

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

**le projet de règlement grand-ducal portant création d'une
banque de données des congés de maladie et de maternité
des fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat**

Par dépêche du 10 août 1998, 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.

Ce projet s'inscrit dans la ligne de plusieurs textes soumis depuis 1996 à l'avis de la Chambre, et ayant trait au contrôle (informatique) de *"toutes les incapacités de travail pour raisons de santé des fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat"*.

Le but concret poursuivi par le projet sous avis est la création d'une banque de données renseignant les congés visés.

Il avait déjà été question d'une telle banque de données à l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal modifiant celui du 22 août 1985 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'Etat, soumis pour avis à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics à la date du 17 septembre 1996.

Suite à l'avis du Conseil d'Etat sur ce projet, le Gouvernement s'est finalement décidé à respecter la loi - à savoir celle du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques - et il a en conséquence mis sur le chemin des instances un nouveau projet de règlement grand-ducal ayant pour unique but la création de la banque de données dont il ne peut apparemment pas se départir.

Quant au fond, la situation reste donc exactement la même qu'il y a deux ans, sauf que la série des projets de lois, des amendements et des projets de règlements, commencée en 1996 avec un projet de loi relatif à l'assurance accident, vient maintenant s'enrichir d'un nouveau projet de règlement grand-ducal.

En conséquence, la Chambre ne voit aucune raison pour retrancher quoi que ce soit à ses avis antérieurs en la matière, à savoir:

- l'avis A-1355/1 du 5 novembre 1996 sur les amendements gouvernementaux au projet de loi modifiant certaines dispositions en matière d'assurance accident ...;
- l'avis A-1386 du même jour 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;
- l'avis A-1355/2 du 7 mars 1997 sur la deuxième série d'amendements gouvernementaux au projet de loi visé au premier tiret ci-dessus;
- l'avis A-1468 du 12 mai 1998 sur le projet de loi ayant pour objet de modifier le code des assurances sociales.

Etant donné que l'affaire revêt une importance majeure pour ses ressortissants, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend toutefois pas se limiter à l'énumération de ses avis antérieurs sur le sujet, mais elle se doit de reproduire ci-après l'essentiel de l'avis relatif au projet le plus important pour ses ressortissants, à savoir celui portant modification du règlement grand-ducal sur le régime des congés.

"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' [intitulé entre-

temps changé en 'ayant pour objet de modifier le code des assurances sociales'], actuellement également sur le chemin des instances. Cette disposition ... 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) [entre-temps "1) à 9)].'

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-1355¹ 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;*
- ...

- *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:*
 - ...
 - *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 me-*

sure 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 personne 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;

– ...

– 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 impi-toyablement 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)."

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics lie en conséquence son approbation du projet sous avis à la condition expresse

qu'il soit tenu compte de l'ensemble des observations formulées dans son avis du 5 novembre 1996, reproduites ci-dessus.

Enfin, la Chambre se doit de présenter une remarque supplémentaire en rapport avec les modalités de la collecte des données telles qu'elles sont prévues au projet sous avis. En effet, les auteurs ignorent non seulement les règles élémentaires concernant l'observation du secret médical - que constitue le code diagnostic - mais semblent également méconnaître l'organisation de l'acheminement des données, qui relève de la compétence des organismes de sécurité sociale.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 septembre 1998.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN