SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 1ºr juin 1972.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, portant modification de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires,

Par M. Victor ROBINI, Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée Nationale a adopté sans modification, le 25 mai dernier, le projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires; ce texte est maintenant soumis à l'examen de notre Assemblée.

Voir les numéros:

Assemblée Nationale (4º législ.): 2214, 2309 et in-8° 583.

Sénat: 226 (1971-1972).

⁽¹⁾ Cette commission est composée de: MM. Marcel Darou, président; Marcel Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, vice-présidents; Jean-Baptiste Mathias, Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, secrétaires; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jacques Braconnier, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavaillé, Louis Courroy, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriet, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, André Rabineau, Victor Robini, Eugène Romaine, Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Henri Terré, René Touzet, René Travert, Raymond de Wazières.

De façon plus précise, il s'agit de donner une nouvelle rédaction au deuxième paragraphe de l'article 36 et de compléter l'article 37 de cette ordonnance qui avait elle-même modifié le statut de la fonction publique précédemment fixé par la loi du 19 octobre 1946.

* *

Les dispositions actuellement applicables.

Ces deux articles, complétés par les décrets n° 59-309 et 59-310 du 14 février 1959, fixent les dispositions applicables aux fonctionnaires que leur état de santé place dans l'obligation d'interrompre leur activité pour raison de santé.

Selon la gravité et surtout selon la durée de la période pendant laquelle il est inapte à l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire peut, actuellement, se trouver placé dans l'une ou l'autre des situations suivantes.

Il peut, en premier lieu, bénéficier d'un congé de maladie que nous appellerons ordinaire; celui-ci ouvre droit au maintien de l'intégralité du traitement pendant les trois premiers mois, au versement de la moitié de ce traitement pendant les trois mois suivants; au total donc, le congé avec traitement, intégral d'abord, puis partiel, peut durer six mois au maximum par périodes de douze mois consécutifs; la maladie doit, bien entendu, être médicalement constatée par l'administration. Il convient de noter que le Conseil d'Etat applique ces règles avec une extrême rigueur puisqu'il exige. pour le maintien intégral du traitement pendant les trois premiers mois -- comme le rappelle M. Silvera dans l'ouvrage intitulé La Fonction publique et ses problèmes actuels, publié en 1969 aux Editions de l'actualité juridique —, qu'à aucun moment de la période de congé la durée totale des congés de maladie obtenus pendant la période de douze mois antérieure ne dépasse trois mois (arrêt Chauvet, 27 novembre 1959).

Par opposition, on relèvera certaines dispositions plus favorables au fonctionnaire si la maladie a son origine dans l'une des causes exceptionnelles prévues par le Code des pensions civiles et militaires de retraites (infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées ou aggravées soit en service, soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant sa vie pour sauver celle d'une ou plusieurs personnes) ou encore en cas d'accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice des fonctions ; dans ces différents cas, le fonctionnaire reçoit l'intégralité de son traitement jusqu'au moment où il est jugé en état de reprendre son service ou admis à faire valoir ses droits à la retraite.

Si l'affection qui atteint le fonctionnaire est l'une de celles qui sont communément connues sous le nom des « quatre maladies » (tuberculose, maladie mentale, cancer, poliomyélite), celui-ci bénéficie alors du congé de maladie de longue durée; sa situation, considérée sous l'angle des droits qui lui sont reconnus, est moins rigoureuse que dans le cas de la maladie ordinaire: il peut percevoir, par périodes de trois à six mois renouvelables, l'intégralité de son traitement pendant les trois premières années, un demitraitement pendant les deux années suivantes; si la maladie a été contractée dans l'exercice des fonctions, ces durées sont respectivement portées à cinq et trois ans.

Si, enfin, le fonctionnaire ne peut reprendre son service à l'expiration de son congé de maladie ou de son congé de longue durée, il est, soit mis en disponibilité d'office avec demi-traitement pendant six mois, soit, s'il est reconnu définitivement inapte, et sur sa demande, admis à la retraite.

Le projet de loi.

Pendant de longues années, le régime des congés de maladie applicable à la fonction publique a fait de ses agents des privilégiés par rapport aux travailleurs des autres secteurs et spécialement aux ressortissants du régime général. Mais, peu à peu, les choses ont évolué; des aménagements et des améliorations partielles ont été apportés dans certains de ces secteurs pour apporter, notamment, une aide plus efficace aux travailleurs atteints d'affections graves nécessitant des soins coûteux et prolongés n'entrant cependant pas dans la liste des « quatre maladies » déjà mentionnée. Citons par exemple, depuis la parution des décrets du 6 février 1969, le cas de la sclérose en plaques, de la paraplégie, de l'infarctus du myocarde, etc.

