

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



11 février 2008

Pièce n° 4

**Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP)
c. Portugal**
Réclamation n° 43/2007

**RÉPLIQUE DU SMMP AU MÉMOIRE DU
GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDÉ**

Enregistrée au Secrétariat le 30 janvier 2008

exp. : Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (Syndicat des magistrats du ministère public - SMMP)

dest. : Président du Comité européen des Droits sociaux

Réclamation n° 43/2007

Le *Syndicat des magistrats du ministère public* soumet, conformément au paragraphe 2 de l'article 31 du Règlement du Comité européen des Droits sociaux, sa réplique au mémoire présenté par le *Gouvernement portugais* concernant la réclamation susvisée.

1. Ladite réclamation a pour objet de déterminer si l'exclusion des magistrats du ministère public du champ des bénéficiaires des Services sociaux du ministère de la Justice en application du décret-loi n° 212/2005 du 9 décembre 2005 est conforme aux obligations découlant de la Charte sociale européenne.
2. Il semble, à la lecture des arguments avancés par le Gouvernement dans son mémoire, que l'Etat portugais soutienne que cette exclusion est conforme aux engagements qu'il a pris au regard de la Charte sociale européenne, et ce pour les motifs ci-après.
 - a) L'exclusion des magistrats du ministère public du champ des bénéficiaires des Services sociaux du ministère de la Justice vise à éviter qu'ils puissent cumuler des prestations de nature similaire octroyées au titre des différents régimes d'assurance maladie (le régime SSMJ propre au ministère de la Justice et le régime général ADSE).

- b) Le régime des Services sociaux du ministère de la Justice s'adresse uniquement à des catégories professionnelles qui présentent des similitudes avec des personnels des forces armées et des forces de sécurité.
 - c) L'exclusion des magistrats du ministère public du champ des bénéficiaires des Services sociaux du ministère de la Justice est conforme aux obligations découlant de la Charte sociale européenne en ce que ces magistrats continuent de jouir de la protection offerte par le régime général d'assurance maladie ADSE.
 - d) Le maintien de certaines catégories professionnelles du ministère de la Justice dans le champ des bénéficiaires de ses Services sociaux et l'exclusion des magistrats du ministère public obéissent à une logique : la similitude avec le régime applicable aux forces armées et aux forces de sécurité est apparente pour les premières, mais ne l'est pas pour les seconds.
 - e) Enfin, il n'est pas porté atteinte aux principes de la Charte sociale européenne étant donné que les bénéficiaires de l'assurance maladie offerte par le régime des SSMJ et ceux couverts par le régime général de l'ADSE sont identiques.
3. Nous nous permettons d'observer, avec tout le respect qui lui est dû, que les arguments invoqués par le Gouvernement portugais, outre qu'ils ne fournissent pas d'explication rationnelle aux changements apportés au régime d'assurance maladie des magistrats du ministère public, confirment le caractère incertain et arbitraire du choix des catégories professionnelles qui demeurent couvertes par les Services sociaux du ministère de la Justice, et témoignent du recul du niveau de protection dont jouissent ces magistrats en cas de maladie. Nous allons y venir.

4. En premier lieu, le Gouvernement portugais déclare que l'exclusion des magistrats du ministère public du champ des bénéficiaires des Services sociaux du ministère de la Justice visait à éviter qu'ils puissent cumuler des prestations de nature similaire octroyées au titre des différents régimes d'assurance maladie. Si tel était l'objectif poursuivi, la limitation du champ d'application personnel du régime des SSMJ paraît franchement incompréhensible.

5. Le législateur lui-même explique, dans le préambule au décret-loi n° 212/2005 du 9 décembre 2005, que ce texte résulte de la prise de conscience que « *La situation économique et sociale actuelle du pays exige d'empêcher les bénéficiaires de cumuler des prestations identiques servies par différents régimes subsidiaires d'assurance maladie ; les principes de justice sociale veulent qu'une politique d'équité soit mise en place pour ce qui concerne les prestations perçues par les fonctionnaires et agents de l'Administration, afin de mettre un terme aux disparités que nous connaissons entre les divers régimes subsidiaires d'assurance maladie qui existent au sein de l'Administration* ».

6. L'objectif avoué était donc de contribuer à l'équilibre des finances publiques. Si la situation budgétaire et financière du Portugal avait été différente, le champ d'application personnel des Services sociaux du ministère de la Justice n'aurait très certainement pas été modifié.

