

**CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS**

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 20 mai 1988.

Monsieur le Président
du Conseil d'Etat

L u x e m b o u r g

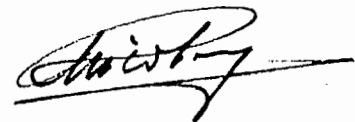
Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant réforme de l'organisation administrative de diverses administrations et institutions de la sécurité sociale, ainsi que modification de différentes dispositions en matière de sécurité sociale.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire



AVIS

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi portant réforme de l'organisation administrative de diverses administrations et institutions de la sécurité sociale, ainsi que modification de différentes dispositions en matière de sécurité sociale

Par dépêche du 7 janvier 1988, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ce texte a pour premier but - suivant l'exposé des motifs joint - de modifier "l'agencement administratif et la compétence de certains services de la sécurité sociale en vue de préciser leur champ d'activité et d'éviter des attributions conjointes menant à des frictions inévitables".

Les services visés sont:

- a) l'Inspection générale de la sécurité sociale;
- b) le Centre d'informatique, d'affiliation et de perception des cotisations commun aux institutions de sécurité sociale;
- c) le Comité central de l'union des caisses de maladie;
- d) le Contrôle médical de la sécurité sociale;
- e) le Conseil arbitral et le Conseil supérieur des assurances sociales;
- f) l'Office des dommages de guerre.

Le Gouvernement, partant du fait de "l'influence grandissante de l'Etat en tant que fournisseur de fonds" et de "la nécessité de rationaliser (afin) de réaliser des économies", propose de modifier les lois organiques des services précités "par la présente loi qui forme un tout bien agencé sur l'idée d'une gestion tripartite entre employeurs, salariés et Etat, ce dernier étant associé aux décisions au sein des comités-directeurs et jouissant d'un droit de veto dans le chef d'un commissaire de Gouvernement".

REFLEXIONS D'ORDRE GENERAL

Les explications et justifications assez rudimentaires et même contradictoires, avancées par le Gouvernement dans l'exposé des motifs du présent projet, ne permettent guère d'en dégager ni des objectifs justifiés ni surtout la conception d'ensemble des organismes concernés et des relations et interdépendances qui existent nécessairement entre eux.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il est indispensable de rappeler de prime abord trois éléments fondamentaux qui sont:

1. l'autonomie des organismes de sécurité sociale;
2. la tutelle de l'Etat, et
3. la détermination des compétences et des relations des organismes entre eux.

ad 1

Dès leur création, au début de ce siècle, les organismes de la sécurité sociale, dont les organes d'administration sont composés paritairement de représentants des partenaires sociaux - assurés et employeurs - ont joui d'une grande auto-

mie de gestion, autonomie qui certes n'était pas absolue en ce sens que chaque organisme aurait pu agir selon des règles fixées par lui-même. Au contraire, il devait agir selon des conditions légalement fixées et selon les critères généralement admis en droit administratif pour déterminer l'autonomie d'un établissement public.

Le premier de ces critères est celui de la personnalité juridique distincte de l'Etat et de l'existence d'un patrimoine propre.

Un deuxième critère est celui d'un pouvoir propre de décision reconnu aux organes directeurs de ces organismes. L'Etat ne pouvait et ne peut s'immiscer dans la gestion des organismes de la sécurité sociale ou leur faire des injonctions, ni réformer leurs décisions, ni se substituer à eux. En d'autres termes, ces organismes ne sont pas soumis au pouvoir hiérarchique des autorités de l'Etat, mais seulement à un pouvoir de tutelle ou de contrôle de l'Etat, dont il convient de déterminer le sens et la portée.

Un troisième critère, qui se dégage du deuxième énoncé ci-avant, est celui de l'autonomie financière et administrative.

ad 2

Le deuxième élément qui caractérise la situation des organismes de la sécurité sociale est leur soumission au pouvoir de tutelle de l'Etat.

L'Etat intervient en premier lieu en tant que pouvoir législatif. Les organismes de la sécurité sociale n'existent, en tant qu'organismes autonomes, qu'en vertu d'une disposition légale qui les crée et qui détermine leurs missions ainsi que les voies et moyens pour les remplir. C'est la même loi qui définit le pouvoir de tutelle du Gouvernement, c'est-à-dire qui fixe l'ensemble des pouvoirs limités, accordés au Gouvernement ou à un ministre, sur les organes de direction des organismes de la sécurité sociale et sur leurs actes, dans le but d'assurer la légalité de leurs activités ou de protéger l'intérêt général.

En droit administratif l'on admet généralement que la tutelle administrative doit porter en elle-même ses propres limitations afin que reste garantie l'autonomie de l'organisme placé sous la tutelle d'une autorité supérieure.

Ainsi la tutelle administrative n'existe que pour autant qu'elle est prévue par la loi et dans la mesure prévue par la loi. En d'autres termes, les pouvoirs de tutelle sont d'interprétation stricte. Ils doivent également être exercés dans les conditions prévues par la loi. Ensuite, la tutelle ne peut être exercée qu'en vue de veiller à ce que l'organisme y soumis respecte la légalité de ses actes et enfin qu'il agisse dans l'intérêt général pour lequel il a été créé. Ainsi, en matière de sécurité sociale, les représentants de l'Etat, que ce soient les présidents des organismes ou les commissaires du Gouvernement, ne disposent d'un droit de veto que pour les décisions qui sont contraires à la loi.

Enfin, l'autorité supérieure investie d'un pouvoir de tutelle ne peut utiliser ce pouvoir pour s'immiscer dans la gestion de l'organisme concerné ou pour substituer sa propre décision à celle des organes de gestion ou de direction de ces organismes. La décision relative à un acte doit rester une approbation ou un refus. Elle ne peut jamais être un acte d'ingérence ou de participation directe à

la gestion de l'organisme. Il faut en conclure que l'autorité de tutelle n'a aucune compétence ni pour donner des instructions ou des ordres à l'organisme sous tutelle, ni pour réformer les actes de cet organisme, ni pour se substituer à lui pour certains actes.

ad 3

Le troisième élément à examiner dans le cadre de la réforme administrative des organismes de la sécurité sociale concerne la compétence propre de chaque organisme et les relations des organismes entre eux.

Le législateur de 1974, en créant l'Inspection générale de la sécurité sociale, le Contrôle médical de la sécurité sociale et le Centre commun des institutions de la sécurité sociale, a défini le rôle de chacun de ces organismes et les compétences qu'ils ont à assumer dans le cadre de la sécurité sociale.

L'Inspection générale est une administration de l'Etat. Elle a une triple mission de conception, de contrôle et de coordination. Depuis sa création en 1974, elle a assumé pleinement ces trois fonctions, et rien ne permet de conclure à la nécessité d'une modification ou d'une restriction de ces fonctions. Comme toute administration publique, l'Inspection est au service de l'Etat et non au service d'un ministre, même si elle est placée sous la hiérarchie directe d'un membre du Gouvernement.

Les deux autres services, à savoir le Contrôle médical et le Centre commun, sont des services qui ont plutôt un caractère technique et qui ont été créés dans un but de rationalisation administrative et d'application uniforme d'une législation qui admettait de moins en moins de divergences entre organismes.

Alors que le Contrôle médical prenait, en raison de l'indépendance dans laquelle doivent agir les experts médicaux, la forme d'une administration publique, le Centre commun était considéré plutôt comme un instrument ou une émanation des divers organismes de la sécurité sociale.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a rappelé ces grandes options qui sont à la base des organismes de la sécurité sociale parce qu'elle est d'avis qu'il n'y a aucun motif valable pour toucher à ces options fondamentales. Or, le présent projet entend y apporter quelques entorses importantes auxquelles la Chambre s'oppose catégoriquement. Les principes énoncés ci-avant seraient violés notamment:

- par le transfert du pouvoir de désigner les administrateurs-délégués des assurés et des employeurs au Ministre choisissant sur des listes de candidats proposés en nombre double, foncièrement contraire tant aux principes démocratiques qu'à celui de la non-immixtion du Gouvernement dans la gestion des établissements publics;
- par l'introduction du principe de la gestion tripartite et par la présence décisive de l'Etat au sein des organes de direction, contraire au principe de l'autonomie des organismes et les ravalant, au fond, à l'échelon de bureaux d'un département ministériel tout en maintenant une façade de personnalité juridique propre.