Pour tenter de mettre fin au retard qui commençait à caractériser leur action sociale et humaine dans le propre secteur dont ils ont la charge directe, les Pouvoirs publics ont chargé un groupe de travail, présidé par M. le Conseiller d'Etat Jouvin, de leur faire des propositions. C'est une partie de celles-ci qui, approuvées par le Gouvernement, ont été reprises pour devenir le projet de loi maintenant soumis à l'examen du Sénat.

Quelle est sa portée?

L'article premier:

- a) Il apporte une première amélioration au régime antérieur en portant de trois à neuf mois la durée de la seconde période du congé de maladie ordinaire, celle pendant laquelle le fonctionnaire bénéficie d'un demi-traitement; il en résulte, pour lui, l'avantage supplémentaire que, n'étant pas alors placé en disponibilité, ses droits en matière d'avancement et de retraite continuent de courir.
- b) Il enrichit la gamme des possibilités accordées au fonctionnaire malade en créant une nouvelle variété de congé, intermédiaire en quelque sorte entre les deux variétés pré-existantes; le congé de longue maladie. Le fonctionnaire atteint d'une affection médicalement constatée par l'administration:
 - le mettant dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions ;
- rendant nécessaires un traitement et des soins coûteux et prolongés;
- et figurant sur une liste qui, comprenant les affections donnant lieu à dispense de paiement du ticket modérateur, sera établie par décret,

bénéficiera d'un congé dont la durée maximale, fixée à trois ans, lui permettra de conserver l'intégralité de son traitement pendant un an et de recevoir un demi-traitement pendant les deux années suivantes. Il est cependant précisé qu'un second congé de même nature ne pourra être attribué que si l'exercice des fonctions a pu être repris pendant au moins un an après l'expiration du premier.

L'article 2 a pour objet d'aligner les obligations d'ordre thé rapeutique imposées au fonctionnaire bénéficiant d'un congé de longue maladie ou de maladie de longue durée sur celles qui s'appliquent à l'assuré du régime général, son homologue. Le versement des prestations attendues par celui-ci est, en effet, conditionné par le respect d'un certain nombre de prescriptions visant le traitement et les soins ainsi que le contrôle de leur exécution. Il s'agit, dans le cas du régime général, d'une réglementation entrée dans les mœurs depuis bien des années déjà et qui ne fait pas l'objet de critiques majeures.

Les travaux et observations de votre Commission.

Votre commission a procédé le 31 juin à l'examen du projet de loi qui venait d'être déposé sur le Bureau du Sénat.

Elle a, bien entendu, enregistré avec satisfaction les améliorations prévues et a aussitôt entrepris l'examen détaillé du texte.

Il est, certes, toujours possible et tentant, dès lors qu'il est question d'aménagements portant sur des délais et sur des avantages, d'envisager des modifications dans un sens plus favorable aux intérêts des personnes concernées par la réforme; c'est ainsi qu'en l'occurrence on pourrait souhaiter l'extension de la période pendant laquelle est versé le traitement ou le demi-traitement; ou encore demander que le demi-traitement soit par exemple porté aux deux tiers de la rémunération, etc.

Votre commission n'a pas cru devoir s'engager dans cette voie, considérant que la réforme proposée apporterait malgré tout un substantiel avantage aux fonctionnaires frappés par la maladie.

Mais elle a chargé son rapporteur d'attirer l'attention du Sénat sur un certain nombre de points.