7. Il est curieux de constater que le Gouvernement portugais ne fasse état d'aucune étude qui viendrait étayer cette affirmation. En réalité, on ignore si la limitation du champ d'application personnel des services sociaux du ministère de la Justice a ou non produit l'effet désiré en termes d'équilibre des finances publiques.

8. Ce qui est indéniable, c'est que les magistrats du ministère public ont proposé au Gouvernement portugais d'accroître leurs cotisations au régime public d'assurance maladie [voir ANNEXE X] et que cette proposition est restée lettre morte. On peut en conclure que, pour ce qui est de l'équilibre financier du régime d'assurance maladie du ministère de la Justice, le Gouvernement

portugais n'a pas recherché d'autres moyens de maintenir le même niveau de protection.

9. Ce qu'il convient de souligner – car cela montre l'incongruité de tout le processus –, c'est que l'on ne peut se contenter d'affirmer, comme le fait le Gouvernement portugais, que le maintien des Services sociaux du ministère de la Justice (selon leur champ d'application personnel de 2005) en parallèle avec le régime général de l'ADSE permettait que « [...] *les bénéficiaires puissent cumuler des prestations de nature similaire entre différents régimes subsidiaires d'assurance maladie* [...] ».
10. Le ministère de la Justice du Gouvernement portugais a lui-même ouvertement déclaré, dans le communiqué n° 70/MJ/96 du 1^{er} avril 1996 publié au Journal officiel, série II, du 17 avril 1996 [voir ANNEXE VI], que ses Services sociaux devaient fonctionner en complément ou en remplacement des régimes généraux d'assurance maladie.
11. Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement portugais au point 72 de son mémoire, la question de savoir si le régime des SSMJ a opéré en complément ou en remplacement du régime général d'assurance maladie concerne non pas l'utilisation qu'en ont fait les bénéficiaires, mais le fonctionnement proprement dit du régime subsidiaire. On notera, ici encore, que le ministère de la Justice l'a lui-même officiellement et publiquement admis.
12. Que le régime des Services sociaux du ministère de la Justice ait fonctionné en complément ou en remplacement des régimes généraux d'assurance maladie, il apparaît donc que l'exclusion des magistrats du ministère public du champ des bénéficiaires des SSMJ n'a pas empêché le cumul de prestations identiques, mais a par contre fait baisser la protection dont ils jouissaient auparavant en cas de maladie.

13. En d'autres termes, les magistrats du ministère public en sont venus à être moins bien couverts qu'ils ne l'étaient auparavant, alors qu'il existait d'autres solutions qui leur auraient permis de conserver le même niveau de protection.
14. Enfin, l'objectif qui, selon les arguments avancés par le Gouvernement portugais sur ce point, sous-tend la limitation du champ d'application personnel des Services sociaux du ministère de la Justice ne se retrouve pas dans les résultats obtenus:
 - i. parce que la modification en question a obéi à des motifs purement financiers, ainsi qu'il a été admis ;
 - ii. parce qu'il existait d'autres formes possibles de compensation financière qui auraient permis de préserver le régime subsidiaire et qui n'ont pas été explorées ;
 - iii. parce que la proposition des magistrats du ministère public de relever leurs cotisations personnelles n'a pas même été prise en considération ;
 - iv. parce que le régime des Services sociaux du ministère de la Justice a fonctionné en complément ou en remplacement des régimes généraux d'assurance maladie, de sorte qu'il n'a pas, d'une manière générale, facilité le cumul de prestations identiques ;
 - v. parce que l'exclusion des magistrats du ministère public du champ des bénéficiaires des Services sociaux du ministère de la Justice a eu pour seul résultat de réduire le niveau de protection dont ils jouissaient, et non d'empêcher le cumul de prestations identiques.
15. Le deuxième axe de l'argumentation développée par le Gouvernement portugais dans son mémoire concerne les raisons pour lesquelles le champ d'application

personnel des Services sociaux du ministère de la Justice a été maintenu, mais restreint à certaines catégories d'agents. D'après le Gouvernement, le régime des SSMJ a été uniquement maintenu pour les catégories professionnelles qui présentaient des similitudes avec des personnels des forces armées et des forces de sécurité.

