

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi ayant pour objet la coordination
des régimes de pension et la modification de diffé-
rentes dispositions en matière de sécurité sociale

Par dépêche du 12 décembre 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.

Ensuite de la loi du 27 juillet 1987 fusionnant les caisses de pension en un régime unique de pension contributif, et de celle du 29 juillet 1988 portant modification du régime de pension statutaire des fonctionnaires de l'Etat, les dispositions de la loi de coordination nécessitent une adaptation.

Tel est l'objet essentiel du projet de loi sous avis.

Le Gouvernement entend profiter de l'occasion de ce projet - urgent puisque des textes réglant l'interaction des régimes contributifs et statutaires font défaut depuis plus d'un an - pour y annexer des propositions qui figuraient initialement au projet de loi portant réforme de l'organisation administrative de la sécurité sociale (doc. parl. 3164), projet qui se trouve bloqué en raison de l'opposition quasi générale des partenaires sociaux. Les dispositions reprises concernent notamment:

- le centre d'informatique, d'affiliation et de perception des cotisations commun aux institutions de sécurité sociale;
- le cadre du personnel du contrôle médical;
- les cadres du personnel des juridictions de la sécurité sociale.

Remarques d'ordre général

La nécessité et l'urgence de règles concernant l'affiliation successive ou concomitante à des régimes de pension différents sont incontestées, et le projet de loi mérite donc approbation pour ce qui concerne ce but poursuivi.

Toutefois, il n'en est pas ainsi quant à tous les moyens mis en oeuvre dans ce volet du texte. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut se déclarer d'accord avec toutes les dispositions concernant l'assurance de l'exercice concomitant d'activités relevant du régime contributif et d'un régime statutaire. Elles risquent, en effet, de discriminer gravement certains agents publics qui, en toute légalité, exercent, en dehors de leur fonction, une activité accessoire rémunérée dans le secteur privé. La Chambre reviendra en détail sur la question dans l'examen des articles ci-dessous.

Quant au second volet du projet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas d'objections à faire quant aux modifications relatives à l'assurance maladie, l'assurance accident et l'assurance pension et elle marque son entier accord avec l'intention du Gouvernement de régler les problèmes des cadres du personnel de certaines institutions de la sécurité sociale. Par contre, elle continue de s'opposer de la façon la plus formelle à l'introduction furtive de la gestion tripartite et de l'élargissement des attributions du CASS, alors que ces questions sont la raison principale du blocage du projet 3164.

A ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics renvoie à son avis du 19 mai 1988 sur le projet de loi 3164, avis qui garde toute son actualité. La Chambre y a rappelé, motifs à l'appui, que les institutions de la sécurité sociale sont et doivent rester:

- des établissements publics autonomes, gérés paritairement par les partenaires sociaux - assurés et employeurs,
- fonctionnant sous la tutelle de l'Etat, mais non pas sous l'autorité ou l'immixtion directe d'un Ministre,
- des entités avec des attributions et des compétences clairement définies, évitant toute collusion et tout abus au détriment des assurés.

Dans son avis prérappelé, la Chambre avait notamment souligné que l'argument de l'importance des fonds fournis par l'Etat à la sécurité sociale pour justifier la mainmise ministérielle proposée n'est pas décisif, puisque le même argument s'opposerait à priori à l'idée de créer n'importe quel service décentralisé.

La Chambre maintient sa conviction que les modifications des structures administratives et des attributions du CASS, proposées dans le présent projet, partent d'intentions non avouées et non avouables et qui, en tant que telles, ne sauraient guère être désintéressés ni dans l'intérêt des affiliés.

Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige-t-elle que toutes les dispositions relatives au changement de gestion et des attributions du CASS soient supprimées du texte.

Examen des articles

Article 1er

La dénomination régime non contributif ne correspond plus à la réalité. Il y a lieu d'adopter la désignation plus correcte "régime statutaire", employée dans le commentaire du projet.

Il va de soi que cette remarque s'applique à toute la suite du texte.

Article 2

Les fonctionnaires des établissements publics (présidents, directeurs, ...) relèvent de l'administration du personnel de l'Etat alors qu'ils ont la qualité de fonctionnaire de l'Etat. Les agents titulaires de ces établissements, qui sont assimilés aux fonctionnaires de l'Etat, sont correctement désignés par employés statutaires puisqu'ils travaillent sous le couvert d'un régime statutaire fixé par une loi ou un règlement grand-ducal.

D'autre part, on ne peut plus parler, dans le présent contexte, d'établissements publics tout court, alors qu'il en existe à qui leur loi organique confère le caractère d'une entreprise privée (Centre Hospitalier, Etablissement thermal à Mondorf, ...). Il y a donc lieu de préciser à la fin de l'alinéa 1er de l'article 2, ainsi qu'au premier tiret de l'article 3, qu'il s'agit uniquement des établissements publics dont le personnel bénéficie d'un régime statutaire fixé par une loi ou un règlement grand-ducal.