- a) Elle souhaite que, comme il est de règle, mais souvent avec un retard excessif, les nouveaux avantages soient rapidement étendus aux personnels de la fonction publique ne relevant pas directement de l'Etat, tels que les agents des collectivités locales, les personnels hospitaliers, ceux des offices d'H. L. M., etc.
- b) Elle demande que les décrets nécessaires paraissent le plus rapidement possible après la promulgation de la loi pour permettre aux fonctionnaires se trouvant dans les conditions fixées par celle-ci, de bénéficier de ces dispositions favorables. Sans doute même serait-il possible que les mesures transitoires appropriées accordent le même bénéfice à ceux dont la maladie ordinaire ou la longue maladie est déjà en cours, et administrativement constatée; votre commission estime qu'il n'y aurait pas là, à proprement parler, rétroactivité de la loi, dans la mesure où on ne reprendrait pas l'examen des dossiers classés de ceux dont la situation administrative a été réglée jusqu'à son terme sous l'empire de la législation actuellement en vigueur; il y aurait simplement application bienveillante de nouvelles dispositions, plus favorables, à la solution de problèmes en cours d'évolution.

c) Nous avons analysé le contenu de l'article premier tel qu'il résulte du vote de l'Assemblée Nationale mais votre commission a été sensible au fait qu'avec la rédaction retenue, le statut de la fonction publique serait en retard sur un point qu'elle estime très important, par rapport au régime général de la Sécurité sociale et à la plupart des régimes spéciaux. Après les flottements et procédures contentieuses dont plus d'un d'entre vous se souvient, le décret n° 69-132 du 6 février 1969, pour le régime général, permit de mettre au point un système satisfaisant pour la suppression de la participation aux frais servant de base au calcul des prestations en nature de l'assurance maladie des assurés atteints d'une des affections mentionnées aux 3° et 4° de l'article L. 286-1 du Code de la Sécurité sociale. Avec le paragraphe 3°, il s'agit « d'une des affections comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse, inscrite sur une liste établie par décret après avis du haut comité médical » ; cette liste a précisément été établie par le décret n° 69-133 du même jour ; le paragraphe 4° vise le bénéficiaire... reconnu par le contrôle médical atteint d'une affection non inscrite sur la liste mentionnée ci-dessus et comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse.

Si nous retrouvons, dans la nouvelle rédaction du second alinéa du 2° de l'article 36 de l'ordonnance de 1959 relative au statut général des fonctionnaires, une disposition s'inspirant du 3° de l'article L. 286-1 du Code de la Sécurité sociale, le parallélisme disparaît en ce qui concerne les maladies non inscrites sur une liste fixée par décret et comportant cependant la nécessité d'un traitement prolongé et d'une thérapeutique particulièrement onéreuse. Il va de soi qu'il s'agit pourtant là d'affections qui justifient par définition l'attribution d'un congé de longue maladie. C'est la raison pour laquelle la commission a adopté l'amendement qui sera présenté à l'occasion de l'examen de l'article 2. Il va de soi que les textes d'application prévoiront facilement les règles souhaitables en matière de constatation médicale, d'appréciation de la nécessité d'un traitement prolongé et du caractère coûteux de la thérapeutique. Nous pensons à ce propos qu'une collaboration devrait aisément s'établir entre le contrôle médical de la Sécurité sociale et la hiérarchie des comités médicaux propres à la fonction publique.

d) En quatrième lieu, votre commission, soucieuse de voir fonctionner le service public au meilleur prix et de ne pas aggraver

démesurément les charges de l'Etat et des collectivités publiques, n'en est pas moins sensible — car c'est sa vocation — à la détresse qui s'abat sur les familles dont le chef disparaît prématurément, est frappé d'invalidité ou tombe grièvement malade. Certes nous avons rappelé au début de ce rapport l'effort qui est consenti par l'Etat en faveur de ses agents atteints d'affections ordinaires ou de longue durée; nous avons vu que l'actuel projet de loi tend à renforcer, à perfectionner cette action. Nous ne mésestimons pas non plus celui qui est consenti en cas de décès en faveur des conjoints et des enfants survivants, mais nous considérons aussi qu'il appartient à l'Etat d'aller plus loin lorsqu'il s'agit d'assurer la protection sociale de ses agents, et de donner l'exemple aux autres employeurs du secteur public comme des secteurs privés.

Dans cette optique, et pour concilier les nécessités d'une saine gestion des deniers publics avec ces impératifs d'ordre social et humanitaire, votre commission a chargé son rapporteur de demander au Gouvernement la mise à l'étude d'un système complémentaire de protection sociale; celui-ci pourrait assurer le relais de l'action de l'Etat lorsque, par application des textes en vigueur, elle commence à se réduire jusqu'à éventuellement disparaître. L'institution d'un tel dispositif permettrait d'éviter, au moins sur le plan matériel, et donc d'atténuer, le drame que connaissent des familles ainsi frappées par la maladie grave, l'invalidité durable ou permanente, le décès prématuré de son chef.

