

N° 5340⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**modifiant certaines dispositions de la loi modifiée
du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des
postes et télécommunications**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE,
DE L'ENERGIE, DES POSTES ET DES SPORTS**

(11.1.2005)

La Commission se compose de : M. Alex BODRY, Président-Rapporteur; M. John CASTEGNARO, Mme Colette FLESCH, M. Henri GRETHEN, Mme Françoise HETTO-GAASCH, MM. Henri KOX, Robert MEHLEN, Marcel SAUBER, Jos SCHEUER, Marc SPAUTZ et Mme Martine STEIN-MERGEN, Membres.

*

CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

Le fonctionnement de l'entreprise des postes et télécommunications (EPT) est régi par la loi du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications. Dans son article 24(1), la loi dispose que le régime des agents de l'entreprise est un régime de droit public. Par les articles 6 et 24(2) de cette même loi, le législateur a voulu déléguer l'exécution du statut général de la fonction publique au comité de l'EPT qui est l'autorité investie du pouvoir de nomination. Or, en matière de recrutement, de stage et de formation, la formulation du texte a conduit à des jurisprudences créant des entorses au principe de délégation initialement visé. Quant à l'application du régime disciplinaire, le comité de l'EPT en a été entièrement dessaisi suite aux modifications apportées au statut par la loi du 19 mai 2003 modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Afin de redresser cette situation, un premier projet de loi a été approuvé par le Conseil de Gouvernement en date du 14 juin 2002. Suite aux avis rendus par le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative le 13 février 2003, la Chambre des fonctionnaires et employés publics le 13 juin 2003, ainsi que par le Conseil d'Etat le 21 octobre 2003, un nouveau projet de loi a été élaboré tenant compte en grande partie des commentaires formulés.

Le projet de loi sous examen, déposé à la Chambre des Députés le 7 mai 2004, a été avisé par le Conseil d'Etat le 8 juin 2004. Lors de sa réunion du 26 octobre 2004, la Commission a adopté un amendement qu'elle a transmis au Conseil d'Etat qui a rendu son avis complémentaire le 7 décembre 2004.

Le présent rapport a été adopté par la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports dans sa réunion du 11 janvier 2005.

*

1. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique se propose de rétablir la compétence de la seule direction de l'entreprise des postes et télécommunications (EPT) en matière d'exécution interne du statut de la fonction publique applicable à la grande majorité des agents de l'EPT. Deux objectifs sont particulièrement visés, à savoir:

- la mise à disposition des moyens indispensables à l'EPT pour assurer une gestion efficace et flexible de ses ressources humaines, notamment en ce qui concerne le recrutement par examen-concours, l'affectation, le début, la continuation ou l'arrêt du stage ainsi que la formation des stagiaires;
- l'attribution de compétences à l'EPT en matière disciplinaire qui ont été centralisées dans la fonction publique auprès du Commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire et du Conseil de discipline par la loi du 19 mai 2003 susmentionnée.

*

2. CONSIDERATIONS GENERALES

2.1. Le statut de l'EPT

Suite aux exigences de la directive européenne 90/388/CEE relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications, le législateur luxembourgeois a dû procéder, en 1992, à la réforme du statut juridique de l'administration des Postes et Télécommunications. A l'instar de nombreux législateurs européens, la Chambre des Députés avait fait sien le choix du Gouvernement de l'époque de transformer l'administration des P. et T. en entreprise publique à cent pour cent sous le contrôle de l'Etat plutôt que de s'engager dans la voie d'une privatisation pure et simple. Un tel changement radical de statut de l'administration des P. et T. sans aucune période de transition, ni de consolidation sous forme d'entreprise publique avait été jugé trop risqué. Néanmoins, le rapporteur du projet de loi 3517, devenu la loi du 10 août 1992 portant création de l'EPT, avait tenu à remarquer dans son rapport que, dans le long terme, la transformation de l'administration des P. et T. en entreprise publique pourrait s'avérer insuffisante pour lutter efficacement contre de potentiels concurrents d'une certaine envergure¹. Le Conseil d'Etat ainsi qu'une partie des chambres professionnelles consultées avaient plaidé en faveur de l'entreprise publique, ou du moins n'y étaient pas opposés. Force est de constater que plus de douze ans après la réforme statutaire les choix initiaux de 1992 restent valables et ne sont pas fondamentalement remis en cause.

2.2. Le statut du personnel de l'EPT

Alors que le statut de l'entreprise publique n'était que très peu controversé, le statut des agents au service de l'entreprise avait provoqué des divergences majeures entre le Gouvernement, d'une part, et le Conseil d'Etat et une partie des chambres professionnelles consultées, d'autre part. Ayant opté pour le statut public de l'EPT, le Gouvernement avait également opté pour le maintien du statut public du personnel, ceci tant pour les agents en place que pour les agents à recruter ultérieurement. Le Conseil d'Etat et une partie des chambres professionnelles s'étaient prononcés en faveur du statut de droit privé pour tout agent à engager par l'EPT.

La décision en faveur du maintien du statut public pour les agents actuels et futurs avait été justifiée en premier lieu par les difficultés que rencontreraient les futures directions de l'EPT lorsqu'elles devront gérer deux catégories distinctes d'agents au sein d'une même entreprise. Concrètement, cela rendrait nécessaire la mise en place d'une nouvelle grille des salaires et indemnités pour les nouveaux agents ainsi que la mise en œuvre d'une nouvelle structure dualiste des relations hiérarchiques. En accordant le statut public à tous les agents de l'EPT, le Gouvernement et le législateur ont voulu éviter ces difficultés. L'abandon du statut public pour les nouveaux agents se serait heurté à une opposition farouche des représentants du personnel qui acceptaient pourtant le principe du changement du statut de l'administration.

¹ cf. Rapport de la Commission des Communications et de l'Informatique du 2 juillet 1992 (document parlementaire 3517-5), p. 4.

Il y a cependant lieu de relever que la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications a introduit un nouvel article 24(4) dans la loi du 10 août 1992 qui autorise l'entreprise à recruter librement des collaborateurs qualifiés en dehors du statut public et ce à des conditions librement négociées entre parties. Ainsi, le législateur a reconnu le besoin de l'EPT de pouvoir recourir au personnel travaillant sous le statut privé afin de se doter de personnel disposant de qualifications spécifiques, tout en évitant le recrutement par examen-concours, procédure parfois lente et trop peu flexible pour une entreprise à finalité commerciale. Toutefois, le représentant de la direction générale de l'EPT a su confirmer à la Commission que l'EPT accordait une priorité au recrutement de fonctionnaires par le biais de l'examen-concours de l'Etat. Selon les chiffres fournis par l'EPT, l'entreprise occupait 97 employés privés sur un total de 2.766 agents au 1er janvier 2005.

2.3. L'exécution interne du statut par le comité de l'EPT

La loi du 10 août 1992 portant création de l'EPT a voulu déléguer l'exécution du statut de la fonction publique au comité de l'EPT en instituant ce dernier comme autorité investie du pouvoir de nomination aux termes de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Or, des difficultés ont apparu à plusieurs niveaux, à savoir:

a) en matière de recrutement, de stage et de formation professionnelle

Par les articles 6 et 24(2) de la loi du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications, le législateur a voulu déléguer l'exécution du statut général de la fonction publique au comité de l'EPT qui est l'autorité investie du pouvoir de nomination aux termes de ce même statut. Or, en matière de recrutement, de stage et de formation professionnelle, le libellé du texte a conduit à des jurisprudences créant des entorses au principe de délégation initialement visé. En effet, dans son jugement du 14 décembre 1998 (affaire JACOBY, No 10603 du rôle, confirmé par arrêt de la Cour administrative du 17 juin 1999, No 11093 C du rôle), le Tribunal administratif a statué „qu'à défaut de dispositions particulières régissant les conditions d'admission au stage auprès de l'entreprise des P&T, les règles afférentes du statut général, ainsi que les règlements grand-ducaux d'exécution pris en la matière ont en principe vocation à s'appliquer au postulant stagiaire de ladite entreprise“. Et le Tribunal administratif de continuer: „S'il est bien vrai qu'en vertu des dispositions de l'article 24(2) de la loi du 10 août 1992, le comité de direction est l'autorité investie du pouvoir de nomination aux termes du statut général des fonctionnaires de l'Etat et du contrat collectif des ouvriers de l'Etat, et que, par ailleurs, l'entreprise des P&T peut, afin de réaliser son autonomie administrative, fixer de sa propre autorité les effectifs du personnel dont elle estime avoir besoin pour accomplir sa mission, et appliquer elle-même les règles régissant le personnel au sein de l'entreprise, assumant ainsi toutes les fonctions dévolues à l'autorité investie du pouvoir de nomination telles qu'elles sont énumérées au statut général, il est néanmoins constant qu'au stade de l'admission au stage, l'autorité de nomination, en l'occurrence le comité de direction, n'est pas appelé à intervenir dans la procédure de recrutement.“ Il en est de même pour la révocation du stage et l'affectation des stagiaires.

