions relatives à l'amélioration de la protection de la santé publique

Article premier

Vaccinations obligatoires pour les personnels de santé

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements proposés par M. Alfred Recours et présentés par la commission des Affaires sociales.

Le premier supprime à la fin du troisième alinéa de cet article la détermination par arrêté ministériel des personnels concernés par les vaccinations obligatoires. Cette disposition risquait d'entraîner des difficultés d'application. En effet, la liste des personnels susceptibles d'être exposés à des risques de contamination apparaissait particulièrement délicate à établir, ce qui aurait pu retarder la réalisation des vaccinations prévues par la loi.

Elle risquait, en outre, d'être incomplète alors que la rédaction proposée pour l'alinéa premier de l'article L. 10 du code de la santé publique permet de couvrir "toute personne qui, dans un établissement ou organisme public ou privé de prévention ou de soins exerce une activité professionnelle l'exposant à des risques de contamination". Cette dernière disposition est actuellement appréciée, au cas par cas, par le médecin du travail.

Le second amendement tend à préciser la couverture vaccinale des étudiants ou élèves des établissements préparant aux professions de santé. Il propose de l'aligner sur celle des personnels de santé exerçant leur activité dans les établissements ou organismes de prévention et de soins visés par arrêté. Autrement dit, ces étudiants ou élèves devront être immunisés contre l'hépatite B, la diphtérie, le tétanos et la poliomyélite.

Au total, cet article ainsi amendé présente l'intérêt d'actualiser les vaccinations obligatoires et d'en étendre le champ d'application aux personnes les plus exposées.

Article premier bis

Recherches biomédicales en odontologie

Cet article nouveau vise à habilitier les chirurgiens-dentistes et les médecins justifiant d'une expérience appropriée à diriger ou à surveiller des recherches biomédicales en odontologie. Ce texte avait été proposé par voie d'amendement par M. Guy Penne lors de la première lecture du présent projet. Le présent article a été proposé à l'Assemblée nationale par la commission des Affaires culturelles et repris par le Gouvernement.

Art. 2

Contrôle des "bonnes pratiques de laboratoire" et des matières premières à usage pharmaceutique

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 2 bis

Mise en conformité du code de la santé publique avec le traité des communautés européennes pour l'exercice des professions de pédicures-podologues, d'opticiens-lunetiers et d'audioprothésistes

Cet article reprend le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, les règles applicables actuellement à l'exercice des trois professions précitées étant contraires au principe de la liberté d'établissement dans la communauté. Le gouvernement français a reçu un avis motivé de la commission des communautés à ce sujet et un litige en cours concerne l'installation en France d'un pédicure-podologue.

Si le principe de la nécessité d'une mise en conformité ne paraît pas discutable, votre commission ne peut que réitérer ses observations formulées en première lecture sur la méthode retenue qui ne lui a pas permis de consulter valablement les organisations professionnelles sur les modalités de cette mise en conformité avec des règles communautaires.

Art. 2 ter

Application de la directive n° 89-48 du 21 décembre 1988 aux professions de masseurs-kinésithérapeutes, d'orthophonistes et d'orthoptistes ainsi qu'aux assistants de service social

Comme pour l'article précédent, votre commission ne peut que réitérer son regret à propos de la méthode appliquée par le

Gouvernement pour cette mise en conformité de notre droit avec des règles communautaires.

Art. 3

Durée de l'homologation de certains produits ou appareils à usage préventif, diagnostique ou thérapeutique

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 3 bis

Publicité pour les préservatifs et les contraceptifs non soumis à prescription médicale

L'Assemblée nationale a repris dans cet article le texte adopté en première lecture qui remet en cause le principe d'interdiction de la propagande anti-nataliste et de la publicité commerciale visant les contraceptifs ; le but affiché étant de promouvoir les préservatifs comme contraceptifs plutôt que comme dispositifs de protection contre les maladies sexuellement transmissibles, afin de faciliter l'acceptation sociale de ces derniers.

