

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le chapitre 2 du projet de loi portant modification
de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création
de chambres professionnelles à base électorale,

intitulé

"Dispositions additionnelles concernant les
élections pour les caisses de maladie"

Dans ses avis numéros 1200 et 1200¹ sur le projet spécifié à l'intitulé, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a annoncé qu'elle se verrait obligée de consacrer un avis à part aux dispositions figurant au chapitre 2 dudit projet (articles 10 à 12), et qui n'ont pas le moindre lien avec la réforme des chambres professionnelles.

Quant à la forme

Avant de se prononcer quant au fond du problème, la Chambre aimerait répéter ses observations relatives à la procédure choisie, qui est indigne d'un Etat de droit. La Chambre se doit de dénoncer les velléités de mettre les dispositions du chapitre 2 en vigueur de façon sournoise, c'est-à-dire sans que l'intitulé du projet en souffle mot. Il ne s'agit d'ailleurs là aucunement d'une attitude dictée par les circonstances, la Chambre ayant à plusieurs reprises eu l'occasion de rappeler que "cette façon de procéder constitue une technique législative plus que douteuse". Pour le reste, elle n'est guère la seule à incriminer des méthodes pareilles, puisque le Conseil d'Etat les a itérativement condamnées à son tour. Ainsi, dans son avis numéro 38.200A du 18 avril 1991, il a estimé qu'il faut "éviter l'enchevêtrement dans un seul et même projet de loi de deux matières étrangères, l'une par rapport à l'autre". Plus récemment encore, dans un avis du 9 mars 1993, la Haute Corporation a écrit qu'"à plusieurs reprises déjà, ... le Conseil d'Etat s'est élevé contre la pratique législative 'fourre-tout'". Dans le même avis - relatif au projet de loi modifiant la loi sur le changement d'administration - le Conseil d'Etat a encore écrit qu'il serait "indispensable de faire référence à l'objet de l'article II ('chapitre 2' dans le projet sous avis) dans l'intitulé du projet de loi".

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige que, pour le cas où les dispositions des articles 10 à 12 seraient maintenues malgré son opposition formelle, elles fassent l'objet d'un projet de loi à part, à soumettre à l'avis de toutes les instances consultatives légalement prévues.

Pour le surplus, la Chambre prend acte de ce que le Gouvernement se dispense, avec une légèreté peu commune, du respect de l'article 76 de la Constitution ("Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement") et des arrêtés grand-ducaux du 14 juillet 1989 pris en son exécution. En effet, selon l'arrêté grand-ducal portant constitution des départements ministériels, le Ministre du Travail est compétent pour la Chambre de Travail et la Chambre des Employés Privés, le Ministre de la Fonction Publique l'est pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, et le Ministre de la Sécurité Sociale a dans ses attributions les diverses caisses de maladie et la "législation de la sécurité sociale". Or, le projet sous avis, qui concerne tous les domaines précités, émane du seul Ministre du Travail!

Quant au fond

Au cours de ses trente ans d'existence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est fait remarquer, entre autres, par la retenue qu'elle s'est toujours imposée dans ses prises de position.

Si l'on examine cependant en détail les dispositions figurant aux articles 10 à 12 du projet sous avis, l'on ne peut que s'indigner! Même si le Gouvernement a pris l'habitude de ne pas s'embarrasser des prises de position des instances consultatives, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne se serait toutefois pas attendue à une telle absence de considération. La dimension des perversités projetées saute aux yeux lorsqu'on étudie l'exposé des motifs: il y est en effet question, au tout dernier alinéa, de "modifier en le (sic!) précisant une disposition de la loi du 17 (re-sic - la loi date du 27) juillet 1992". Face à la portée réelle des mesures envisagées, une telle affirmation manque de sincérité.

Aperçu historique

Afin de pouvoir évaluer en détail les modifications proposées, il est indispensable de consacrer quelques pages à l'historique de l'affaire.

a) La loi du 27 juillet 1992

La Chambre aimerait rappeler deux dispositions de la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé.

La première figure au cinquième alinéa de l'article 52 nouveau du code des assurances sociales et se lit comme suit:

"Les délégués des assurés sont élus par et parmi les assurés affiliés à la caisse de maladie en cause au moment de l'établissement des listes électorales et âgés à ce moment de dix-huit ans au moins."

