

A v i s

sur l'avant-projet de règlement grand-ducal concernant le statut du personnel des caisses de maladie régies par le code des assurances sociales, de la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics et de la caisse de maladie des employés privés

---

A la demande de Monsieur le Ministre du Travail, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a l'honneur d'émettre son avis sur l'avant-projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

A. Considérations de principe

1) Le texte dont la Chambre a été saisie est un avant-projet. La Chambre apprécie fort d'être entendue déjà au stade des travaux préparatoires, ce qui permet de mieux tenir compte de ses observations dans l'élaboration du projet définitif. La Chambre demande cependant à être consultée également en temps opportun sur le projet définitif afin de pouvoir prendre officiellement position vis-à-vis de dispositions nouvelles qui seront éventuellement insérées dans le texte après la présente consultation.

2) Un commentaire, même sommaire, des articles aurait utilement renseigné la Chambre sur les intentions exactes des auteurs de l'avant-projet, par exemple

- quant aux effectifs du personnel prévus pour les différentes caisses de maladie,
- quant au classement de certains emplois dans le barème de rémunération,
- quant à l'emploi de deux catégories différentes d'employés.

3) Le présent avant-projet est le premier texte dont, depuis l'institution de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics en 1965, le Ministre du Travail a saisi la nouvelle chambre professionnelle. Ce n'est cependant pas l'unique projet de loi ou d'arrêté concernant le statut des fonctionnaires ou employés publics que le Ministère du Travail ait élaboré depuis la création de la Chambre.

La Chambre doit donc demander à Monsieur le Ministre du Travail de la consulter à l'avenir sur t o u s les projets de lois ou d'arrêtés élaborés par son département et concernant de près ou de loin le statut des fonctionnaires et employés publics. Les dispositions de la loi du 12 février 1964 portant création d'une chambre des fonctionnaires et employés publics obligent d'ailleurs le Gouvernement en ce sens.

#### B. Considérations générales

L'avant-projet sous avis poursuit essentiellement deux buts:

- doter d'un statut uniforme les agents des différentes caisses de maladie placées sous la surveillance du Ministre du Travail,
- assurer à ces agents un développement normal de leurs carrières respectives, à l'instar des carrières dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat et les employés des administrations parastatales.

La Chambre approuve pleinement les buts visés. Elle ne peut cependant se déclarer entièrement d'accord avec tous les moyens proposés pour atteindre ces buts et elle se permettra de motiver ses réserves et ses critiques en examinant de près les articles du texte proposé.

Avant d'entamer cet examen, la Chambre voudrait faire une remarque d'une portée plus générale:

Le règlement-cadre en élaboration entend maintenir au service des caisses de maladie deux catégories d'employés:

- des employés publics, assimilés aux fonctionnaires de l'Etat;
- des employés contractuels, assimilés aux employés de l'Etat.

A différentes reprises déjà, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est dressée contre le maintien de ce parallélisme malsain qui depuis plus de vingt ans crée des malaises dans les rangs des agents publics soumis à des conditions différentes de formation, de recrutement et d'avancement et bénéficiant de régimes différents de rémunération et de pension.

Le Gouvernement a inscrit à son programme la recherche d'une solution équitable au problème épineux de l'intégration des employés de l'Etat dans les cadres. A quoi servira cependant d'imposer à tous les intéressés des concessions en vue de faire enfin disparaître ce malaise qui a trop duré, s'il reste permis de renouveler en permanence la même situation.

Au sujet de ce cercle vicieux, la Chambre ne peut donc que maintenir la position qu'elle a prise dans son avis du 9 mars 1967 sur la fonctionnarisation des employés de l'Etat. Dans cet avis, elle invite à l'unanimité le Gouvernement et les chefs des administrations parastatales à stopper définitivement l'engagement d'employés contractuels qui ne sont pas

des "temporaires" au vrai sens du mot.

En effet, si l'engagement d'employés contractuels pouvait se justifier au sortir de la deuxième guerre mondiale par la nécessité de remettre d'urgence en marche nos administrations traditionnelles, de créer rapidement des administrations nouvelles et spéciales ou de renforcer temporairement certains services, il n'existe actuellement plus aucune justification pour confier des emplois publics à caractère permanent à des employés contractuels.

Hormis les besoins du service, l'avant-projet sous avis ne fixe d'ailleurs aucune limite pour le recrutement d'un nombre suffisant de rédacteurs, d'expéditionnaires et d'employés publics de la carrière inférieure. Il est donc absolument superflu de prévoir encore l'engagement d'employés contractuels dans des carrières parallèles à celles des employés publics, et la Chambre demande à Monsieur le Ministre du Travail de supprimer du texte les dispositions afférentes.

