

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de règlement grand-ducal con-  
cernant les règles budgétaires applica-  
bles à l'assurance maladie-maternité

Par dépêche du 16 février 1993, Madame le Secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

D'après l'exposé des motifs qui l'accompagne, ce projet a pour but de préciser, en exécution de l'article 28 inscrit au code des assurances sociales par la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé, les règles budgétaires et comptables applicables au(x) budget(s) de l'assurance maladie-maternité.

La Chambre constate que le projet sous avis propose d'innover en ce sens que les différentes caisses seront dorénavant appelées à dresser un budget de leurs frais de fonctionnement, qui englobera les frais d'administration et de gestion du patrimoine immobilier, et dont les crédits seront inscrits d'office, après approbation ministérielle, dans le budget global de l'assurance maladie.

Or, force est de constater que les dispositions des articles 3, 8 et 11 du projet imposent aux caisses concernées des contraintes jusqu'alors inconnues, dans la mesure où les frais de gestion du patrimoine seront désormais inscrits au budget global sous forme de crédits limitatifs sujets à l'approbation ministérielle et dont les dépassements éventuels ne sauraient se passer de l'autorisation préalable du ministre de tutelle. A ce sujet, on imagine mal qu'une caisse puisse réagir avec l'efficacité voulue au cas où par exemple des dégâts occasionnés par des événements complètement imprédictibles, tels que les récentes tempêtes de grêle et inondations, réclament des interventions rapides et parfois onéreuses. La lourdeur procédurale imposée

ne saurait s'expliquer que par une double finalité poursuivie: priver les caisses de toute autonomie financière en la matière et grever leur compétence résiduelle d'une hiérarchie paralysante de conditions préalables.

Considérant que le fonctionnement actuel n'a cependant jamais prêté à critique, que les gestionnaires ont toujours su ordonnancer avec circonspection et responsabilité les frais afférents en fonction des besoins, de l'urgence et des ressources propres et que, par ailleurs, les dispositions de l'article 55 nouveau du code des assurances sociales énumèrent parmi les attributions des comités-directeurs des différentes caisses la gestion du patrimoine immobilier, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de modifier comme suit les articles 3, 8 et 11:

Art. 3.- Sont limitatifs:

- 1) les frais d'administration à l'exception des traitements, salaires et pensions correspondant à l'effectif total établi en conformité avec l'article 282 alinéa 5 du code des assurances sociales;
- 2) les frais de gestion du patrimoine à l'exception des dépenses urgentes et imprévisibles lors de l'établissement du projet de budget.

Tous les autres crédits sont non limitatifs et sans distinction d'exercice.

Art. 8.- Les différentes caisses de maladie soumettent à l'autorité de surveillance le budget de leurs frais d'administration et, le cas échéant, des frais de gestion de leurs immeubles.

Le budget des frais d'administration des différentes caisses de maladie est transmis pour le 30 septembre au plus tard par l'autorité de surveillance à l'union des caisses de maladie qui inscrit d'office les crédits dans le budget global.

Art. 11.- L'autorité de surveillance est avisée en cas de dépassement de crédits non limitatifs.

*Les dépassements des crédits limitatifs sont soumis à l'autorisation du ministre ayant dans ses attributions la sécurité sociale sur avis de l'autorité de surveillance.*

*L'autorisation ne peut être refusée s'il s'agit de dépenses urgentes et si tout retard est susceptible de compromettre les services en question."*

En ce qui concerne le chapitre VIII "Ordonnancement", la Chambre rappelle tout d'abord que les dispositions de l'article 283 nouveau du code des assurances sociales reconnaissent et à l'union des caisses de maladie et aux caisses de maladie individuelles le caractère d'établissements publics jouissant de la personnalité civile. En effet, en vertu de l'article 44 de la loi précitée du 27 juillet 1992, la gestion du risque assurance maladie, dans la forme classique de la décentralisation administrative par services, est assumée conjointement par l'union des caisses de maladie et les neuf caisses de maladie, et les dispositions des articles 45 et 51 de cette même loi répartent les compétences respectives des différents établissements, qui devraient ainsi pouvoir assumer en toute indépendance les missions leur confiées, puisqu'aucun lien de subordination n'existe entre eux.