Il nous apparaît que ce régime pourrait être facilement mis en place; sa charge financière serait réduite car le nombre de ces accidents de parcours l'est aussi par rapport à celui des carrières qui se déroulent et s'achèvent normalement; la dépense pourrait être aisément couverte, même si l'Etat n'envisageait pas d'accroître sa dotation, grâce à l'institution pour les agents de l'Etat d'un système d'assurance mutuelle obligatoire dont la prime serait — nous avons dit pourquoi — peu élevée. Progressivement l'expérience pourrait être ensuite étendue au reste du secteur public, au secteur semi-public et aux différents régimes du secteur privé. En ce qui concerne particulièrement les agents des collectivités locales, souvent peu nombreux dans beaucoup d'entre elles, on trouverait là le moyen d'atténuer le poids de la charge publique.

Il convient au surplus d'observer que, selon toute vraisemblance, une étude financière et comptable s'inspirant des méthodes de la rationalisation des choix budgétaires montrerait qu'une nouvelle extension modérée des droits résultant actuellement du statut des fonctionnaires comme l'institution du système complémentaire à forme mutualiste auquel nous faisons allusion, se traduirait finalement pour la collectivité par un réel gain de substance et par une économie pure et simple.

Pour cette raison, votre commission a adopté un amendement tendant à compléter le projet de loi par un article additionnel présenté à la fin du tableau comparatif suivant.

TABLEAU COMPARATIF

Texte actuellement en vigueur.

Ordonnance du 4 février 1959.

Art. 36.

Le fonctionnaire en activité a droit :

- 1° A un congé annuel avec traitement d'une durée de trente jours consécutifs pour une année de service accompli :
- 2° A des congés de maladie d'une durée maximum de six mois pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions; le fonctionnaire en congé de maladie conserve l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois; ce traitement est réduit de moitié pendant les trois mois suivants; le fonctionnaire conserve, en outre. ses droits à la totalité des suppléments pour charges de famille.

Texte du projet de loi.

Article premier.

L'article 36-2° de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires est modifié comme suit:

- « 2° A des congés de maladie dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Celui-ci conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois; ce traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. Le fonctionnaire conserve, en outre, ses droits à la totalité des suppléments pour charges de famille.
- « Lorsqu'il est atteint d'une affection, dûment constatée, le mettant dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, qui rend nécessaires un traitement et des soins coûteux et prolongés et qui figure sur une liste établie par décret pris en vertu de l'article 37 ci-dessous, le fonctionnaire a droit à un congé de longue maladie d'une durée maximum de trois ans. Il conserve

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Article premier.

Sans modification.

Texte proposé par votre commission.

Article premier.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Lorsqu'il est atteint...

... coûteux et prolongés, qui figure sur une liste établie par décret pris en vertu de l'article 37 ci-dessous ou qui, ne figurant pas sur cette liste, comporte cependant, outre la nécessité reconnue d'un traitement

Texte actuellement en vigueur.

Toutefois, si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 39 du Code des pensions civiles et militaires de retraites ou d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à la mise à la retraite. Il a droit, en outre, au rembour-

sement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie ou

l'accident: 3° A des congés de longue durée, en cas de tuberculose, maladie mentale, affection cancéreuse ou poliomyélite; le fonctionnaire mis en congé de longue durée conserve, pendant les trois premières années, l'intégralité de son traitement ; pendant les deux années qui suivent, il subit une retenue de moitié; toutefois si la maladie donnant droit à un congé de longue durée a été contractée dans l'exercice des fonctions, les délais fixés ci-dessus sont respectivement portés à cinq et trois années;

4° Au congé pour couches et allaitement, avec traitement d'une durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale;

5° Au congé destiné à favoriser l'éducation

Texte du projet de loi.

l'intégralité de son traitement pendant un an; ce traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent. L'intéressé conserve en outre ses droits à la totalité des suppléments pour charges de famille.

« Toutefois, si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles... »

(La suite sans changement.)

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre commission.

prolongé, une thérapeutique reconnue particulièrement coûteuse, le fonctionnaire a droit...

... charges de famille.

« Toutefois, ...

(Le reste de l'article sans changement.)