En d'autres termes, cela signifie que, pour pouvoir être élu comme délégué des assurés de la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics par exemple, le candidat doit obligatoirement être membre-assuré de cette même caisse.

La deuxième disposition que la Chambre aimerait citer figure parmi les dispositions transitoires de la loi, et plus précisément à l'article XXI, paragraphe 4), alinéa 1er. Elle a la teneur suivante:

"Le mandat des membres des délégations et des comités-directeurs des caisses de maladie actuellement en fonction ... cesse avec l'entrée en fonction de leurs successeurs, désignés lors des élections qui auront lieu à un date à définir par le règlement grand-ducal prévu à l'article 57 nouveau du code des assurances sociales, mais au plus tard le 31 décembre 1994. Si nécessaire, les mandats qui viendront à échéance avant la date prévisée sont prorogés en conséquence."

b) L'esprit uniformisateur d'aucuns

Le mandat des délégués des caisses de maladie du secteur privé expire normalement à la fin de l'exercice 1993. Celui des représentants à la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics et à la caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux par contre, puisqu'ils ont été élus au mois de novembre 1989 pour un terme de cinq ans, ne prendra légalement fin que le 31 décembre 1994.

D'aucuns, en permanence hantés par la chimère du statut unique pour tous les salariés, ont cru devoir faire des démarches afin que la situation prédécrite soit "harmonisée", ce qui veut évidemment dire que celle régissant les secteurs étatique et communal devra être alignée sur celle existant dans le secteur privé.

Le Gouvernement ne s'est pas fait prier et a immédiatement mis sur le chemin des instances un projet de règlement grand-ducal destiné à satisfaire à ces velléités centralisatrices et uniformisatrices.

c) Le projet de règlement grand-ducal relatif, entre autres, à la désignation des délégués dans les institutions d'assurance maladie

Pour ce qui concerne les deux dispositions citées sub a) ci-dessus, ce projet prévoit les mesures suivantes:

- "pour être éligible dans une caisse de maladie des salariés, il suffit ... d'être inscrit sur une liste électorale", c'est-à-dire sur n'importe laquelle (article 8);
- quant à la date des élections, qui aurait dû être fixée par le projet lui-même, celui-ci en délègue la fixation au ministre de la sécurité sociale, tout en affirmant au commentaire des articles qu'elle se situera de toute façon fin 1993.

d) Les réactions provoquées par le projet de règlement grand-ducal

Les représentations officielles et syndicales du personnel concerné ont immédiatement protesté de façon véhémement contre ces mesures, arguments juridiques à l'appui.

Ainsi, dans son avis du 29 avril 1993 sur le projet en question, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a fait savoir que son article 8 était contraire à la loi, celle-ci stipulant que l'élection des candidats se fait "par et parmi les assurés affiliés à la caisse de maladie en cause". Quant à la date des élections, la Chambre a signalé que la loi en fixait la date-limite au 31 décembre 1994, de sorte qu'il n'y avait aucun argument ni d'ailleurs aucun besoin pour les avancer d'une année. Enfin, la Chambre a été d'avis que le règlement était de toute façon illégal dans la mesure où la loi lui servant de base légale n'entrerait en vigueur que le 1er janvier 1994.

La Confédération Générale de la Fonction Publique a également protesté, dans sa lettre du 4 mai 1993 au Premier Ministre, contre la tentative - lancée sans habilitation aucune - d'écourter d'une année le mandat de ses membres élus comme délégués.

Le 13 mai 1993, les délégués élus de la Caisse de Maladie des Fonctionnaires et Employés Publics ont adopté une résolution pour rejeter "les propositions du Gouvernement de permettre à des candidats de se faire élire comme délégués d'une caisse de maladie dont ils ne sont pas membres" et pour s'opposer "aux tentatives du Gouvernement d'écourter leur mandat d'une année".

Dans une lettre datée du 14 mai 1993, la Fédération Générale de la Fonction Communale a à son tour exprimé son opposition auxdites mesures.