Votre commission ne peut que faire part de sa perplexité devant le dispositif proposé. Elle observe au demeurant une certaine ambiguïté quant aux motifs de l'amendement initialement présenté à l'Assemblée nationale et repris par le Gouvernement lors de l'engagement de sa responsabilité. En effet, la lettre du texte précité précise que la publicité relative aux préservatifs et aux autres contraceptifs est soumise aux dispositions de l'article L. 551 du code de la santé publique qui régissent la publicité pour les médicaments, alors que dans l'exposé des motifs et dans le débat à l'Assemblée nationale, c'est principalement la publicité pour les préservatifs qui a été évoquée. Une certaine confusion demeure donc quant à la portée réelle de cet article. C'est un exemple supplémentaire de la mauvaise méthode mise en oeuvre pour l'examen du présent projet de loi.

CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX ETUDES MEDICALES ET ODONTOLOGISTES ET AUX ETUDES DE SAGE-FEMMES

Art. 4

Remplacement de médecins, de chirurgiens-dentistes et de sages-femmes par des étudiants

Le texte présenté reprend les dispositions adoptées en première lecture à l'Assemblée nationale visant à élever le niveau d'études requis pour effectuer des remplacements de médecins ou de chirurgiens-dentistes et instituant une faculté comparable pour les étudiants sages-femmes pour lesquels rien n'est prévu actuellement.

Art. 5

Alignement de la qualification des médecins diplômés avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 1982 sur le régime issu de cette loi

Cet article reprend les dispositions adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale pour les médecins qualifiés en médecine générale.

En revanche, une modification a été introduite en nouvelle lecture pour la reconnaissance d'une qualification en spécialité acquise avant la réforme de 1982 pour ce qui concerne la cancérologie ; le texte prévoyant que les médecins qui avaient obtenu la qualification de compétence en cancérologie peuvent solliciter leur inscription comme spécialiste en oncologie. Pour les qualifications en santé publique et en médecine du travail, c'est le texte de première lecture qui a été repris.

Art. 6

Dispositions relatives aux études médicales

Le texte présenté reprend le texte adopté précédemment par l'Assemblée nationale pour ce qui concerne :

- les formations complémentaires post-internat ;
- les circonscriptions des concours d'internat :
- le régime applicable aux étudiants "faisant fonction" d'internes en médecine ou en pharmacie ;
- l'admission directe dans le 2ème cycle des études médicales.

Le texte présenté reprend les dispositions les plus critiquables concernant le régime de la formation des résidents et des internes. Il est en effet proposé que les résidents passent un semestre et un seul dans un CHR (Centre hospitalier régional) dépendant d'un CHU (Centre hospitalier universitaire) et que les internes effectuent au moins deux semestres hors d'un Centre hospitalier régional dépendant d'un Centre hospitalier universitaire. Ces dispositions appellent les plus expresses réserves de la part de votre commission, car elles paraissent de nature à porter préjudice à la qualité de la formation dispensée aux étudiants.

En effet, l'encadrement médical est actuellement insuffisant dans les hôpitaux généraux, aussi est-il anormal d'imposer aux internes deux semestres en hôpital général, ce qui ne peut avoir que des effets négatifs sur la qualité de leur formation dans une spécialité. Certes, dans sa nouvelle rédaction, le projet prévoit qu'un décret tiendra compte des exigences de formation dans chaque spécialité, mais cette clause de sauvegarde paraît insuffisante au regard des difficultés prévisibles des internes pour obtenir les qualifications au terme de la formation hospitalière.

Votre commission observe que ce dispositif inquiète beaucoup les intéressés et qu'on voit mal comment ceux-ci pourront

poursuivre normalement le cursus des stages défini par les universités pour obtenir les qualifications en spécialité.

Art. 6 bis

**Habilitation pour effectuer
des examens cytogénétiques en vue d'un diagnostic prénatal**

Cet article propose de compléter l'article L.761-11 du code de la santé publique qui précise notamment les conditions d'exercice des médecins spécialistes qualifiés en anatomie et en cytologie pathologiques et instaure une exception au principe de leur libre exercice en dehors des laboratoires d'analyses de biologie médicale pour les actes correspondant à des examens cytogénétiques en vue d'un diagnostic prénatal. En ce cas, l'exécution des actes correspondants devra répondre aux règles définies par l'article L. 759 du code de la santé publique qui fixe le principe d'habilitation de certains laboratoires et de certaines catégories de personnes pour réaliser divers actes de biologie médicale.