Il s'agit là d'une nouvelle étape sur le chemin d'une réforme axiologique que rien ne justifie. L'argument de l'importance des fonds fournis par l'Etat pour justifier la mainmise ministérielle proposée n'est pas décisif, puisqu'il s'opposerait à priori à l'idée de créer n'importe quel service décentralisé.

Le prétexte allégué de vouloir réaliser des économies tombe aussi à faux, alors que le projet propose la création de fonctions nouvelles onéreuses pour le Trésor mais superflues (commissaires).

Tout porte donc à croire que les modifications structurales proposées partent d'intentions non avouées dans les commentaires du projet et qui, en tant que telles, ne sauraient guère être ni très désintéressées ni dans l'intérêt général, que le Gouvernement a pour mission de réaliser.

Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose à toutes les dispositions du projet qui tendent à amoindrir davantage le restant d'autogestion des institutions de la sécurité sociale, elle admet, en revanche, que la révision de certains textes relatifs aux organismes techniques du secteur pourrait se justifier.

Toutefois, la composition proposée des organismes techniques ne tient pas compte d'une collaboration suffisante entre les organismes de la sécurité sociale, ce qui nuirait à l'efficacité des services.

EXAMEN DES ARTICLES

Remarques générales

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'apprécie pas du tout la kyrielle byzantine sur le remplacement des termes "ministre du travail et de la sécurité sociale" par "ministre ayant dans ses attributions la sécurité sociale". La litanie s'éviterait si l'on faisait précéder le texte par un article précisant que, dans la suite, le membre du gouvernement responsable du département de la Sécurité sociale est désigné par "le ministre".

Certains articles parlent d'une "haute surveillance" à laquelle seraient soumis l'un ou l'autre organisme. Il y a lieu de supprimer cet adjectif pompier, qui d'ailleurs n'ajoute rien au sens, alors que celui qui sur-veille est précisément celui qui contrôle ceux qui veillent à la besogne. D'ailleurs le Gouvernement devrait avoir appris par les événements récents dans un autre domaine que l'efficacité du contrôle est inversement proportionnelle à la hauteur!

ARTICLE I =====

Le point 1° de cet article modifie les articles 1 à 3 de la loi du 25 avril 1974 portant institution d'une inspection générale. Il est évident que cette modification tend surtout à augmenter l'emprise du ministre de la sécurité sociale sur cette administration.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics craint que l'Inspection, qui a fait ses preuves et qui a su fournir dans le passé des travaux et des proposi-

tions qui n'ont pas toujours trouvé l'approbation des ministres, ne soit transformée en une administration au service exclusif du ministre de la sécurité sociale, alors qu'elle doit, de par ses compétences, collaborer avec des organismes qui relèvent d'autres départements ministériels, notamment ceux de la Famille, du Travail et des Finances.

Aussi la Chambre n'est-elle pas convaincue de la nécessité de la modification proposée et elle demande le maintien du texte actuellement en vigueur.

Au point 2 il est proposé de remplacer les articles 8 à 10 de la loi précitée du 25 février 1974, qui concernent le Centre commun de la sécurité sociale, par les articles 8 à 15 nouveaux. Ces articles appellent les remarques suivantes:

Article 8

Cet article définit les missions du Centre, dont les plus importantes ont peut-être trait à l'affiliation et à la perception des cotisations.