En introduisant un nouveau paragraphe (3) à l'article 24 de la loi du 10 août 1992, la loi sous examen permet, par dérogation aux dispositions de la législation et de la réglementation afférentes, de fixer par règlement grand-ducal les conditions et modalités en matière de recrutement, de stage et de formation professionnelle pour les agents de l'entreprise soumis au statut général de la fonction publique. Un projet de règlement grand-ducal était joint au projet de loi sous rubrique.

b) en matière disciplinaire

Par la loi du 19 mai 2003 modifiant le statut du fonctionnaire, l'EPT ne dispose plus des moyens nécessaires en matière disciplinaire. La centralisation prévue des enquêtes et des décisions disciplinaires auprès du Commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire et du Conseil de discipline est difficilement compatible avec les exigences d'une exploitation journalière efficace. En effet, l'EPT doit constamment veiller à la sauvegarde des secrets postal et bancaire ainsi que du secret des télécommunications. Ceci étant, il est difficile de maintenir, d'un côté, cette responsabilité dans le chef de la personne morale de l'EPT et de transférer, d'un autre côté, les moyens d'exécution et de contrainte vers l'administration gouvernementale.

Afin de rendre à la direction de l'EPT tous les moyens nécessaires à l'exécution interne du statut, le projet de loi sous examen tentait de créer, à travers l'insertion d'un nouveau titre VI dans la loi du 10 août 1992 portant création de l'EPT, un régime disciplinaire commun pour tous les agents de l'EPT y compris les ouvriers et employés privés au service de l'entreprise. Or, dans son avis du 8 juin 2004, le Conseil d'Etat se demandait si les auteurs du projet de loi avaient bien réalisé la complexité de la situation créée par l'extension aux salariés relevant du secteur privé d'un régime disciplinaire forgé sur le modèle applicable à la fonction publique. Et de noter que „(l)'intention *a priori* louable de soumettre tous les agents de l'entreprise, indépendamment de leur statut, au même régime disciplinaire proche du régime général des fonctionnaires aurait pour conséquence d'appliquer aux agents non statutaires les sanctions disciplinaires prévues à l'article 47 de la loi modifiée du 16 avril 1979“. Dès lors, le Conseil d'Etat insistait, sous peine d'opposition formelle, à voir changer le libellé notamment de l'article 38 nouveau de la loi du 10 août 1992 afin de préciser que pour les employés privés et les ouvriers de l'Etat le comité prononce les sanctions prévues dans leur contrat de travail ou convention collective, à moins d'abandonner l'idée de la création d'un régime commun compte tenu de son incompatibilité avec les contraintes inhérentes aux différences fondamentales des deux statuts. Le Conseil d'Etat s'est également exprimé en faveur du maintien de la compétence actuelle des tribunaux de travail pour apprécier le bien-fondé d'une sanction disciplinaire appliquée à l'égard des agents non statutaires par le comité.

Au lieu d'amender le projet de loi sur les points visés par l'avis du Conseil d'Etat, la Commission parlementaire a préféré renoncer à la création d'un statut unique en limitant l'application du régime disciplinaire en question aux seuls fonctionnaires et employés de l'Etat au service de l'EPT. Dans son avis complémentaire, la Haute Corporation note que la Chambre des députés modifie ainsi la philosophie du texte gouvernemental originaire qui entendait instituer un régime identique pour tous les agents de l'EPT. En limitant la procédure disciplinaire prévue dans la loi aux seuls agents relevant du statut public, le projet de loi risque de consolider la disparité entre les deux régimes qui se côtoient dans cette entreprise, ce qui n'est également guère satisfaisant à la longue. Il faut relever aussi que la Haute Corporation s'est abstenue de formuler une proposition de texte afférente pour éviter le phénomène critiqué.

La Commission s'est finalement ralliée au maintien du système préconisé par le législateur en 1992 lors de la création de l'EPT.

c) en matière de changement d'administration

En ce qui concerne la procédure de changement d'administration, la loi modifiée du 17 mars 1986 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration reste applicable aux fonctionnaires de l'Etat au service de l'EPT. Or, étant donné que l'EPT est une entreprise publique et possède donc une personnalité juridique différente de l'Etat, la loi sous examen se propose d'introduire, par le biais de l'article premier modifiant l'article 24(2) de la loi du 10 août 1992, une exception à la procédure actuellement en vigueur. Dès lors, le comité doit donner son accord au changement demandé avant la décision du Ministre de la Fonction publique.

Dans le même ordre d'idées, la sanction disciplinaire du déplacement vis-à-vis d'un agent de l'entreprise ne pourra pas consister en un changement d'administration de l'entreprise vers une administration étatique et vice-versa (article 38 nouveau de la loi du 10 août 1992).

Le droit commun continue de s'appliquer pour les personnes employées à l'Entreprise des Postes et Télécommunications sous le statut privé.

3. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Les lois et règlements sur les fonctionnaires et employés de l'Etat ainsi que le contrat collectif des ouvriers de l'Etat prévoient que certains actes d'administration et décisions d'exécution sont assumés par le Grand-Duc, le Gouvernement, les Ministres, les autorités investies du pouvoir de nomination, les chefs d'administrations, d'autres organes exécutifs ou des commissions. L'article 24 modifié qui est proposé, précise et complète celui de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications en attribuant, pour le personnel de l'EPT, compétence pour ces actes et décisions d'exécution des lois et règlements précités au comité. Il complète tout d'abord le paragraphe (1) de l'article 24 actuel en prévoyant que des dérogations puissent être apportées aux textes de la législation sur la Fonction publique, énumérés par ce paragraphe, pour les agents de l'EPT.

Le paragraphe (2) nouveau de l'article 24 précise et détermine les compétences du comité concernant les actes d'administration et les décisions d'exécution concernant le personnel de l'EPT. Le comité reste l'autorité investie du pouvoir de nomination pour les agents de l'EPT aux termes du statut général des fonctionnaires de l'Etat, avec toutes les attributions y liées. Pour assurer la compatibilité de cette disposition avec celles relatives aux nominations des agents de l'Etat et pour tenir compte des spécificités de l'exploitation commerciale de l'EPT, le texte stipule que le comité exerce pour le personnel de l'EPT les attributions dévolues à d'autres autorités pour les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat.

Si la loi modifiée du 17 mars 1986 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration doit toujours s'appliquer aux fonctionnaires de l'Etat faisant partie du personnel de l'EPT, il faut néanmoins tenir compte de la situation particulière de l'EPT. Celle-ci étant un établissement public, elle possède une personnalité juridique différente de l'Etat. Dès lors, une procédure telle que celle prévue à l'article 13 de la loi susmentionnée pour un changement d'administration au sein d'une même entité juridique qu'est l'Etat ne saurait s'appliquer de la même façon lorsqu'il s'agit d'un changement d'une administration étatique vers l'EPT et vice-versa.

L'autorité investie du pouvoir de nomination au sein de l'établissement public doit dès lors intervenir avant la décision du Ministre de la Fonction publique.

Le Conseil d'Etat propose de faire figurer le chiffre 2 dans la première ligne entre parenthèses. Par analogie, la commission parlementaire propose de procéder de la même manière à l'article 2 où il s'agit de lire: „... est inséré un paragraphe (3) nouveau ...“ et „Les paragraphes (3) à (6) actuels deviennent les paragraphes (4) à (7) nouveaux de cet article.“

Le Conseil d'Etat approuve en outre le maintien de la possibilité d'un changement d'administration.

Article 2

Le nouveau paragraphe (3) de l'article 24 porte, pour les agents de l'EPT, dérogation aux dispositions de la législation et de la réglementation du statut général pour le recrutement, le stage, la formation professionnelle et délègue à un ou des règlements grand-ducaux la réglementation de ces domaines pour l'EPT. La complexité de la matière, l'incompatibilité des contraintes d'une exploitation commerciale et industrielle exposée aux pressions d'un marché concurrentiel imposent une réglementation spécifique pour les agents de l'EPT dans le respect de la compatibilité avec le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Cet article reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire recommande au Gouvernement de veiller à une mise en vigueur concomitante de la loi sous avis et du règlement grand-ducal d'exécution prévu à cet article.

Article 3

L'article 27 modifié délègue au comité de direction l'exécution de la loi en matière de fixation des carrières, du nombre des emplois des différentes fonctions du cadre fermé prévu pour les diverses carrières ainsi que la désignation des emplois des cadres fermés et des postes hors cadres. Cette disposition permet à l'EPT de fixer, dans le strict cadre des dispositions législatives afférentes, les carrières et d'adapter les emplois du cadre fermé aux besoins et évolutions rapides de l'exploitation.

Cet article reste également sans observation de la part de la Haute Corporation.

Article 4

Cet article insère un nouveau titre intitulé „Discipline“ dans la loi modifiée du 10 août 1992, qui adapte la procédure disciplinaire de la loi modifiée du 16 avril 1979 aux spécificités de l’EPT, et introduit en conséquence de nouveaux articles 30 à 42.

La procédure disciplinaire décrite dans cet article 4 du projet de loi sous rubrique est celle fixée dans la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat. En matière d’instruction et de décision toutefois les attributions dévolues au Commissaire de gouvernement chargé de l’instruction disciplinaire sont attribuées à l’inspection centrale de l’EPT et celles dévolues au Conseil de discipline sont attribuées à une commission disciplinaire et au comité de direction de la même entreprise.

L’inspection centrale est actuellement formée de six agents auditeurs chevronnés disposant des connaissances nécessaires des différents métiers de l’EPT pour rassembler en toute impartialité les éléments à charge et à décharge du ou des présumés fautifs.

Le comité de direction décide en tant que collègue des sanctions à appliquer au vu du rapport de l’inspection centrale et, pour les affaires graves, de la commission disciplinaire.

Les moyens de recours de l’agent frappé d’une sanction disciplinaire sont ceux prévus au statut général des fonctionnaires.

L’article 42 prévoit que le statut général des fonctionnaires reste applicable pour tout ce qui n’a pas été prévu dans le texte de la présente loi.

A noter encore dans le contexte de ce Titre VI. relatif à la discipline que la dérogation qui sera introduite par rapport à l’art. 47 paragraphe (5) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat par le biais de l’article 38, 2e alinéa répond à la jurisprudence de la Cour Administrative qui estime que „l’article 47, paragraphe (5) du statut général ... ne prévoit, en cas de sanction du déplacement, qu’un changement d’administration“. Il en ressort que la Cour a décidé que le changement d’administration à partir d’une administration gouvernementale vers un établissement public n’était pas légalement admissible dans le cas d’une sanction disciplinaire (C.A., 22 avril 2003, No 15788 C rôle et No 15820 rôle). Par réciprocité, le 2e alinéa de l’article 38 précise qu’un agent de l’EPT ayant écopé de la sanction disciplinaire du déplacement ne pourra pas faire l’objet d’un changement d’administration vers une autre administration ou un établissement public.

Le Conseil d’Etat émet des critiques face à cet article: „L’intention *a priori* louable de soumettre tous les agents de l’entreprise, indépendamment de leur statut, au même régime disciplinaire proche du régime général des fonctionnaires aurait pour conséquence d’appliquer aux agents non statutaires les sanctions disciplinaires prévues à l’article 47 de la loi modifiée du 16 avril 1979.“ La Haute Corporation rappelle ensuite qu’en cas de faute grave aucune autre sanction que le licenciement n’est prévue par la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, applicable en principe aux salariés du secteur privé.

Le contrat collectif des ouvriers de l’Etat par contre, dans son article 37, stipule une panoplie de sanctions, tout comme l’article 47 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat (*Verwarnung*, avertissement; *Tadel*, réprimande; *Geldstrafe*, amende; *Zeitweilige Verweigerung einer Lohnerhöhung*, la suspension des majorations biennales; *Zeitweilige Einstufung in eine niedrigere Lohngruppe*, le retard dans la promotion ou l’avancement en traitement; le déplacement; la rétrogradation du fonctionnaire; l’exclusion temporaire des fonctions; la mise à la retraite d’office pour inaptitude professionnelle ou disqualification morale; *ordentliche Kündigung*; *außerordentliche Kündigung*, la révocation.“

En insistant sur les différences existantes entre le statut privé et le statut d’ouvrier ou de fonctionnaire de l’Etat, le Conseil d’Etat se demande notamment „Comment appliquer à un employé privé ou à un ouvrier de l’Etat les sanctions prévues dans ce statut? Comment appliquer notamment à un salarié du secteur privé la sanction du retard dans la promotion, la rétrogradation ou la mise à la retraite d’office? (...)“

Le Conseil d’Etat insiste, sous peine d’opposition formelle, à voir changer le libellé de l’article 38 de la loi afin de préciser que pour les employés privés et les ouvriers de l’Etat le comité prononce les sanctions prévues par les dispositions légales applicables à leur statut ou prévues dans leur contrat de travail ou convention collective. Le Conseil d’Etat est également d’avis qu’il est bien plus judicieux de maintenir la compétence actuelle des tribunaux de travail pour apprécier le caractère éventuellement injustifié d’une sanction disciplinaire appliquée à l’égard des agents non statutaires par le comité.

Bien évidemment, rien ne s'oppose à l'application des règles de procédure relatives à l'instruction du dossier aux salariés relevant du secteur privé.

Tenant compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat exprimée dans son avis du 8 juin 2004, la Chambre des députés a décidé de reformuler le texte gouvernemental en limitant l'application des dispositions relatives au nouveau régime disciplinaire figurant dans le nouveau titre VI aux seuls agents de l'entreprise relevant du statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Ce faisant, la Chambre des députés modifie la philosophie du texte gouvernemental original qui entendait instituer un régime identique pour tous les agents de l'entreprise. Au vu des incompatibilités relevées par le Conseil d'Etat, cette solution n'aurait cependant pu être maintenue qu'en modifiant sensiblement le régime disciplinaire des agents publics. Or, tout rapprochement des régimes disciplinaires public et privé aurait nécessairement comporté une atteinte au régime protecteur institué par le statut général de la fonction publique.