Art. 6 ter

Statut du personnel des CECOS

Cet article vise à intégrer dans la fonction publique hospitalière les personnels employés par les CECOS (centre d'études et de conservation des oeufs et du sperme humain), à la demande des intéressés. Les médecins exerçant dans ces centres sont le plus souvent des praticiens hospitaliers ; sont donc visés par cette mesure les personnels paramédicaux, techniques et administratifs.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ASSURANCES SOCIALES

Art. 7

Harmonisation du mode de fixation des taux de cotisations dans les régimes spéciaux des salariés

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 7 bis

Protection sociale des personnes reprenant leur activité après un congé parental d'éducation

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 8

Tarifification des établissements d'hospitalisation privés à but lucratif

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 9

Fonctionnement des centres de santé

L'Assemblée nationale a modifié cet article pour y inclure les dispositions figurant à l'article 9 bis.

Elle a modifié l'appellation initialement prévue et adopté le terme de **centre de santé**, sans en donner une définition précise. La commission s'interroge sur la portée d'une telle modification.

S'agissant de la tarification des centres de santé, elle a maintenu la rédaction qui était prévue par l'article 9 bis, les **tarifs conventionnels étant automatiquement applicables**, même sans convention avec la sécurité sociale, sous réserve que le centre soit agréé.

Votre rapporteur renouvelle ses interrogations sur cette disposition qui n'est pas sans conséquence sur l'**autonomie des caisses de sécurité sociale** puisque celles-ci se trouvent privées de toute marge d'appréciation quant à leurs relations avec les centres de santé. Est-ce cohérent avec une politique générale qui s'appuie, en vue de maîtriser les dépenses de santé, sur la possibilité de réviser les règles conventionnelles et sur un pouvoir d'appréciation des caisses et de l'autorité publique vis-à-vis des professions de santé et des structures de soins ?

Sans contester la place que doivent occuper dans notre système de soins les centres de santé, on ne peut tenir un double discours :

- l'un à l'adresse des **professionnels libéraux ou des cliniques privées**, suspectés de générer des dépenses abusives et soumis à des procédures de contrôle rigoureuses, et parfois mêmes autoritaires,

- l'autre en direction des **centres de santé**, les libérant de toute contrainte vis-à-vis de la sécurité sociale et de l'autorité publique.

Force est de constater qu'en dépit des déclarations sur la maîtrise des dépenses de santé, le **Gouvernement ne réserve pas le même traitement à tous les intervenants du système de santé**, les uns bénéficiant d'une bienveillance et d'un libéralisme auxquels les autres ne sont plus accoutumés depuis longtemps.

Art. 9 bis

Conditions de fonctionnement des centres de soins

Cet article a été supprimé, son contenu ayant été repris dans le texte de l'article 9.

Art. 10

Intégration du régime spécial de la Compagnie générale des eaux dans le régime général de la sécurité sociale

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 11

Conséquences de la suppression de la caisse d'allocations familiales de la région parisienne

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 12

Création d'une cotisation d'assurance vieillesse dé plafonnée dans le régime général

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 13

Affectation du produit de la contribution sociale généralisée

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 14

Création d'une cotisation dé plafonnée dans les régimes de retraite des artisans, industriels et commerçants

L'Assemblée nationale a maintenu la suppression de cet article, intervenue lors de la première lecture.

Art. 15

Réforme des cotisations d'assurance-vieillesse des professions libérales

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture son texte de première lecture.

Votre commission avait contesté l'introduction de cet article dans le projet en soulignant :

- son absence de lien avec la contribution sociale généralisée, contrairement à ce que sous-entendait l'exposé des motifs,

- les risques d'un dé plafonnement des cotisations de vieillesse, après celui adopté pour les cotisations d'allocations familiales,

- l'incohérence consistant à réserver aux professions libérales un sort différent de celui des autres non salariés non agricoles et l'impréparation et le manque d'évaluation des conséquences du texte.

A plusieurs reprises, le ministre des Affaires sociales et de la solidarité s'est prévalu de l'assentiment de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales. Or, celle-ci, par la voix de son président, vient de faire connaître à votre commission son opposition à cet article 15.

En effet, considérant que l'instauration de cotisations dé plafonnées était une mesure générale applicable à l'ensemble des régimes de retraite, la caisse avait souhaité dans un premier temps que la réforme soit reportée à 1992 et, en tout état de cause, que l'assiette de la cotisation demeure en partie plafonnée. Son président considère aujourd'hui que seul un des deux souhaits de la caisse a été pris en compte et, d'autre part, que la suppression de l'article 14, sur les commerçants et les artisans, rompt le principe de l'égalité de traitement en matière de charges sociales pour les professions non salariées non agricoles.

Les précisions apportées par le Président de la CNAVPL ne peuvent que renforcer l'opinion exprimée par la commission lors de la première lecture.

Art. 16

Réforme des cotisations d'assurance-vieillesse des avocats

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 17

Création d'une cotisation d'assurance-vieillesse dé plafonnée dans le régime des salariés agricoles

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 18

**Création d'une cotisation d'assurance-vieillesse dé plafonnée
dans le régime des exploitants agricoles**

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 18 bis

Retenue pour pension des fonctionnaires

L'Assemblée nationale a modifié cet article pour fixer à 7,85 % la retenue pour pension des fonctionnaires initialement prévue à 7,8 %. De même, un décret diminuera de 1,05 %, et non 1,1 %, les cotisations d'assurance vieillesse des salariés.

Voici comment le Gouvernement a justifié cet amendement : *"En deuxième lecture du projet de loi de finances a été introduit un amendement instaurant une déduction pour frais professionnels de 5 % pour le calcul de la CSG sur les revenus salariaux. Afin de maintenir la neutralité de la réforme pour les régimes de sécurité sociale, cette réduction du prélèvement CSG de 5 % a pour contrepartie une moindre réduction du taux de cotisation vieillesse, qui n'est plus de 1,1 % mais de 1,05 %. Cette double évolution est également neutre pour les salariés et aboutit à un résultat identique à celui des dispositions initialement prévues."*

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'intérêt de la déduction pour frais professionnels de 5 %.

Art. 18 ter

Cessation progressive d'activité des fonctionnaires

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 18 quater

Bonification indiciaire accordée à certains fonctionnaires

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 18 quinquies

Remise forfaitaire sur les cotisations de retraite

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 18 sexies

Retour du paritarisme au sein du conseil d'administration de l'UCANSS

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 18 septies

Revalorisation des retraites au 1er janvier 1991

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 18 octies

Entrée en vigueur des dispositions concernant les régimes des salariés et le régime agricole

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 18 nonies

Entrée en vigueur de la réforme du financement des régimes de retraite des professions libérales et des avocats

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 19 A

Choix des langages utilisés dans les instituts d'éducation de jeunes sourds

Cet article additionnel d'initiative parlementaire, repris par le Gouvernement, vise à donner la liberté de choix du langage utilisé pour l'éducation des jeunes sourds accueillis dans les institutions qui leur sont destinées. Sous les apparences de la liberté donnée aux familles et de la générosité, cet amendement pose des problèmes considérables et peut avoir des conséquences financières qui ne peuvent être mesurées dans le cadre du présent rapport.

Un très ancien débat d'école oppose les partisans de la langue des signes aux tenants de la communication orale, actuellement en usage dans les établissements. En remettant en

cause le système actuel, on risque de conduire à contraindre chaque établissement à mettre à la disposition des familles des éducateurs maîtrisant l'une ou l'autre des formes de communication précitées, ce qui posera inévitablement des problèmes de gestion de personnel très complexes.

Votre commission s'étonne que l'insertion dans ce texte d'un tel article n'ait pas donné lieu à une consultation des responsables des établissements intéressés.

Art. 19

Prorogation des dispositions limitant le cumul emploi-retraite

L'Assemblée nationale a adopté en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 19 bis

Conditions d'attribution gratuite d'un logement aux fonctionnaires territoriaux

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de suppression de cet article.

L'article 19 bis relatif à la fonction publique territoriale remettait en cause l'article 21 de la loi, récemment votée, du 28 novembre 1990.

Votre commission a souligné en première lecture son caractère inadmissible et profondément choquant.

L'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 a été adopté suite à un amendement d'origine parlementaire faisant l'objet d'un

véritable consensus. Le contenu de celui-ci a été repris en commission mixte paritaire et voté malgré un amendement gouvernemental de suppression. En revanche, l'article 19 bis du présent projet de loi, déposé en séance publique lors de l'examen en première lecture de ce texte à l'Assemblée nationale n'a pu faire l'objet d'aucun débat en raison de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement après la discussion de l'article 18 du projet.