A noter dans ce contexte que, en dehors des arguments juridiques à la base des réactions rappelées ci-dessus, et qui s'opposent aux velléités d'écourter le mandat des délégués élus, il n'y a d'ailleurs aucune nécessité de fixer une date unique pour les élections pour toutes les caisses de maladie, comportant d'office la conséquence de respectivement réduire ou allonger la durée du mandat des délégués de telle ou telle caisse. La continuité tant au niveau des caisses socio-professionnelles qu'à celui de l'Union des Caisses de Maladie est en effet assurée de toute façon, et il serait fallacieux de prétendre le contraire pour en tirer argument.

e) Le projet de loi sous avis

Le Gouvernement, évidemment pleinement conscient des illégalités qui se préparaient, a préféré assurer ses arrières en complétant le projet de loi sous avis par quelques dispositions destinées à modifier celles citées sub a) ci-dessus, et à lever ainsi tous les obstacles qui pouvaient subsister sur le plan juridique.

Ainsi, en ce qui concerne le raccourcissement tout à fait illégal d'une année du mandat des délégués des caisses de maladie du secteur public (Etat et Communes), il est tout simplement prévu de le légaliser en remplaçant la date-limite du 31 décembre 1994, figurant à l'article XXI de la loi du 27 juillet 1992, par l'indication "au cours du dernier trimestre de l'année 1993"!

Pour ce qui est de la possibilité pour un assuré de se porter candidat pour un mandat dans une caisse à laquelle il n'est pas assuré, le projet prévoit de modifier l'article 52, alinéa 5 du code des assurances sociales - qui, rappelons-le, n'est même pas encore entré en vigueur! - en y supprimant les mots "et parmi". Le paragraphe 12 du commentaire tente de faire avaler que cette modification viserait à "redresser une contradiction" existant apparemment au niveau de la fixation de l'âge minimal requis pour l'électorat passif. Qu'il n'en est absolument rien est démontré par l'article 58 nouveau du code des assurances sociales, qui débute par la disposition explicite que voici:

"Ne peuvent être élues ... que les personnes qui sont âgées de vingt-et-un ans au moins ...".

La Chambre ne peut s'empêcher de signaler dans ce contexte que les auteurs du projet, plutôt que d'inventer de toutes pièces des argumentations fallacieuses, auraient mieux fait de consacrer un minimum d'efforts à la rédaction et à la présentation de leur oeuvre. Il est en effet peu élégant de soumettre aux instances consultatives - et au législateur - des textes désignant les Chambres de travail, des employés privés et d'agriculture par "les deux chambres professionnelles prémentionnées" (commentaire, paragraphe 11, alinéa 3) et comportant, en dehors des hiéroglyphes figurant au beau milieu du texte ("lca:au" au paragraphe 12 du commentaire), des références erronées à des lois et leurs articles ("loi du 17 - au lieu du 27 - juillet 1992" au dernier alinéa de l'exposé des motifs; "article 53" au lieu de 52 au dernier alinéa du commentaire, etc.).

Conclusions

1. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rejette catégoriquement les dispositions figurant aux articles 10 à 12 du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale.

En premier lieu, elles n'ont pas le moindre rapport avec la matière faisant l'objet dudit projet de loi, savoir les chambres professionnelles.

En deuxième lieu, elles sont tout à fait contraires, non seulement aux engagements formels pris par le Gouvernement lors des discussions en rapport avec le projet ayant abouti à la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé, mais encore aux promesses qu'il a récemment faites en ce qui concerne le maintien des structures socio-professionnelles des caisses de maladie (élection de candidats devant ressortir à la caisse pour laquelle ils briguent un mandat) et la durée du mandat des délégués du secteur public.

2. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics proteste de la façon la plus formelle qui soit contre la manière dont le Gouvernement entend modifier à son gré des dispositions qui l'embarrassent. La façon de procéder qu'il a délibérément choisie - hormis le fait qu'elle soit plus que douteuse sur le plan technique, étant donné que l'intitulé n'indique pas le but du projet de loi - constitue une mystification manifeste.
3. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige que le chapitre 2 du projet sous avis (articles 10 à 12) en soit tout simplement supprimé.

(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 27 mai 1993.

Le Secrétaire,



Le Président,

