

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 22 août 1985 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'Etat

Par dépêche du 17 septembre 1996, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé, qui doit modifier celui du 22 août 1985 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'Etat.

Selon l'exposé des motifs et commentaire des articles joint au projet, le but poursuivi est celui de *"la création au sein de l'APE d'une banque de données centrale, rassemblant à des fins statistiques toutes les données relatives aux incapacités de travail pour raisons de santé des fonctionnaires et employés de l'Etat"*.

Le projet sous avis est donc le corollaire d'une disposition du projet de loi intitulé, de manière anodine, *"modifiant certaines dispositions en matière d'assurance accident"*, actuellement également sur le chemin des instances. Cette disposition (article 29) doit compléter l'article 341 du Code des assurances sociales et est libellée comme suit:

*"En vue de l'établissement des rapports d'activités visés au numéro 5) de l'alinéa 2 du présent article le contrôle médical de la sécurité sociale est autorisé à créer une banque de données des incapacités de travail de tous les assurés. Les employeurs sont tenus de transmettre au contrôle médical de la sécurité sociale, le cas échéant, sur support informatique les données nominatives concernant les congés de maladie des personnes visées à l'article 51, alinéa 2 sous 1) à 7)."*

Pour pouvoir apprécier à sa juste valeur le projet sous avis, dont le texte paraît plutôt insignifiant et inoffensif, il faut toujours garder à l'esprit la disposition citée ci-avant et se référer en même temps aux explications claires et précises - une fois n'est pas coutume - de l'exposé des motifs et commentaire des articles du projet sous avis.

Sans vouloir répéter à cet endroit toutes les critiques qu'elle a exprimées dans son avis n° A-1355<sup>1</sup> de ce jour au sujet du projet relatif à l'assurance accident, dont question ci-dessus, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit toutefois de résumer que:

- l'idée initiale était celle de permettre l'établissement d'un "*profil médical*", c'est-à-dire "*d'un rapport de l'activité de chaque médecin*" en vue de déterminer, le cas échéant, ceux qui dépasseraient de façon significative la moyenne des certificats d'incapacité de travail normalement établis;
- ce but premier, seul autorisé par la rédaction non équivoque de l'article 341, alinéa 2, numéro 5 CAS, a par la suite été relégué à l'arrière-plan en faveur de la collecte de données statistiques sur les absences pour raisons de santé;
- ces mesures ne seraient, d'après la volonté du Gouvernement, applicables qu'aux seuls salariés, les assurés des caisses de maladie figurant aux numéros 8 et 9 de l'article 51, alinéa 2 CAS (agriculture et professions indépendantes) devant en rester exclus;
- les projets gouvernementaux en matière de recensement statistique de l'absentéisme dans la fonction publique violent ouvertement les principes retenus lors des négociations entre parties, et qui étaient au nombre de quatre:
  - mêmes contraintes pour tous les assurés de toutes les catégories socio-professionnelles;
  - pas de création d'une nouvelle banque de données, dont le foisonnement actuel inquiéterait même George Orwell;
  - attribution au médecin du travail de la fonction publique de la charge de la collecte des données;
  - exploitation des données personnelles au niveau de la seule Administration du Personnel de l'Etat.

L'analyse du projet sous avis - à la lumière, rappelons-le, de son commentaire et de la disposition figurant au projet de loi relatif à l'assurance accident - révèle que le Gouvernement poursuit des intentions qui ne sont pas acceptables, du moins pas dans la forme dans laquelle elles sont rédigées actuellement.

En premier lieu se pose la question de la conformité du projet sous avis avec la législation sur l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques. En effet, la base légale (article 341, alinéa 2, numéro 5 CAS) ne concerne que le seul "*profil médical*" expliqué ci-avant. Or, l'exposé des motifs va beaucoup plus loin puisqu'il y est question

- d'une "*banque de données centrale, rassemblant à des fins statistiques toutes les données relatives aux incapacités de travail pour raisons de santé des fonctionnaires et employés de l'Etat*";
- de "*mieux déceler d'éventuelles fraudes et d'éviter des abus*";
- de mettre "*les données ainsi rassemblées ... à la disposition du Ministre de la Sécurité sociale, appelé à examiner annuellement dans le cadre d'un comité quadripartite l'évolution des recettes et des dépenses dans le domaine de l'assurance maladie, et à proposer les mesures qui s'imposent pour pallier à une éventuelle évolution défavorable*".

Tout cela est donc parfaitement illégal.

En deuxième lieu, il faut noter que les données statistiques ainsi recueillies - hormis le fait qu'elles seront de toute façon de fiabilité extrêmement douteuse, comme il est expliqué ci-après - ne seront d'aucune utilité au regard du déficit de l'assurance maladie, étant donné que la fonction publique tombe sous le champ d'application du régime de la conservation de la rémunération en cas de maladie et ne saurait dès lors influencer d'une quelconque manière l'évolution en matière d'indemnités pécuniaires de maladie.