Or, l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 répond aux préoccupations légitimes de très nombreux responsables locaux qui souhaitent attirer vers la fonction publique territoriale des personnels d'un niveau comparable à celui des fonctionnaires de l'Etat. Cette volonté exprime un besoin réel des collectivités territoriales qui s'est accru avec la décentralisation.

Votre commission ne peut que se féliciter de la suppression de cet article qui bafouait l'autorité parlementaire et avait conduit votre commission à déposer une motion tendant à opposer au projet la question préalable.

Art. 19 ter

Equivalence des régimes indemnitaires entre les fonctionnaires territoriaux et ceux des administrations déconcentrées de l'Etat

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de suppression de cet article adopté comme le précédent, dans des conditions indignes d'une démocratie.

Tout en modifiant l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires applicables à la fonction publique territoriale, il visait à revenir également sur une disposition, introduite par amendement parlementaire et ayant fait l'accord en commission mixte paritaire, votée dans le cadre de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale.

Un tel mépris manifesté à l'égard du Parlement avait également justifié la décision de la commission d'opposer la question préalable votée le 14 décembre dernier à une très large majorité.

La suppression de cet article donne satisfaction sur ce point à votre commission.

Art. 20

Remboursement d'une formation suivie par un agent en cours d'engagement de servir

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 21

Commissions administratives paritaires départementales et sociales des établissements publics d'hospitalisation

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 22

Utilisation des titres-restaurant

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 23

Statut des personnels enseignants des écoles d'architecture

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 24

Prorogation de la suspension des poursuites liées au surendettement pour certains rapatriés

L'Assemblée nationale a repris en nouvelle lecture le texte qu'elle avait adopté lors de la première lecture.

Art. 25

Taxation des frais de promotion des médicaments

Cet article additionnel, entièrement nouveau, vise à modifier l'assiette et le taux de la taxe dont les laboratoires pharmaceutiques sont redevables pour les dépenses de promotion des médicaments.

Ce texte est présenté par le Gouvernement comme visant à maîtriser l'évolution des dépenses de santé. Il est fondé sur les hypothèses suivantes. Il y aurait en France une consommation excessive de médicaments directement issue de l'excès des dépenses de promotion commerciale engagées par l'industrie pharmaceutique auprès des médecins prescripteurs.

Pour arrêter cette dérive, il est proposé d'élargir l'assiette de la contribution acquittée par les producteurs de médicaments au profit de la caisse nationale d'assurance maladie. La contribution n'est actuellement due que pour les spécialités donnant lieu à remboursement ; il est proposé d'y inclure les spécialités agréées à l'usage des collectivités. Cette contribution est assise sur les frais de promotion à l'exclusion des dépenses de personnel liées à l'emploi de visiteurs médicaux. Enfin, le taux de la taxe serait porté de 5 % à 7 %.

Cet article est un autre exemple de la légèreté du Gouvernement qui ne laisse pas aux Assemblées un délai convenable pour apprécier la portée d'une telle mesure.

Art. 26

Déplafonnement du versement de transport

Le Gouvernement a introduit cet article destiné à **déplafonner l'assiette du versement de transport acquitté par les employeurs publics et privés.**

Cette mesure est à l'évidence dépourvue de tout lien avec la santé publique et les assurances sociales.

Elle modifie l'assiette et diminue le taux du versement de transport alors même que le Gouvernement avait proposé d'augmenter ce taux de 0,25 % dans le cadre d'un autre projet de loi. En effet, le taux du versement de transport fait l'objet de l'article 61 du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République dont l'Assemblée nationale débattera au cours d'une session extraordinaire au début de l'année 1991. Alors qu'une commission spéciale désignée en son sein procède actuellement à un examen particulièrement approfondi de ce projet de loi, il n'est pas acceptable qu'un amendement déposé en dernière minute et adopté grâce à la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution vienne modifier le code des communes sur ce sujet, qui plus est à l'occasion d'un débat sur un texte de nature sociale.

De surcroît, comme le rappelait notre collègue Charles Descours lors de la séance du Sénat le 14 décembre dernier, le groupement des agglomérations responsables de transport (GART) avait expressément demandé au Gouvernement de renoncer à ce déplafonnement.

Art. 27

Droit au maintien dans les lieux des associations et syndicats professionnels

Cet article vise à permettre aux syndicats et associations professionnels de bénéficier du droit au maintien dans les lieux prévu par la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948.

Avant sa suppression par la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, l'article 8 de la loi de 1948 disposait que : "Le maintien dans les lieux est accordé aux personnes morales occupant des locaux à usage professionnel ainsi qu'aux personnes morales exerçant une activité désintéressée, notamment aux associations déclarées et aux syndicats professionnels si ces personnes remplissent les conditions prévues à l'article 4". Ce dernier précise que seuls peuvent être bénéficiaires du maintien dans les lieux les occupants de bonne foi.

Le nouvel article 8 proposé par amendement gouvernemental propose de réserver cette possibilité aux syndicats et associations professionnels qui bénéficiaient de cette possibilité jusqu'à l'adoption de la loi de 1986.

Il appelle néanmoins les plus vives critiques.

Il se révèle sans rapport avec l'objet du texte examiné qui porte dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales. Il s'agit donc d'un "cavalier" législatif de plus, qui ne fait qu'accentuer le côté surréaliste de ce texte transformé en une sorte de "ramasse-miettes" législatif.

La rédaction de cet article va en outre beaucoup plus loin que celle initialement prévue à l'article 8 de la loi de 1948.

En effet, dans le second alinéa proposé, il est indiqué que tout congé délivré aux syndicats et associations professionnels

antérieurement à la date de publication de la loi en cours d'examen est nul et sans effet, à moins qu'il ait donné lieu à une décision d'expulsion devenue définitive.

D'une part, cette disposition a une portée rétroactive, assez inhabituelle dans le domaine des relations entre personnes privées (même s'il s'agit de personnes morales de droit privé).

D'autre part, elle peut s'analyser comme une ingérence du pouvoir législatif dans le domaine judiciaire qui, en tout état de cause, n'est ni souhaitable, ni opportune.

Enfin, on ne peut que déplorer le fait que le Parlement soit amené à entériner des mesures destinées à régler certains cas ponctuels, sans possibilité d'en apprécier toute la portée.

Art. 28

Majoration pour tierce personne dans le régime d'assurance-vieillesse des ministres du culte

Cet article introduit à l'Assemblée nationale permet de mettre en place, dans le régime d'assurance-vieillesse des ministres du culte, une **majoration pour tierce personne** s'ajoutant aux pensions de vieillesse.

Art. 29

Action sociale des régimes d'assurances sociales des ministres du culte

Cet article introduit à l'Assemblée nationale autorise les caisses mutuelles autonomes d'assurance-maladie et d'assurance-vieillesse des cultes à mettre en oeuvre une **action sociale** au profit de leurs ressortissants.

Art. 30 et 31

Acquisition du domicile de secours en cas de placement familial

Ces deux articles introduits à l'Assemblée nationale définissent la situation des personnes placées chez des particuliers dans le cadre de l'accueil familial au regard des règles relatives à l'acquisition du domicile de secours en matière d'aide sociale.

L'accueil familial serait ainsi assimilé au séjour en établissement et ne serait donc pas pris en compte pour définir le domicile de secours de l'intéressé.

Art. 32

Rémunérations des fonctionnaires territoriaux

Cet article, issu d'un amendement gouvernemental, complète l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, modifiée par la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990.

Il précise que les fonctionnaires territoriaux qui exercent des fonctions équivalentes à celles des fonctionnaires de l'Etat, bénéficient de rémunérations au maximum identiques.

Il convient de rappeler que la rémunération des fonctionnaires comprend le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire, ainsi que les prestations familiales obligatoires.

L'article 32 du présent projet rétablit une disposition qui figurait dans la loi de 1984, exactement dans les mêmes termes. En engageant la responsabilité du Gouvernement, le Premier ministre

l'a d'ailleurs présenté comme un amendement purement technique, à défaut duquel il n'y aurait plus aucune base légale pour rémunérer les fonctionnaires territoriaux.

Le Gouvernement ne remet donc pas en cause, comme cela était le cas avec l'article 19 ter, le fait pour les assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des établissements publics locaux, de pouvoir fixer les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. Cet élément doit être souligné car il constitue un progrès important par rapport au texte initial.

Par ailleurs, l'alinéa introduit n'est pas contradictoire avec l'intention exprimée par les auteurs de l'amendement qui est à l'origine des nouveaux pouvoirs confiés aux conseils municipaux, généraux ou régionaux en matière d'indemnités des fonctionnaires territoriaux. En effet, l'amendement sénatorial indiquait que la disposition susmentionnée complétait le premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui n'est autre que celui que réintroduit le Gouvernement par amendement.