Aux yeux du législateur de 1974, le Centre était un instrument technique au service des autres organismes de la sécurité sociale. Le Gouvernement lui laisse cette finalité, mais il veut en faire en même temps un instrument aux mains du Gouvernement pour la collecte et le traitement de données susceptibles d'orienter la politique gouvernementale. Le Centre devrait accomplir cette mission selon les instructions du ministre de la sécurité sociale.

Cette intention est inadmissible. Un établissement comme le Centre, qui dispose de l'autonomie, ne peut pas agir sur les instructions du Gouvernement sans perdre son caractère autonome. Le point a été longuement développé dans la partie générale.

En second lieu, le Gouvernement, à l'instar de toute autre personne physique ou morale, est à considérer comme un tiers par rapport au Centre. En s'accaparant les données dont le Centre ou d'autres institutions de la sécurité sociale sont propriétaires, le Gouvernement violerait les dispositions légales sur la protection des données informatisées.

Compte tenu de ces considérations, il est proposé de biffer le point c). Il en est de même du point d) qui ouvre la porte à l'arbitraire.

Article 9

Dans les considérations générales sur le présent projet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a exposé les principes qui sont à la base des organismes de la sécurité sociale. Ces organismes sont des établissements publics jouissant d'une certaine autonomie définie par la loi. La gestion de ces établissements est exercée par les partenaires sociaux alors que l'Etat exerce un droit de regard et de contrôle limitativement fixé par la loi.

Or, cette séparation des missions n'est plus respectée dans le présent article.

L'Etat viole l'autonomie de gestion des organismes en participant directement à leur gestion par ses représentants au sein du comité-directeur.

Les auteurs de ce texte ont commis une confusion complète des pouvoirs en ajoutant encore que le Gouvernement se fait représenter par un commissaire avec voix

consultative, mais disposant du droit de veto. Ce commissaire exprime donc, le cas échéant, un droit de veto à l'égard de décisions prises par 4 autres représentants de l'Etat. En plus, l'Etat fait contrôler les décisions, auxquelles il a participé par ses représentants, par l'Inspection générale de la sécurité sociale. Sur quoi s'ajoute encore la tutelle gouvernementale. Voilà un bel exemple de rationalité et d'efficacité des services publics!

Quant aux autres organismes de la sécurité sociale, pour qui le Centre constitue toujours un instrument technique indispensable et dans l'intérêt desquels il doit travailler, ils seraient désormais écartés de sa gestion. Comment le Gouvernement entend-il assurer une collaboration fructueuse entre ce Centre et les autres organismes si ce n'est par la présence de représentants de ces organismes au sein du comité-directeur?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut pas marquer son accord avec un texte dont le seul but est de renforcer l'emprise de l'Etat sur les organismes autonomes de la sécurité sociale et qui porte ainsi gravement atteinte aux principes élémentaires de notre droit administratif.

Aussi la Chambre propose-t-elle de remplacer le texte du Gouvernement par le texte suivant:

"Le Centre est placé sous l'autorité d'un comité-directeur comprenant:

- 1) quatre représentants des syndicats des salariés les plus représentatifs sur le plan national;
- 2) quatre représentants des organisations professionnelles des employeurs;
- 3) le président de l'office des assurances sociales, le président de la caisse de pension des employés privés, les administrateurs de la caisse nationale d'assurance maladie des ouvriers et de la caisse de maladie des employés privés.

Les représentants des syndicats et des organisations professionnelles des employeurs sont désignés par le ministre ayant dans ses attributions la sécurité sociale sur proposition des organismes professionnels. Ils doivent être choisis obligatoirement parmi les membres des comités-directeurs des organismes de la sécurité sociale.

Le mandat des représentants en fonction est renouvelable.

Il y a autant de membres suppléants qu'il y a de membres effectifs. Ils sont désignés suivant la même procédure. Les suppléants des membres visés au point 3) de l'alinéa 1er sont respectivement les directeurs des caisses de pension agricole et des artisans, des commerçants et professions indépendantes ainsi que les administrateurs de la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics et de la caisse de maladie des fonctionnaires communaux.