Or, les dispositions du chapitre VIII du projet sous avis hiérarchisent les compétences en matière d'ordonnancement en introduisant auprès des caisses individuelles la notion de comptables extraordinaires, à désigner par le président de l'union des caisses de maladie et soumis à la surveillance du service de révision interne de l'union des caisses de maladie.

Ces dispositions constituent une ingérence directe dans les compétences des caisses et défient les principes d'autonomie inscrits dans la loi:

- en distinguant entre comptables extraordinaires et ordinaires selon leur appartenance soit à l'union des caisses de maladie soit à une caisse de maladie;

- en réduisant en matière de décisions concernant le personnel de la caisse la compétence des comités-directeurs à un simple droit de proposition, alors que le seul président de l'union des caisses de maladie a le pouvoir de désignation (et de révocation?);
- en soumettant le personnel des caisses de maladie au contrôle d'un service interne de l'union des caisses de maladie, alors que cette prérogative est réservée au ministre ayant dans ses attributions la sécurité sociale et qu'il exerce par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (article 59 du code des assurances sociales).

Il est utile de rappeler à ce sujet les observations voire l'opposition formelle que le Conseil d'Etat avait formulées dans son avis du 18 juin 1992 au sujet de l'exercice de la tutelle que les auteurs du projet de réforme avaient voulu glisser dans le texte de la loi:

"Si la loi décentralise un corps administratif, c'est qu'elle le juge capable de gérer lui-même ses propres affaires. L'autonomie des organes décentralisés doit donc être la règle, l'exercice de la tutelle rester l'exception.

...

Franchement inacceptable lui paraît en outre le pouvoir accordé au Président de l'union des caisses de maladie de contrôler la légalité des décisions des caisses de maladie. Il n'existe en effet pas de subordination entre des établissements publics se trouvant à pied d'égalité au regard du pouvoir de tutelle exercé par l'autorité centrale.

...

Aux termes de l'article 283 nouveau du code des assurances sociales l'union des caisses de maladie et les caisses de maladie sont des établissements publics soumis à la surveillance de l'Etat en application de l'article 59 nouveau du même code. Il est inacceptable de soumettre les décisions des caisses de maladie

au contrôle d'un organe de l'union des caisses de maladie. Il n'appartient en effet pas à un établissement public d'exercer un droit de regard sur la manière dont un autre service décentralisé de même nature exerce ses compétences."

A la lumière de ces considérations, ainsi que de celles déjà formulées en matière budgétaire, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de reformuler les articles 15 à 18 comme suit:

"Art. 15.- Les encaissements et les paiements de prestations ainsi que de frais d'administration et de gestion du patrimoine se font sur base d'une ordonnance signée soit par le président de l'union des caisses de maladie, soit par les présidents des différents comités-directeurs ou par un employé dirigeant désigné à cet effet. Cette fonction est incompatible avec celle de comptable ou de caissier.

Art. 16.- L'union des caisses de maladie et les caisses de maladie ne peuvent engager ni procéder au paiement de dépenses dépassant les crédits sauf pour les cas et dans les formes prévus à l'article 11.

Art. 17.-. Les encaissements et paiements visés à l'article 15 se font en principe au moyen de virements.

Dans chaque établissement un ou plusieurs comptables peuvent procéder à des paiements en espèces ou par chèque.

Art. 18.- Les comptables sont désignés par respectivement le président de l'union des caisses de maladie et les présidents des comités-directeurs des différentes caisses de maladie. Ils sont soumis à la surveillance de l'Etat conformément aux dispositions de l'article 50 du code des assurances sociales. Celle-ci peut être exercée à tout moment par des contrôles sur pièce et par des contrôles sur place. A cet effet les comptables tiennent les registres et journaux de paiement mis à jour au fur et à mesure des opérations."

Cette rédaction assure en même temps que les cotisations et autres ressources nécessaires constituées par et au profit de tous les assurés seront à la disposition de tous les établissements publics chargés de par la loi de missions comptables précises à opérer dans le cadre de la gestion de l'assurance maladie (cf. article 41, alinéa final et article 51, alinéa 1er du code des assurances sociales par exemple).

Ce n'est que sous la réserve expresse des observations et propositions qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit en mesure de marquer son accord avec le projet sous avis.

*(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).*

Luxembourg, le 9 avril 1993.

Le Secrétaire,



Le Président,