Quant aux employés contractuels qui sont actuellement occupés par les caisses de maladie visées par l'avant-projet, des dispositions transitoires à ajouter in fine du texte devraient régler leur maintien en service jusqu'au terme de leurs contrats respectifs.

### C. Examen du texte

#### Préambule

Il paraît indispensable de compléter le préambule en insérant la référence suivante après la première ligne:

"Vu l'article 16 de la loi du 29 août 1951 concernant l'assurance maladie des fonctionnaires et employés;"

En effet, cet article rend applicable à l'assurance-maladie des fonctionnaires et employés publics ainsi que des

employés privés l'article 61 du code des assurances sociales.

D'autre part, la consultation de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics étant obligatoire pour des dispositions réglementaires qui visent le statut de ses ressortissants, il importe d'ajouter après le deuxième alinéa de l'avant-projet: "La Chambre des fonctionnaires et employés publics entendue en son avis".

#### Article 1<sup>er</sup>

1<sup>o</sup> En renvoyant à la motivation exposée sub B) ci-dessus, la Chambre demande à Monsieur le Ministre du Travail de rayer de cet article la division du personnel des caisses de maladie en deux catégories.

Cette suppression rendra en même temps superflus les deux derniers alinéas de l'article 1<sup>er</sup>. Pour autant que ces dispositions concernent les seuls employés publics, elles figurent à nouveau à l'alinéa 3 de l'article 2.

2<sup>o</sup> Quant aux employés publics, le texte sous avis entend les assimiler aux fonctionnaires de l'Etat.

Cependant, cette assimilation n'est nullement complète. En effet, l'article 12 de l'avant-projet rendra applicable aux employés publics des caisses de maladie la loi du 8 mai 1872 sur les droits et devoirs des fonctionnaires de l'Etat, à l'exception toutefois des articles 8 (électorat passif), 11 (cumuls de fonctions) et 17 (réclamations contentieuses).

La Chambre est d'avis que par cette assimilation incomplète et sélective, les auteurs de l'avant-projet créent encore une nouvelle catégorie d'agents publics qui jouissent de droits dont la majorité ne bénéficie pas. Le texte proposé fera par exemple naître des situations inévitables au moment où les fonctionnaires de l'Etat pourront bénéficier de "l'électorat passif". D'après le projet de loi en élabor-

ration, les fonctionnaires de l'Etat élus députés seront mis à la retraite pour la durée de leur mandat. Les employés publics des caisses de maladie, par contre, pourraient cumuler un mandat de député avec leur fonction publique, et leur indemnité de député avec leur traitement.

La Chambre est d'avis qu'à l'intérieur du secteur public toutes les conditions doivent être égales et que, si assimilation il y a, elle devra être et rester complète. Dans cet ordre d'idées la Chambre voudrait encore relever que l'article 8 de la loi du 8 mai 1872 est applicable aux cadres statutaires de l'Office des Assurances Sociales.

Quant à l'employé de la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics qui actuellement exerce un mandat de député, une disposition transitoire devrait l'autoriser à titre personnel à continuer l'exercice de son mandat.

3° Pour assurer une assimilation complète et permanente des employés publics des caisses de maladie aux fonctionnaires de l'Etat, les longues énumérations de lois et de règlements figurant aux articles 1<sup>er</sup> et 12 semblent superflues. Il suffirait de dire: "Toutes les dispositions légales et réglementaires qui régissent le statut des fonctionnaires de l'Etat leur (aux employés publics) sont applicables."

Partant de ces considérations, la Chambre propose de libeller comme suit l'article 1<sup>er</sup>:

"Le présent règlement est applicable à tous les employés des caisses . . . . (texte du 1<sup>er</sup> alinéa).

"Les employés des caisses susvisées ont le statut d'employés publics et sont assimilés aux fonctionnaires de l'Etat.

"En conséquence, toutes les dispositions légales et réglementaires qui régissent le statut des fonctionnaires de l'Etat leur sont applicables."

Article 2

Cet article fixe les cadres du personnel des différentes caisses de maladie visées par l'avant-projet.

Sans connaître les intentions exactes des auteurs de l'avant-projet, la Chambre n'est pas en mesure d'apprécier la justification des fonctions prévues.

Elle constate cependant que l'administrateur de la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics sera, à titre personnel, classé au grade 13, tandis que l'administrateur de la caisse de maladie des employés privés, caisse qui compte un nombre double d'affiliés et qui a affaire à 3.000 employeurs au lieu d'un seul, terminera sa carrière au grade 12.

La Chambre estime que deux poids et mesures sont appliqués dans cette classification.

Se déclarant non compétente pour proposer la b o n n e solution de ce problème, la Chambre laisse à Monsieur le Ministre du Travail le soin d'en décider après nouvelle consultation des comités-directeurs, consultation qui ne devrait cependant pas retarder la mise en vigueur du règlement.

Articles 3 et 4

Pas d'observation sauf qu'à l'alinéa 2 de l'article 4 les mots " . . . du cadre des employés publics" seraient à supprimer de la dernière phrase.

Articles 5 et 6

La Chambre propose de dire sub 2) de l'article 5 et sub 3) de l'article 6: "Rédaction de correspondance de service en langues française et allemande.

Article 7

La Chambre estime qu'il importe de préciser: " . . plus de deux fois à un des examens de promotion prévus aux articles 5 et 6 ci-dessus."

Article 8

Cet article soumet à l'appréciation des supérieurs la promotion des employés publics aux fonctions supérieures à celles de rédacteur principal ou de commis adjoint respectivement.

Or, tout en étant d'accord pour réserver au choix du Gouvernement la nomination des chefs d'administration qui sont appelés à collaborer étroitement à la mise en application de la politique gouvernementale, la Chambre estime que l'avancement de tous les autres fonctionnaires devra se faire "à l'ancienneté" et sur la base du classement aux examens et concours. La Chambre est d'avis que ces deux critères objectifs répondent mieux aux principes de l'équité et aux concepts statutaires modernes; par contre, l'avancement "au choix" ou "au mérite" risque de comporter une appréciation subjective des candidats. L'appréhension de l'exécutif que l'avancement "à l'ancienneté" fasse monter dans les hauts cadres des fonctionnaires intellectuellement ou moralement inaptes ne semble guère justifier le maintien de la formule un peu "ancien régime" de l'avancement au choix. En effet, les fonctionnaires dont les facultés intellectuelles ne suffisent pas pour pourvoir aux fonctions supérieures s'éliminent par la voie des examens, et pour les autres, la loi sur les droits et devoirs prévoit des sanctions appropriées.

Pour ces motifs, la Chambre propose de libeller comme suit l'article 8:

"La promotion aux fonctions supérieures à celles de ré-



dacteur principal ainsi que la promotion aux fonctions de commis principal se fait par épuisement de promotions."

#### Article 9

Considérant que les comités-directeurs des caisses de maladie exercent des attributions semblables à celles des chefs des administrations publiques et considérant que les caisses de maladie participent par 50% aux frais de personnel, la Chambre estime que la commission d'examen devrait être composée paritairement comme suit:

2 membres, dont le président, à désigner par le Gouvernement;  
2 membres à désigner par les comités-directeurs intéressés.

Au cas où le Gouvernement accepterait cette proposition, il importerait de prévoir au dernier alinéa qu'"en cas de parité de voix, le vote du président décidera."

#### Article 10

Cet article est à rayer comme étant superflu. Les cas de l'espèce sont en effet réglés par les dispositions précises de l'article 7 de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

#### Article 11

Pas d'observation.

#### Article 12

L'assimilation complète des employés publics des caisses de maladie visées étant, selon les propositions de la Chambre, assurée par le texte de l'article 1er, les deux premiers alinéas de l'article 12 sont devenus superflus.

Les alinéas 3 et 4, par contre, trouveraient leur place logique à l'article 15 qui comprendrait ainsi toutes les attribu-

tions spéciales des comités-directeurs.

A l'alinéa 4 il resterait encore à préciser: "Tout employé public peut être . . . .".

Article 13

Pas d'observation.

Article 14

A une époque où la libre circulation des travailleurs est proclamée et où le libre transfert des pensions de vieillesse et d'invalidité des travailleurs est réglé par dessus les frontières au moyen de conventions internationales, la Chambre regrette qu'une autorisation spéciale soit toujours requise du fonctionnaire de l'Etat ou de l'employé public retraité qui désire s'établir à l'étranger.

Article 15

En vue de couvrir toutes les possibilités, la Chambre propose de préciser au 1<sup>er</sup> alinéa: " . . . . interventions qui sont attribuées au Gouvernement ou au chef d'administration par rapport aux fonctionnaires . . . . ".