16. Le Gouvernement voudrait donc dire, si le plaignant saisit bien cet argument, que les agents exposés à des risques plus importants devraient bénéficier d'une couverture santé renforcée.
17. La première remarque que cela appelle est que le Gouvernement portugais se contredit : si les Services sociaux du ministère de la Justice offrent un niveau plus élevé de protection en cas de maladie, il n'est pas vrai que l'objectif de la modification apportée à la législation était d'empêcher le cumul de prestations identiques ...
18. Quant au critère employé par le Gouvernement pour déterminer le statut des bénéficiaires des Services sociaux du ministère de la Justice, il est clair qu'il ne s'agit pas des similitudes avec le régime d'assurance maladie applicable aux forces armées et aux forces de sécurité.
19. Comme nous l'avons déjà indiqué dans le texte de la réclamation, les carrières des agents en poste à la Direction générale de la réadaptation sociale (ex-Institut de réadaptation sociale) ne présentent pas des similitudes avec celles que l'on trouve dans les forces armées et les forces de sécurité.
20. Qui plus est, ces agents ont des missions essentiellement éducatives.
21. Par conséquent, le critère utilisé pour définir le champ d'application personnel des Services sociaux du ministère de la Justice ne peut avoir été celui des similitudes avec les forces armées et les forces de sécurité.

22. Si le critère qui a été effectivement appliqué est le risque lié aux tâches incombant aux différentes catégories professionnelles, l'exclusion des magistrats du ministère public semble totalement absurde.
23. Ainsi qu'il a été souligné dans la réclamation, les magistrats du ministère public s'acquittent de missions impliquant une coordination et un contrôle du travail policier, missions au cours desquelles ils s'exposent aux risques inhérents aux tâches de coordination et de contrôle.
24. Ils interviennent également dans la direction des enquêtes et la conduite des poursuites pénales ; ils courent à cette occasion des risques extrêmement grands qui peuvent même, dans certains cas, être plus importants que ceux auxquels sont exposés les policiers qui opèrent sous leurs ordres.
25. Leurs fonctions consistent aussi à s'assurer que l'exécution des peines et mesures de sûreté, ainsi que des mesures supposant un confinement obligatoire et des injonctions de traitement, sont conformes à la loi, tâches qui comportent assurément des risques assez importants.
26. Si le critère retenu a été le degré de risque inhérent aux tâches effectuées, la décision d'exclure les magistrats du ministère public du champ d'application personnel des Services sociaux du ministère de la Justice n'avait absolument pas lieu d'être.
27. Le Syndicat des magistrats du ministère public ne peut s'empêcher de faire remarquer, à cet égard, qu'il ne comprend guère les considérations présentées dans le mémoire du Gouvernement quant à l'importance du droit de porter des armes à feu.

28. Il s'agit là d'affirmations purement gratuites et hors de propos, qui ne s'appliquent pas même aux agents de la Direction générale de la réadaptation sociale, et qui démontrent amplement le caractère tout à fait infondé de la position du Gouvernement.
29. Soutenir que les agents de cette Direction courent des risques plus importants que les magistrats du ministère public frise, avec tout le respect que nous devons au Gouvernement, le ridicule.
30. Ces risques résulteraient donc de l'exercice de missions éducatives dans les centres éducatifs et de l'obligation de limiter l'usage de la force physique ? Mais n'est-ce pas là un impératif pour toute personne qui travaille pour les autorités ?
31. Considérer que les risques liés aux missions incombant à cette catégorie professionnelle sont plus élevés que ceux pris pour diriger des enquêtes criminelles et mener des procédures pénales, coordonner le travail policier ou veiller à l'exécution des peines relève de la plaisanterie.
32. Pour conclure sur la question du critère retenu pour limiter le champ d'application personnel des Services sociaux du ministère de la Justice,
 - i. aucun critère rationnel ne justifie la restriction imposée par le décret-loi n° 212/2005 du 9 décembre 2005;
 - ii. le critère de similitudes avec les forces armées et les forces de sécurité n'explique pas que les agents de la Direction générale de la réadaptation sociale demeurent admis à bénéficier desdits Services ;
 - iii. le critère de risque n'explique pas l'exclusion des magistrats du ministère public ;