La commission n'a pas voulu aller plus loin dans ses considérations pour ne pas courir le risque d'ébranler sérieusement le consensus général caractérisant le projet de loi.

Le texte du projet est resté inchangé par rapport au projet du Gouvernement, mis à part la restriction de l'application aux seuls fonctionnaires introduite à l'alinéa 2 de l'article 30 nouveau de la loi de 1992.

L'article 30 investit le comité du pouvoir disciplinaire sur les agents de l'EPT.

La commission souhaite tenir compte de l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat et décide de rédiger l'article 30 comme suit:

„**Art. 30.** Le comité est investi du pouvoir disciplinaire sur les agents de l'entreprise.

En ce qui concerne leur régime disciplinaire, les dispositions des articles 31 à 42 ci-après sont applicables aux seuls agents relevant du statut général des fonctionnaires de l'Etat.“

L'article 31 concerne la sanction disciplinaire. La Haute Corporation s'est montrée d'accord avec cet article.

Article 32

Cet article, ainsi que les articles suivants règlent les étapes de l'instruction disciplinaire. Le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme „fonctionnaire“ par „agent“. Le Conseil d'Etat se pose par ailleurs la question comment un employé privé ou un ouvrier de l'Etat pourrait manquer à ses „devoirs au sens du statut général des fonctionnaires de l'Etat“ alors que ces droits et devoirs ne lui sont pas applicables.

L'article 32, suite à l'amendement de l'article 30 tel que proposé par la commission n'a plus entièrement trouvé l'aval de la Haute Corporation qui l'a légèrement reformulé. Il y avait en effet lieu de supprimer dans l'article 32 nouveau du titre VII relatif à la discipline la référence à la loi modifiée du 10 août 1992 dans la mesure où l'objet même de la loi sous avis est précisément de changer la susdite loi.

L'article 32 reformulé se lit comme suit:

„**Art. 32.** L'instruction disciplinaire appartient à l'inspection centrale instaurée par l'article 19 et à la commission disciplinaire de l'entreprise. Elle ne se fait jamais par l'agent qui a déclenché l'affaire.“

Articles 33 et 34

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 35

Selon le Conseil d'Etat, le point b) de cet article doit, le cas échéant, être revu en cas d'introduction de sanctions adaptées au secteur privé.

Cette remarque devient sans objet suite à la position retenue par la commission parlementaire sur l'article 30.

Article 36

A l'alinéa 1, le terme „fonctionnaire“ est à remplacer par „agent“.

Article 37

L'article 37 devra, selon le Conseil d'Etat, être revu pour tenir compte d'un éventuel régime de sanctions adaptées au secteur privé.

Cette suggestion est devenue sans objet.

Article 38

Le deuxième alinéa de l'article 38, tel qu'il est actuellement modifié, est approuvé par le Conseil d'Etat, dans la mesure où il s'appliquera uniquement aux agents ayant la qualité de fonctionnaire ou employé de l'Etat.

Article 39

Sans observation de la part de la Haute Corporation.

Article 40

Ainsi qu'il a été relevé ci-avant, le Tribunal administratif constituera le premier degré de juridiction pour les fonctionnaires et employés de l'Etat au service de l'EPT. La décision du Tribunal administratif pourra dès lors faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative.

Le Conseil d'Etat ne saurait toutefois accepter une compétence du Tribunal administratif pour les ouvriers de l'Etat et les employés privés au service de l'EPT.

La critique du Conseil d'Etat paraît justifiée. La commission parlementaire en a tenu compte lors de la rédaction de l'article 30.

Article 41

Dans la mesure où la commission disciplinaire de l'entreprise est également compétente pour se prononcer sur les sanctions à appliquer aux agents relevant du statut privé, on peut se demander s'il est justifié de faire figurer au sein de la commission disciplinaire uniquement un représentant de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Ne serait-il pas plus logique de prévoir pour les salariés du secteur privé un représentant de la chambre professionnelle dont ils relèvent, à savoir un représentant de la Chambre des employés privés pour les employés privés et un représentant de la Chambre de travail pour les ouvriers? Il est vrai que cette structure compliquerait la procédure. La question soulevée trouve sa réponse dans la nouvelle formulation de l'article 30.

Article 42

Le renvoi aux dispositions du statut général des fonctionnaires, pour tout ce qui n'est pas prévu dans la loi, devrait être remplacé par un renvoi aux dispositions légales et conventionnelles applicables aux salariés selon leur statut.

Le Conseil d'Etat se demande si les auteurs du projet ont bien réalisé la complexité de la situation créée par l'extension aux salariés relevant du secteur privé d'un régime disciplinaire forgé sur le modèle applicable à la fonction publique et propose dès lors d'abandonner cette solution qui est incompatible avec les contraintes inhérentes aux différences fondamentales des deux statuts.

La Commission a tenu compte des réserves formulées par le Conseil d'Etat en précisant que le régime disciplinaire instauré par les articles 31 à 42 ne s'applique pas aux agents à statut privé de l'entreprise.

4. CONCLUSIONS

Les entraves à l'exécution interne du statut public du personnel constituent un risque pour la compétitivité de l'EPT dans l'avenir immédiat. Leur subsistance ne permettrait pas à l'EPT d'assumer pleinement ses responsabilités en matière de recrutement, de formation et de discipline du personnel dans un environnement commercial hautement compétitif. Il est essentiel que l'élément de flexibilité en matière de politique du personnel voulu par la réforme statutaire de 1992 soit consolidé. Avec les modifications proposées, qui ont d'ailleurs trouvé l'accord des représentations du personnel de l'EPT, il sera possible de continuer à appliquer aux agents de l'EPT relevant du statut public le statut du fonctionnaire de l'Etat qui, jusqu'à présent, a permis de maintenir un climat social serein au sein de l'entreprise.

La jurisprudence ayant fait apparaître des imperfections dans les textes législatifs applicables, il importe que le législateur réagisse pour apporter les clarifications et précisions nécessaires conformes à l'esprit de la loi de base de 1992. Le rétablissement de l'exécution du statut de la fonction publique par la seule direction de l'EPT ne nécessite qu'une adaptation mineure de la législation, mais génère un apport d'efficacité et de transparence à court terme indispensable au bon fonctionnement de l'entreprise publique EPT dans l'environnement compétitif européen.

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports recommande à la Chambre des Députés de voter le texte dans la teneur qui suit:

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DE L'ECONOMIE, DE L'ENERGIE, DES POSTES ET DES SPORTS

PROJET DE LOI

modifiant certaines dispositions de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications

„**Art. 1er.** Les paragraphes (1) et (2) de l'article 24 de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications sont remplacés comme suit:

„(1) Le régime des agents de l'entreprise est un régime de droit public.

Les dispositions actuelles et futures du statut général, des régimes des traitements, indemnités et pensions, de la législation sur les fonctionnaires et employés de l'Etat ainsi que celles du contrat collectif des ouvriers de l'Etat s'appliquent en principal et accessoires, modalités, délais et recours aux agents respectifs de l'entreprise, sauf les dérogations y apportées par la présente loi.

(2) Les attributions dévolues au Grand-Duc, au Gouvernement en conseil, au Gouvernement, aux ministres ou à l'autorité investie du pouvoir de nomination par les lois applicables aux fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat sont exercées, pour les agents de l'entreprise, par le comité.

Cette dévolution s'applique également à la procédure du changement d'administration telle qu'instituée par la loi modifiée du 17 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration, si un fonctionnaire de l'entreprise désire le faire, auquel cas le comité doit donner son accord au changement demandé avant la décision du Ministre de la Fonction publique visée par l'article 13 de la loi susmentionnée.“

Art. 2. A l'article 24 de la même loi, il est inséré un paragraphe (3) nouveau libellé comme suit:

„(3) Par dérogation aux dispositions de la législation et de la réglementation afférente, les conditions et modalités en matière de recrutement, de stage et de formation professionnelle pour les agents soumis au statut général de la fonction publique sont fixées par règlement grand-ducal.“

Les paragraphes (3) à (6) actuels deviennent les paragraphes (4) à (7) nouveaux de cet article.

Art. 3. L'article 27 de la même loi est remplacé par la disposition suivante:

„**Art. 27.** (1) Par dérogation à l'article 16 de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et

services de l'Etat, le comité fixe pour les agents de l'entreprise et conformément aux dispositions pertinentes de cette même loi, les carrières et le nombre des emplois des différentes fonctions du cadre fermé prévu pour les diverses carrières.

(2) Le comité fixe la désignation des emplois des cadres fermés définis par la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat ainsi que les postes des cadres fermés dont les titulaires pourront avancer hors cadre jusqu'au grade de fin de carrière inclusivement par dépassement des effectifs prévus.“

Art. 4. A la suite du Titre V.– „Personnel“ de la même loi est inséré un Titre VI.– nouveau „Discipline“:

„TITRE VI.

Discipline

Art. 30. Le comité est investi du pouvoir disciplinaire sur les agents de l'entreprise.

En ce qui concerne leur régime disciplinaire, les dispositions des articles 31 à 42 ci-après sont applicables aux seuls agents relevant du statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 31. Aucune sanction disciplinaire ne peut être appliquée sans instruction disciplinaire préalable conformément aux dispositions qui suivent. La suspension de l'agent ne pourra être prononcée qu'après qu'il aura été entendu en ses explications. Toutes les sanctions, ainsi que la suspension, seront prononcées par le comité.

Art. 32. L'instruction disciplinaire appartient à l'inspection centrale instaurée par l'article 19 et à la commission disciplinaire de l'entreprise. Elle ne se fait jamais par l'agent qui a déclenché l'affaire.

Le membre du comité qui a sous ses ordres l'agent concerné charge l'inspection centrale de procéder à une instruction lorsque des faits, faisant présumer que l'agent a manqué à ses devoirs au sens du statut général des fonctionnaires de l'Etat, viennent à sa connaissance.

L'inspection centrale informe l'agent présumé fautif des faits qui lui sont reprochés avec indication qu'une instruction disciplinaire est ordonnée.

Art. 33. Si l'agent est suspecté d'avoir commis une faute susceptible d'entraîner une sanction disciplinaire grave, l'inspection centrale en informe le comité qui peut le suspendre conformément au paragraphe 1er de l'article 48 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 34. L'agent a le droit de prendre inspection du dossier, de présenter ses observations et de demander un complément d'instruction conformément à l'article 56, paragraphe 4, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

L'inspection centrale décide s'il y a lieu de donner suite à cette demande.

Art. 35. Lorsque l'instruction disciplinaire est terminée, l'inspection centrale prend une des décisions suivantes:

- a) si elle estime que l'application d'une sanction n'est pas indiquée, ou qu'il résulte de l'instruction que l'agent n'a pas manqué à ses devoirs, elle classe l'affaire et en informe le comité;
- b) elle transmet le dossier au comité aux fins de décision lorsqu'elle est d'avis que les faits établis par l'instruction constituent un manquement à sanctionner de l'avertissement, de la réprimande ou de l'amende ne dépassant pas les deux dixièmes d'une mensualité brute du traitement de base;
- c) elle transmet le dossier à la commission disciplinaire lorsqu'elle estime que les faits établis par l'instruction constituent un manquement à réprimer par une sanction plus sévère que celles mentionnées sous b).

Art. 36. La décision de l'inspection centrale de classer l'affaire ou d'en saisir le comité ou la commission disciplinaire est communiquée à l'agent conformément à l'article 58, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 37. Sauf l'avertissement, la réprimande et l'amende ne dépassant pas les deux dixièmes d'une mensualité brute du traitement de base, aucune sanction disciplinaire ne peut être appliquée sans avis préalable de la commission disciplinaire.

Art. 38. Le comité prononce une des sanctions disciplinaires prévues par l'article 47 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Lorsqu'il prend une décision en vertu du point c) de l'article 35 ci-avant, il prend sa décision au vu de l'avis de la commission disciplinaire. Il peut également, s'il y a lieu, classer l'affaire et en informer l'agent concerné par écrit.

Par dérogation à l'article 47, paragraphe 5, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, la sanction du déplacement vis-à-vis d'un agent de l'entreprise ne pourra pas consister en un changement d'administration de l'entreprise vers une administration étatique.

Art. 39. La décision qui inflige une sanction disciplinaire est motivée et arrêtée par écrit. Elle est communiquée à l'agent concerné, ensemble avec l'avis de la commission disciplinaire s'il y a lieu, suivant l'article 58, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Art. 40. L'agent frappé d'une sanction disciplinaire ou suspendu, peut, dans les trois mois de la notification de la décision, faire recours au tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Art. 41. La commission disciplinaire de l'entreprise est composée de deux juristes dont un interne et un externe, d'un membre du service du personnel, d'un membre des services d'exploitation de l'entreprise, d'un représentant à proposer par la Chambre des fonctionnaires et employés publics et d'un membre externe choisi en raison de ses compétences professionnelles, ainsi que d'un nombre double de suppléants choisis selon les mêmes critères. Les membres de la commission disciplinaire sont nommés par le comité pour un terme de 3 ans. Leur mandat peut être renouvelé.

La commission disciplinaire arrête son règlement de procédure qui est soumis à l'approbation du comité.

Art. 42. Pour tout ce qui n'est pas prévu dans le présent chapitre concernant la discipline, les dispositions de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat sont applicables.“

Les Titres VI à IX actuels deviennent les Titres VII à X nouveaux de la loi. Les articles 30 à 42 actuels deviennent les articles 43 à 55 nouveaux de la loi.“

Luxembourg, le 11 janvier 2005

Le Président-Rapporteur,
Alex BODRY