Texte actuellement en vigueur.

ouvrière, d'une durée maximum de douze jours ouvrables: pendant la durée de ce congé qui est accordé sur demande les émoluments du fonctionnaire sont réduits au montant des retenues légales pour retraite et sécurité sociale afférentes à son grade, l'intéressé conservant, en outre, ses droits à la totalité des suppléments pour charges de famille.

Art. 37.

Un règlement d'administration publique fixe les modalités de rentes régimes de congé et détermine leurs effets sur la situation administrative des fonctionnaires. Il fixe également les modalités d'organisation et de fonctionnement des comités médicaux compétents en matière de congés de maladie et de longue durée.

Texte du projet de loi.

L'article 37 de l'ordonnance du 4 février 1959 est complété par l'alinéa suivant:

Art. 2.

« Le même règlement détermine les obligations auxquelles les fonctionnaires bénéficiant des congés prévus au 36-2°, deuxième alinéa, et 3° sont tenus de se soumettre en vue du rétablissement de leur santé sous peine de voir réduire ou supprimer le traitement qui leur avait été conservé. »

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Art. 2.

Art. 2.

Texte proposé

par votre commission.

Article additionnel 3 (nouveau.)

Le Gouvernement soumcttra au Parlement, avant le 1er juillet 1973, un projet de loi instituant, pour les fonctionnaires de l'Etat, un système d'assurance complémentaire obligatoire à forme mutualiste leur garantissant, ainsi qu'à leurs familles. un minimum de ressources lorsqu'ils cessent de bénéficier des avantages prévus, Texte actuellement en vigueur.

Texte du projet de loi.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé par votre commission.

en cas de maladie, d'invalidité ou de décès, par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, ou lorsque le montant desdits avantages est inférieur à ce minimum.

*

ste ste

Telles sont les conditions dans lesquelles votre Commission des Affaires sociales vous demande de modifier le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale en adoptant les amendements suivants.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement: Au second alinéa du 2° du texte proposé pour l'article 36 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, après les mots:

... qui rend nécessaire un traitement...

rédiger comme suit la fin de la première phrase :

... et des soins coûteux et prolongés, qui figure sur une liste établie par décret pris en vertu de l'article 37 ci-dessous ou qui, ne figurant pas sur cette liste, comporte cependant, outre la nécessité reconnue d'un traitement prolongé, une thérapeutique reconnue particulièrement coûteuse, le fonctionnaire a droit à un congé de longue maladie d'une durée maximum de trois ans.

Article additionnel 3 (nouveau).

Amendement: Compléter le projet de loi par un article additionnel ainsi conçu:

Le Gouvernement soumettra au Parlement, avant le 1° juillet 1973, un projet de loi instituant, pour les fonctionnaires de l'Etat, un système d'assurance complémentaire obligatoire à forme mutualiste leur garantissant, ainsi qu'à leurs familles, un minimum de ressources lorsqu'ils cessent de bénéficier des avantages prévus, en cas de maladie, d'invalidité ou de décès, par l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires ou lorsque le montant desdits avantages est inférieur à ce minimum.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

- Le 2° de l'article 36 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires est modifié comme suit :
- « 2° A des congés de maladie dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Celui-ci conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; ce traitement est réduit de moitié pendant les neufs mois suivants. Le fonctionnaire conserve, en outre, ses droits à la totalité des suppléments pour charges de famille.
- « Lorsqu'il est atteint d'une affection, dûment constatée, le mettant dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, qui rend nécessaire un traitement et des soins coûteux et prolongés et qui figure sur une liste établie par décret pris en vertu de l'article 37 ci-dessous, le fonctionnaire a droit à un congé de longue maladie, d'une durée maximum de trois ans. Il conserve l'intégralité de son traitement pendant un an; ce traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent. L'intéressé conserve en outre ses droits à la totalité des suppléments pour charges de famille.
- « Le fonctionnaire qui a obtenu un congé de longue maladie ne peut bénéficier d'un autre congé de cette nature s'il n'a pas auparavant repris l'exercice de ses fonctions pendant un an.
- « Toutefois, si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles... »

(La suite sans changement.)

Art. 2.

L'article 37 de l'ordonnance du 4 février 1959 est complété par l'alinéa suivant :

« Le même règlement détermine les obligations auxquelles les fonctionnaires bénéficiant des congés prévus aux 2°, deuxième alinéa, et 3° de l'article 36, sont tenus de se soumettre en vue du rétablissement de leur santé sous peine de voir réduire ou supprimer le traitement qui leur avait été conservé. »