Le président est désigné par le ministre de la sécurité sociale pour un terme de cinq ans parmi les personnes désignées à l'alinéa 1er, sub 3) ci-dessus.

Si une décision du comité lui semble contraire à la loi et aux règlements, le président peut former opposition qui a un effet suspensif et qui est vidée par le Gouvernement en conseil."

Articles 10 et 11

Pas d'observation.

Article 12

Cet article a trait au personnel du Centre. Jusqu'ici, il fonctionne grâce à du personnel détaché d'autres organismes de la sécurité sociale. Ces agents continuent à être comptés dans les effectifs de leurs cadres d'origine, mais ils sont oubliés par exemple en ce qui concerne l'attribution de grades de substitution. La Chambre estime que la mise en place d'un cadre propre au Centre, solution d'ailleurs prévue dès la loi de 1974, constitue une mesure équitable garantissant aux employés publics du Centre les mêmes possibilités de promotion et d'avancement qu'à leurs collègues des autres administrations et services publics. Aussi la Chambre approuve-t-elle les alinéas 2 et 3.

Quant aux conseillers dont question à l'alinéa 1er, la Chambre ne voit pas l'utilité d'un statut différent de celui prévu pour les autres membres du personnel. La question se pose si les auteurs n'ont pas songé à l'article 1er, B, de la loi du 31 janvier 1979, qui prévoit le détachement de fonctionnaires de la carrière supérieure, recrutés dans les limites posées par cette loi, à une administration déterminée par décision du Gouvernement en conseil, ceci à la demande du ministre du ressort.

Le dernier alinéa de cet article est à biffer, les employés publics n'exerçant pas une fonction qui participe à l'exercice de la souveraineté nationale.

Articles 13 et 14

Pas d'observation.

Article 15

Quant au premier alinéa ("haute surveillance"), la Chambre renvoie à sa remarque générale figurant en tête du présent chapitre.

Au deuxième alinéa il y a lieu de biffer les "autres prescriptions", le Gouvernement n'ayant qu'à contrôler la conformité des décisions avec les lois et règlements.

Les points 3° et 4° n'appellent pas d'observations de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

ARTICLE II
=====

Le point 2° tend à modifier l'article 54 du code des assurances sociales relatif au Comité Central de l'Union des Caisses de maladie pour lui donner une composition tripartite.

Actuellement, toutes les caisses sont représentées au sein de ce comité, ce qui est normal pour un organisme placé en tête d'une "union" des caisses.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est partant d'avis qu'il n'y a pas de motif valable pour changer cette composition, et elle s'oppose à la pro-

position gouvernementale. Aussi demande-t-elle de supprimer du texte le point 2° de l'article II.

Article 56

Le dernier alinéa est à supprimer, l'obligation du serment n'étant pas exigée pour les fonctions d'employés publics.

ARTICLE III

L'article 76bis a pour objet de modifier la composition du conseil supérieur ayant à exercer des fonctions consultatives auprès du contrôle médical et qui a été créé par la loi du 16 avril 1979. La Chambre ne voit pas l'opportunité d'une telle modification. Aussi propose-t-elle de supprimer cet article et de maintenir ainsi la situation juridique et la composition de l'organisme consultatif actuel.

L'article 77 ne donne pas lieu à observation, sauf qu'il y a lieu de compléter le cadre par la carrière de l'expéditionnaire.

ARTICLES IV à XI

Pas d'observation.

ARTICLE XII - Dispositions transitoires

Le point 4° de cet article garantit aux employés du Centre commun leurs droits acquis par rapport à leurs collègues de leurs administrations d'origine. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve cette mesure. A ses yeux, il importe cependant de garantir dans une égale mesure les droits acquis et les expectatives d'avancement des employés restant en place, notamment à l'Office des Assurances sociales, ceux-ci risquant de se trouver désormais privés de toutes les possibilités de promotion qui leur sont actuellement assurées sur la base de l'interchangeabilité prévue au statut du personnel de l'Office.

ARTICLE XIII

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 mai 1988.

Le Secrétaire,



Le Président,