Ensuite, la Chambre apprend que le recours à un "*système uniformisé*" serait indispensable "*pour mettre en oeuvre un système de contrôle des plus efficaces*". La Chambre en doute, puisque la diversité des réglementations en vigueur pour les différentes catégories socio-professionnelles, dont la raison d'être n'est mise en question par per-

sonne vu les particularités inhérentes à chaque régime, rend en l'occurrence impossible un traitement uniforme par lots. En effet:

- les employeurs des ouvriers ont tout intérêt à signaler toute absence en vue du remboursement, par la caisse de maladie, des salaires dont ils auront fait l'avance (les ouvriers sont d'ailleurs personnellement tenus à notifier toute incapacité de travail en transmettant à leur caisse de maladie le volet afférent de leur certificat);
- en ce qui concerne les employés privés, l'empressement de l'employeur, déjà submergé par toutes sortes de formalités administratives à remplir, sera moins grand puisqu'il aura de toute façon à sa charge le salaire versé pour le mois de calendrier de la survenance de l'incapacité de travail et les trois mois subséquents;
- pour ces deux catégories de salariés, il y a lieu de faire remarquer en outre que les non-résidents ( $\pm 30\%$ ) s'adresseront dans la très grande majorité des cas à un médecin exerçant son activité proche du lieu où ils habitent, c'est-à-dire à l'étranger, et qui ne sera donc pas lié par les dispositions luxembourgeoises prescrivant l'emploi d'un formulaire déterminé pour le constat de l'incapacité de travail;
- d'après le projet de loi relatif à l'assurance accident, les assurés des professions indépendantes seraient exclus de la nouvelle législation;
- pour ce qui concerne les fonctionnaires et employés publics par contre, le projet sous avis garantira, au regard de la rigueur administrative, que toute absence pour raisons de santé, qu'elle soit couverte ou non par un certificat médical, serait inévitablement et impitoyablement enregistrée par "*Big Brother*".

Il découle des réflexions qui précèdent que la mise en oeuvre du projet, tel qu'il est rédigé à l'heure actuelle, mènerait à l'instauration d'un climat malsain de suspicion et de surveillance étroite, non seulement des salariés par l'Etat, les caisses de maladie et les ordinateurs du contrôle médical de la sécurité sociale, mais encore des différentes catégories socio-professionnelles entre elles. Les absences pour raisons de santé de la fonction publique étant les seules à pouvoir être saisies et évaluées correctement, il est archiclair qu'une nouvelle campagne de dénigrement de la fonction publique et de ses ressortissants,

la énième depuis l'arrivée au pouvoir de l'équipe qui gouverne actuellement, s'auto-lancera dès la publication des premières statistiques, de par leur méthodologie ni objectives ni équitables, sur l'absentéisme "*nouveau régime*".

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit amenée à s'opposer au projet sous avis, à moins que celui-ci ne soit amendé pour tenir compte des considérations ci-dessus développées et, en tout premier lieu, des quatre principes qui avaient été retenus lors des négociations entre parties (cf. page 2 ci-avant).

\* \* \*

Ce n'est donc qu'à titre tout à fait subsidiaire que la Chambre présente ci-dessus quelques remarques relatives au texte. D'ailleurs, l'auteur de celui-ci ne semblait pas au courant des objectifs poursuivis par le Gouvernement, puisque les dispositions projetées se bornent à charger le chef d'administration à informer l'APE des incapacités de travail de ses agents et à lui transmettre les certificats médicaux afférents! En fait, les mots "*banque de données*", "*statistiques*" et "*informatique*", autour desquels est construit l'exposé des motifs et commentaire des articles, ne figurent même pas dans le texte du projet!

**Alinéa 1er** (du paragraphe 3 nouveau de l'article 17)

La première phrase de l'alinéa 1er charge le chef d'administration d'informer l'APE "*régulièrement*" des incapacités de travail pour raisons de santé (des agents de son administration ou service s'entend, même si cela ne ressort pas du texte).

En présence d'une disposition tellement vague, le chef d'administration qui s'exécutera le premier jour ouvrable de chaque année bissextile par exemple aura donc suffi à l'obligation lui imposée par le règlement grand-ducal ...

Pour que la disposition projetée ait effectivement un sens, elle devrait être libellée comme suit:

*"A la fin de chaque trimestre, le chef..."*.

### Alinéa 2

Le deuxième alinéa contient une obligation tout aussi farfelue en ce qu'elle oblige le chef d'administration à saisir "*incessamment*" l'APE des certificats médicaux de ses agents. L'adverbe utilisé signifiant "*sans délai, sans retard*", l'on s'imagine le défilé quotidien des chefs d'administration aux portes de l'APE.

Dans le souci constant d'apporter - dans la mesure du possible - sa contribution aux efforts déployés dans le domaine de la réforme administrative, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande de remplacer également le mot "*incessamment*" par ceux de "*à la fin de chaque trimestre*". En effet, les informations ainsi collectées ne devant servir qu'à des fins statistiques, leur transmission quotidienne semble peu indiquée.

### Alinéa 3

Le troisième alinéa, définissant le modèle du certificat médical à utiliser, est à biffer comme étant tout à fait superfétatoire, l'alinéa deux prescrivant que ledit certificat médical ne peut de toute façon être que le "*formulaire-type délivré par le médecin*". Or, ce dernier se trouve lié par les conventions conclues en application de l'article 61 du Code des Assurances sociales et ne saura donc faire usage d'un document autre que le formulaire-type.

En dehors de ces observations, la Chambre rend attentif au fait que la phrase introductive de l'article 1er est à compléter en ce sens que le libellé exact du règlement grand-ducal à modifier doit être cité. Il y a donc lieu d'écrire "*le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'Etat*".

\* \* \*

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 novembre 1996.

Le Secrétaire,

Le Président,

G. MULLER

J. DALEIDEN