- iv. il s'agit d'une restriction infondée, dont l'objectif ne peut être que financier.
33. Enfin, le troisième axe de l'argumentation développée par le Gouvernement portugais dans son mémoire repose sur l'idée que l'exclusion des magistrats du ministère public du champ des bénéficiaires des Services sociaux du ministère de la Justice est conforme aux obligations découlant de la Charte sociale européenne en ce que ces magistrats continuent de jouir de la protection offerte par le régime général d'assurance maladie ADSE et que les prestations servies par ce dernier sont identiques à celles qui leur sont accordées dans le cadre du régime des SSMJ.
34. Cet argument n'est pas sérieux, et le Gouvernement ne devrait pas l'invoquer.
35. Si les prestations octroyées par les deux régimes étaient identiques, le Gouvernement n'aurait pas restreint le champ d'application personnel des Services sociaux du ministère de la Justice ; il aurait tout simplement supprimé ce régime subsidiaire.
36. Si le Gouvernement a maintenu le régime subsidiaire pour certaines catégories professionnelles, c'est qu'il a estimé en dernière analyse que ce régime offrait une protection d'un niveau supérieur à celle du régime général d'assurance maladie.
37. L'argument du Gouvernement revient même à jeter le doute sur la capacité décisionnelle des membres de l'organisation auteur de la réclamation. Le Syndicat des magistrats du ministère public ne souhaite pas s'engager dans une polémique avec la République portugaise. Il n'a pas soumis la présente réclamation de manière gratuite, et ne l'a pas fait à la légère. Il l'a formée au motif que, sans examiner les solutions alternatives qui étaient clairement viables, le Gouvernement portugais a décidé de réduire sensiblement le niveau de la couverture santé.

38. Il est cependant inexact de dire que la couverture offerte par les deux régimes subsidiaires est d'un niveau identique.
39. Comme l'a fait observer le Syndicat au point 70 de la réclamation, le Gouvernement portugais était parfaitement conscient du recul de la protection que sa décision entraînerait pour les magistrats du ministère public ; c'est pour cette raison qu'il a ensuite passé un accord avec un organisme privé d'assurance maladie auquel peuvent s'affilier les fonctionnaires qui le souhaitent, à leurs frais.
40. L'affirmation dont il est fait état plus haut n'est donc pas sérieuse et devrait être retirée.
41. Dernier point: le Gouvernement portugais n'a avancé dans son mémoire aucun argument tendant à réfuter que, comme nous le soutenons dans la présente réplique, les obligations découlant de la signature de la Charte sociale européenne n'ont pas été respectées.
42. Nous réitérons par conséquent les conclusions énoncées dans la réclamation.
 - A. Le décret-loi n° 212/2005 du 9 décembre 2005 a occasionné une véritable régression, injustifiée et excessive, du système de sécurité sociale qui s'est traduite en particulier par une importante diminution des garanties précédemment offertes pour les consultations médicales et en cas d'hospitalisation.
 - B. Cette régression n'était pas justifiée par des études, rapports, statistiques ou autres informations objectives.

- C. Il existait de réelles solutions alternatives viables qui auraient permis de garder intact le champ d'application personnel des Services sociaux du ministère de la Justice, mais elles n'ont pas été explorées.
- D. Les modifications apportées par le décret-loi n° 212/2005 du 9 décembre 2005 pour ce qui concerne les magistrats du ministère public sont contraires à l'article 12§3 de la Partie II de la Charte sociale européenne révisée, car il n'y a pas lieu de les exclure du bénéfice des Services sociaux du ministère de la Justice ni d'abaisser leur niveau de protection.
- E. Les justifications (budgétaires) invoquées par le législateur portugais pour opérer ces modifications sont incorrectes, puisque les magistrats du ministère public étaient disposés à acquitter des cotisations plus élevées pour garantir la viabilité et l'intégrité des Services sociaux du ministère de la Justice. L'article 12§3 de la Partie II de la Charte sociale européenne révisée n'est en cela manifestement pas respecté.
- F. Le fait que les Services sociaux du ministère de la Justice ne constituent pas un régime de sécurité sociale proposant des prestations semblables à celles offertes par le régime général (ADSE), mais forment un système complémentaire, voire alternatif, montre toute l'inutilité de la réforme pour ce qui concerne les magistrats du ministère public, ce qui n'est à l'évidence pas conforme à l'article 12§3 de la Partie II de la Charte sociale européenne révisée.
- G. Les résultats concrets auxquels ont abouti les modifications de la législation ne les justifient pas, ni ne justifient la baisse générale de la protection sociale, contrairement aux prescriptions de l'article 12§3 de la Partie de la Charte sociale européenne révisée.

Par ces motifs, le Syndicat des magistrats du ministère public prie le Comité européen des Droits

sociaux de déclarer qu'en promulguant le décret-loi n° 212/2005 du 9 décembre 2005, le Gouvernement portugais a enfreint la Charte sociale européenne révisée au motif qu'il n'a pas appliqué de manière appropriée le point 12 de sa Partie I et l'article 12 paragraphes 1, 2 et 3 de sa Partie II, en ce que ledit décret a entraîné un recul inutile et excessif du niveau de sécurité sociale et du système de protection de la santé applicable aux magistrats du ministère public.

Le Président du
Syndicat des magistrats du ministère public

António Cluny