Article 3

Au deuxième tiret, la tournure "déchu de tout droit à pension" est incorrecte puisque le présent projet, de même que l'avait fait l'ancienne loi de coordination, entend justement garantir un droit à pension à celui qui est déchu du droit à une pension statutaire.

Article 4

Le second alinéa oublie de mentionner le congé d'accueil qui, au même titre que le congé de maternité, ouvre droit à un congé sans traitement ou à un congé pour travail à mi-temps consécutif.

On pourrait faciliter la compréhension de la phrase en rédigeant le début comme suit: "Pour le congé sans traitement et le congé pour travail à mi-temps visés aux articles 30,1 et 31,1 ...", les sections 1 des deux articles invoqués contenant chaque fois les précisions voulues, à savoir qu'il s'agit de périodes de 12 mois, consécutives à un congé de maternité ou d'accueil, et comptant pour le calcul de la pension.

Article 10

L'alinéa 4 entend disposer que, en cas d'affiliation successive ou concomitante à un régime contributif et à un régime statutaire, l'ensemble des prestations accordées est réduit au 50/60ièmes du dernier traitement servant de base à la fixation de la pension statutaire.

Si la Chambre est d'accord avec la mesure en ce qui concerne le cas de l'affiliation successive, elle doit s'y opposer quant à l'affiliation concomitante.

En effet, un travailleur du secteur privé peut exercer une activité principale rémunérée à 80.000.- F par mois et une seconde activité accessoire payée à 40.000.- F par mois. Outre qu'il améliore ainsi son revenu d'activité, il s'assure également l'expectative d'une meilleure pension.

Le fonctionnaire, dont le traitement servant de base au calcul de sa pension statutaire est de 248 points indiciaires (= 80.000.- F par mois) et qui, dûment autorisé suivant l'article 14 du statut général, aurait exercé une activité accessoire dans le secteur privé payée à 40.000.- F par mois, perdrait dans sa retraite tout bénéfice dérivé de cette activité accessoire.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que l'assurance concomitante dans les deux régimes pour des activités synchrones doit donner lieu à des prestations de part et d'autre qui sont cumulables, sauf en ce qui concerne la part de l'Etat. En effet, tant que la Constitution garantit la liberté du travail, les hommes doivent pouvoir façonner leur vie active comme ils l'entendent, sans se voir pénaliser pour un supplément d'efforts. Cette liberté ne saurait être réservée comme privilège aux Conseillers d'Etat et aux Députés (article 11), mais elle doit être généralisée.

En conséquence, la Chambre exige que l'alinéa 4 soit supprimé, le cas de l'affiliation successive à un régime contributif et à un régime statutaire étant réglé par les textes organisant ces derniers. La nouvelle teneur de l'article 177 du

code des assurances sociales, proposée par l'article 28 du présent projet, ne s'oppose pas à cette mesure, alors que les agents publics ne sont exclus de l'assurance qu'"au titre de leur activité statutaire".

A titre tout à fait subsidiaire, la Chambre donne à considérer que la possibilité de l'option pour une pension statutaire différée exige une rédaction plus nuancée du texte afin de ne pas mener dans ces cas à la réduction de l'ensemble des prestations au montant de la pension différée, qui ne couvre qu'une partie de la carrière d'assurance des intéressés. Il y aurait donc lieu de dire pour le moins à l'alinéa 4: "... au-delà du plafond de prestation du régime contributif".

Article 11

En renvoyant à ce qui précède, la Chambre est d'avis que le passage "l'alinéa 4 de l'article 10 n'est pas applicable" est à biffer.

Article 22

Cet article est à supprimer pour les raisons indiquées sub article 10 ci-dessus. En effet, les droits en formation ainsi que ceux échus dans le régime contributif des agents publics exerçant ou ayant exercé une activité accessoire - même dans les domaines culturel, social ou sportif - doivent être maintenus.

A titre tout à fait subsidiaire, il est signalé que le remboursement ne saurait se limiter à la part de l'assuré, car si leur activité n'avait pas été soumise à l'assurance, les intéressés auraient pu jouir d'une rémunération brute comprenant tant leur part de cotisation que celle de l'employeur.

Article 25bis

Reprenant une proposition faite dans son avis sur le projet dont est découlée la loi du 29 juillet 1988, proposition d'ailleurs reprise par le Conseil d'Etat, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande avec insistance d'ajouter au présent projet une disposition ouvrant droit aux orphelins d'une pension dérivée du droit à pension de leur mère si celle-ci est décédée avant le 1er janvier 1988. La Chambre répète qu'il s'agit de cas de rigueur isolés et temporaires, et qui peuvent en outre relever de toute façon du Fonds de solidarité ou d'un office social. Etendre le nouveau mode de calcul de la pension aux orphelins dont la mère est décédée avant le 1er janvier 1988 ne revient donc qu'à donner une base plus logique à un droit social existant et ne créerait guère des charges financières nouvelles pour l'Etat.