Il est curieux de constater que ce faisant, le Gouvernement reprend une disposition adoptée au Sénat le 24 avril 1987 dans le texte proposé par sa commission des lois et retenue définitivement dans la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 qui a modifié également la loi de 1984 (1).

Sur le fond, cet alinéa réaffirme un principe important du droit de la fonction publique selon lequel les fonctionnaires des collectivités territoriales de l'Etat reçoivent à fonction équivalente, des rémunérations comparables.

Grâce à sa rédaction, l'alinéa permet une certaine souplesse dans l'application de ce principe, qui aurait été supprimée avec l'article 19 ter du projet de loi initial : d'une part il s'agit d'une disposition d'application directe sans fixation d'une grille d'équivalence entre les fonctions au niveau de l'Etat et au niveau

(1). Sénat séance du 24 avril 1987

local, d'autre part il est indiqué que les rémunérations peuvent être au maximum identiques.

Ce dispositif en permettant aux collectivités territoriales de proposer des rémunérations aussi importantes que dans la fonction publique d'Etat peut aider celles-ci à recruter le personnel qui leur fait défaut. Un quotidien rappelait très récemment (1) qu'au dernier concours d'ingénieur des collectivités territoriales, 115 candidats ont postulé pour 200 postes, 93 candidats se sont effectivement présentés et 87 ont été admis.

(1). Le Figaro du 7 décembre 1990

CONCLUSION

Au terme de l'examen des articles, la commission des Affaires sociales a constaté qu'en dépit de la suppression de deux articles inadmissibles, portant atteinte à l'autorité du Parlement, le texte transmis au Sénat ne peut être accepté.

Comme la commission l'a rappelé lors de la première lecture, ce texte comporte des dispositions qui auraient dû faire l'objet d'un examen d'ensemble dans le cadre de projets de loi distincts :

- onze articles ont été détachés du texte instaurant la contribution sociale généralisée auquel le Sénat s'était opposé,

- l'article 8 soustrait les dispositions relatives à l'hospitalisation privée du projet de loi portant réforme hospitalière qui sera discuté au printemps.

L'article 18 septies traduit l'incohérence des décisions gouvernementales en matière de sécurité sociale puisqu'il conduit à diminuer le pouvoir d'achat des retraités alors que parallèlement, le Gouvernement décide d'abaisser les cotisations d'assurance vieillesse des salariés.

Enfin, en nouvelle lecture, le Gouvernement a introduit des dispositions nouvelles, souvent sans lien avec l'objet du projet de loi, sans que le Parlement soit en mesure d'en évaluer les effets. Il en est ainsi de l'article 19 A relatif aux établissements pour l'éducation des jeunes sourds, sur lequel votre commission aurait souhaité recueillir l'avis des professionnels concernés, et surtout de l'article 26, déplaçant le versement de transport alors que les représentants des responsables des transports collectifs se sont opposés à cette mesure et qu'un débat devait s'engager sur ce sujet dans le cadre du projet de loi relatif à l'administration territoriale.

La commission des Affaires sociales constate que l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution compromet le

dialogue entre les assemblées et rend totalement vain le dépôt d'amendement.

Elle proteste surtout contre l'utilisation manifestement abusive de cette procédure en vue d'imposer au Parlement un ensemble de dispositions disparates sans aucun lien avec le texte. Ainsi, le Gouvernement entend faire adopter des dispositions parfois importantes sans que le Conseil d'Etat en ait été préalablement saisi dans le cadre d'un projet de loi, sans que les commissions compétentes des deux assemblées aient pu les examiner, sans que le Parlement ait pu en débattre. C'est un véritable détournement de procédure.

Pour cet ensemble de raisons, votre commission vous propose d'opposer la question préalable au projet de loi en discussion.

**PROJET DE LOI RELATIF A LA SANTE PUBLIQUE
ET AUX ASSURANCES SOCIALES**

**MOTION adopté par la commission des Affaires sociales
TENDANT A OPPOSER LA QUESTION PREALABLE**

En application de l'article 44, 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 relatives à la santé publique et aux assurances sociales, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, après déclaration d'urgence.