Après le deuxième alinéa de cet article, il y aurait lieu d'insérer les alinéas 3 et 4 reportés de l'article 12.

Articles 16, 17, 18 et 19

La Chambre propose de supprimer ces articles qui traitent de l'engagement et de la rémunération des employés contractuels.

Des textes qui permettront de maintenir en service les employés contractuels actuellement occupés par les caisses de maladie intéressées seront proposés sub "Dispositions transitoires".

Article 20

Les modifications que la Chambre vient de proposer rendent

nécessaire de libeller comme suit l'article 20:

"Tout engagement en vertu des articles 3 et 4 ainsi que toute promotion en vertu de l'article 9 seront . . . le cas échéant, l'approbation ministérielle."

Le restant de cet alinéa est à supprimer.

De même il faudrait dire au second alinéa: " . . . dispositions applicables aux employés publics des caisses conformément à l'article 1<sup>er</sup> du présent règlement."

#### DISPOSITIONS TRANSITOIRES

##### Article 21

ad 1<sup>o</sup>: Pas d'observation.  
.....

ad 2<sup>o</sup> (nouveau):  
.....

La Chambre renvoie aux observations faites sub article 2.

ad 3<sup>o</sup> (nouveau):  
.....

a) Les matières et le degré de difficulté de l'examen de promotion étant fixés par l'article 5 de l'avant-projet même, une partie du texte proposé à ce paragraphe est superflue, à moins que l'on n'ait l'intention de soumettre l'intéressé à un examen spécial.

b) D'après les renseignements dont la Chambre dispose, l'administrateur visé a déjà bénéficié d'une augmentation biennale dûment autorisée par le Ministre du Travail. De fait, il n'est donc plus à considérer comme stagiaire. Un déclassement par le biais du présent règlement serait une mesure inique.

c) Quant au classement définitif de l'intéressé ou de sa fonction, la Chambre renvoie aux remarques faites au sujet de l'article 2 de l'avant-projet.

En conclusion, la Chambre propose de libeller comme suit

le paragraphe 3<sup>o</sup>:

"L'employé actuellement chargé des fonctions d'administrateur à la caisse de maladie des employés privés sera nommé . . . . . dans le cadre de cette caisse dès qu'il aura passé avec succès l'examen de promotion prévu à l'article 5 ci-dessus.

ad 4<sup>o</sup>:  
.....

Au début de ce paragraphe, il y a lieu de préciser: "Les employés publics . . . . ."

La Chambre est d'avis que les modifications qu'elle a proposées exigent l'ajouté des trois articles nouveaux ci-après:

Article . . . proposé

"Pourront être admis définitivement au service des caisses de maladie visées à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus

- en qualité d'employés publics,

- au grade et à l'échelon qui correspondent à ceux qu'ils auront atteint à l'entrée en vigueur du présent règlement dans leurs carrières respectives d'employés contractuels,

- avec dispense des modalités d'admission fixées par l'article 3 ci-dessus,

les employés qui remplissent simultanément les trois conditions suivantes:

1<sup>o</sup> être au service de l'une des caisses précitées à la date du 1er novembre 1967;

2<sup>o</sup> avoir été engagé avant l'âge de trente ans accomplis;

3<sup>o</sup> avoir dépassé l'âge de trente ans à la date du 1er novembre 1967.

"Leur promotion ultérieure est soumise aux dispositions des articles 5 à 9 du présent règlement.

"Sont dispensés de la condition sub 3<sup>o</sup> ci-dessus les employés contractuels des carrières A et C qui depuis le 1er novembre 1964 sont au service de la caisse de maladie des employés privés."

Article . . . proposé

"Les employés contractuels au service de l'une des caisses de maladie visées à l'article 1er ci-dessus qui ne pourront pas bénéficier des dispositions de l'article précédent sont assimilés aux employés de l'Etat.

"En conséquence, les dispositions réglementaires concernant les conditions de louage de service et de rémunération des employés de l'Etat leur sont applicables, avec la réserve que les attributions que lesdites dispositions confèrent au chef d'administration sont exercées par les comités-directeurs des caisses de maladie à l'égard de leurs employés."

Article . . . proposé

"Par dérogation à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus, l'employé public qui depuis . . . cumule un mandat de député avec son emploi à la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics est et restera à titre personnel autorisé à exercer un mandat de député conjointement avec son emploi à la dite caisse."

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 novembre 1967.

Le Secrétaire,

Le Président,