Article 26

Les dispositions sub 1° à 18° n'appellent pas de remarque directe, sauf que, dans le contexte du n° 12, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle qu'en date du 9 mai 1986, elle a saisi le Gouvernement d'une proposition concernant l'emploi utile des réserves excédentaires de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics, texte dont, contrairement à la loi,

le Gouvernement n'a pas encore saisi la Chambre des Députés. En effet, l'article 43bis, tel qu'il a été modifié par la loi du 14 décembre 1983, dispose que "La Chambre a le droit de faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des Députés lorsque leur objet rentre dans la compétence de celle-ci ...".

ad 19°

Cette disposition concerne le cadre du personnel du contrôle médical. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics apprécie le fait que, conformément aux vues qu'elle a toujours exprimées à ce sujet, les effectifs des différentes carrières sont numériquement fixés.

A l'alinéa 4, les mots "du personnel" sont à biffer à la fin de la phrase dans la mention du "statut des fonctionnaires de l'Etat".

A l'alinéa 9, il y a lieu de dire que la prise en compte des années de service à l'administration d'origine se fait sauf déduction de la "période du stage légal" (au lieu de: "... de trois ans"). En effet, la durée du stage, outre qu'elle varie suivant les fonctions, a également varié dans les temps pour une même fonction, puisqu'elle avait été réduite à deux ans pour les fonctionnaires administratifs jusqu'à la création de l'IFA. Il serait discriminatoire de retrancher une année d'ancienneté de service aux fonctionnaires qui avaient bénéficié d'une nomination dans leur cadre d'origine après un stage légal de deux ans.

Article 27

Les dispositions relatives à l'assurance-accident n'appellent pas de critique.

Article 28

Cet article ne comporte pas de remarque, sauf qu'au sujet de la nouvelle rédaction proposée pour l'article 177 du code des assurances sociales, la Chambre renvoie à ses observations relatives à l'article 23 du présent projet.

Article 29

Au sujet de la fixation des cadres du personnel administratif du Conseil arbitral et du Conseil supérieur des assurances sociales, la Chambre rappelle que, dans le texte de l'alinéa final, il y a lieu d'écrire "déduction faite de la période du stage légal" au lieu de "trois ans".

Article 30

Cet article propose de restructurer le Centre d'informatique, d'affiliation et de perception des cotisations commun aux institutions de sécurité sociale qui est désigné par les dénominations les plus diverses, allant de l'énumération presque complète de ses missions jusqu'au modeste terme de "centre".

Quant au fond, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le problème du personnel du Centre - qui est pris ici comme prétexte pour faire passer une réforme indésirée, discutable et aux implications risquées - pourrait être résolu sans toucher aux structures actuelles, mais en le laissant subsister en tant que section de l'Office des Assurances sociales.

Toutefois, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne s'oppose pas à l'érection du Centre en un établissement décentralisé dans la mesure où il sera tenu compte de ses critiques quant aux missions et quant à la gestion. A ce sujet, la Chambre reprend les parties y relatives de son avis précité du 19 mai 1988 sur le projet de loi n° 3164:

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

A l'alinéa 7, il y a lieu de remplacer les mots "stage de trois ans" par "stage légal".

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 (l'efficacité de la surveillance est inversement proportionnelle à sa hauteur).

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.

Quant aux banques de données dont il est question à l'article 16, il doit rester entendu que, conformément à l'article 18 de la loi du 31 mars 1979, toutes les données personnelles des affiliés sont à soumettre pour vérification aux intéressés avant leur utilisation.

L'alinéa 2 comporte au plus haut degré le risque d'abus. L'accès aux fichiers électroniques doit être limité aux institutions de la sécurité sociale qui, chacune, ne devra être autorisée qu'à appeler les données nécessaires à l'exécution de sa mission légale. Toutes les autres instances mentionnées sont à supprimer. En cas de besoin, elles peuvent recourir à la faculté prévue à l'alinéa final (données anonymisées). La fin de la phrase est à rédiger comme suit: "... peuvent disposer, dans les limites de leurs missions légales respectives, des données nécessaires à ces fins et détenues."

Les alinéas 3 à 5 n'appellent pas de critique.

Articles 31 à 37

Pas de remarque.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'une disposition reste à être ajoutée au présent projet. En effet, dans la mesure où l'article 30 intègre des employés statutaires relevant actuellement de l'Office des assurances sociales dans le cadre du personnel propre au Centre, il prive le personnel de l'Office des possibilités de promotion qui lui étaient jusqu'ici assurées du fait de l'interchangeabilité entre les sections prévues dans leur statut. Il est donc indispensable de garantir à ces employés restant en place leurs légitimes expectatives d'avancement.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 février 1989.

Le Secrétaire,



Le Président,

