

N° 6794³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992
portant création de l'entreprise des postes et télécommunications**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(18.6.2015)

Par dépêche du 9 mars 2015, Monsieur le Ministre de l'Economie a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour objet essentiel de modifier la gouvernance de l'Entreprise des postes et télécommunications (dont la dénomination est modifiée en POST Luxembourg), notamment par l'abolition de l'actuel comité de direction et donc de sa direction collégiale, et d'accorder le plein pouvoir de décision concernant la gestion journalière de l'entreprise au seul directeur général.

Pour se faire assister dans l'exercice de son mandat, celui-ci engage et révoque, sur avis consultatif du conseil d'administration, deux directeurs généraux adjoints et plusieurs directeurs dont le nombre n'est pas déterminé.

Le directeur général, les directeurs généraux adjoints et au moins deux directeurs formeront un comité exécutif et seront tous engagés sous un régime de droit privé régi par les dispositions du Code du travail. Le directeur général sera engagé et licencié par le conseil d'administration, sous réserve d'approbation par le ministre ayant POST Luxembourg dans ses attributions.

La rémunération du directeur général, des directeurs généraux adjoints et des autres directeurs est fixée par le conseil d'administration „*en tenant compte des indemnités, primes, jetons, suppléments de rémunération et autres avantages dont ils peuvent bénéficier*“ et sur base d'une proposition d'un nouveau comité de nomination et de rémunération qui sera créé au sein dudit conseil.

Le projet de loi sous avis procède en outre à l'adaptation de l'objet de l'Entreprise des postes et télécommunications „*de manière à refléter les développements technologiques et concurrentiels des métiers*“ qu'elle exerce.

Accessoirement, le projet entend légaliser la nouvelle dénomination de „*POST Luxembourg*“.

Il appelle les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

La réforme de la structure et du fonctionnement de la direction de l'Entreprise des postes et télécommunications se caractérise essentiellement par l'abolition de la direction collégiale pour attribuer les pleins pouvoirs au seul directeur général.

Ce que l'exposé des motifs du projet de loi sous avis qualifie de „*prédominance du directeur général*“ entraîne de profonds remaniements, voire des suppressions, au niveau des droits et pouvoirs dont disposent – selon l'actuelle loi organique de l'Entreprise des postes et télécommunications – le Grand-Duc, le gouvernement (ou le ministre de tutelle) et les représentants du personnel dans le conseil d'administration.

Dorénavant, le directeur général prend toutes les décisions qu'il juge nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet de l'entreprise; il engage, sur avis consultatif (!) du conseil d'administration deux directeurs adjoints et autant de directeurs qu'il estime nécessaire, auxquels il délègue les attributions qu'il veut.

Les pleins pouvoirs du directeur général sont tout particulièrement caractérisés par la terminologie employée au nouvel article 17, paragraphe (1) de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de

l'Entreprise des postes et télécommunications (introduit par l'article 3, point 12° du projet de loi), selon lequel „le directeur général *peut* soumettre à la délibération du conseil toutes propositions relevant de la compétence de cet organe“. Dès lors, même si, selon le nouvel article 7, paragraphe (3), le conseil d'administration est en droit „de demander des propositions sur les matières dont il a à délibérer“, toute suite réservée à une telle demande dépend en fin de compte du bon vouloir du directeur général.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que lors de la création de l'Entreprise des postes et télécommunications en 1992, l'objectif était de rapprocher le fonctionnement de la direction de cette entreprise de celui des organes de gestion de sociétés commerciales de taille comparable, notamment par l'introduction d'une direction collégiale.

Pour instituer une telle direction collégiale au sein d'un comité de direction, les auteurs du projet de loi devenu la loi précitée du 10 août 1992 s'étaient inspirés des modalités retenues par le législateur pour la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat et de l'exposé des motifs du projet de loi n° 3095, dont ressort le motif majeur qui avait amené le gouvernement à proposer à l'époque une structure collégiale pour cet établissement: „la Caisse d'Epargne est devenue banque universelle, et est donc appelée à appliquer des techniques bancaires de plus en plus sophistiquées et diversifiées, qui ne peuvent plus être maîtrisées ou supervisées par une seule personne“. Le Conseil d'Etat s'était rallié à cette façon de voir. Il a été jugé à l'époque qu'une direction collégiale serait par ailleurs le meilleur garant contre toute tentative de mise en veilleuse d'un service déclaré d'intérêt public, mais en fait peu rentable.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les arguments avancés aujourd'hui pour justifier la suppression de la direction collégiale au sein de l'Entreprise des postes et télécommunications, repris dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, à savoir le contexte concurrentiel et notamment l'intensité de la concurrence sur les prix et la nécessité de disposer d'un haut niveau de réactivité, sont les mêmes qui, dans le temps, plaidaient en faveur de l'introduction de ladite direction collégiale!

L'exposé des motifs reste par ailleurs muet sur des éventuelles défaillances structurelles qui auraient causé préjudice au bon fonctionnement de l'Entreprise des postes et télécommunications et qui seraient imputables à la direction collégiale. Force est donc à la Chambre de soupçonner que le remaniement du pouvoir décisionnel auprès de l'entreprise relève plutôt d'un intérêt purement personnel que de l'intérêt général.

Cette impression est confirmée par le fait que le cadre dirigeant est censé passer du statut de droit public au statut de droit privé. Les raisons pour ce changement du statut du directeur général et des autres membres du nouveau comité exécutif restent obscures, tout comme les arguments pour le justifier font totalement défaut, tant dans l'exposé des motifs que dans le commentaire des articles, ce qui laisse la porte grande ouverte à toutes sortes d'hypothèses et de spéculations.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que l'actuel comité de direction (y compris le directeur général et le président du comité de direction) participe directement à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts de l'Etat en ce qu'il gère des services publics et universels, des infrastructures indispensables pour l'économie et la cohésion sociale, de même que des fonds et valeurs relevant de la trésorerie de l'Etat, missions qui justifient et requièrent le statut de droit public des gestionnaires de l'Entreprise des postes et télécommunications.

Pour cette raison, les fonctions de directeur général et de directeur général adjoint font partie des postes énumérés à l'article 1er de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat, ainsi que des emplois prévus par le règlement grand-ducal du 12 mai 2010 déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public, fonctions soumises à l'exigence pour les titulaires d'être de nationalité luxembourgeoise.

Le remplacement du statut public du cadre dirigeant par un statut de droit privé enlève au Grand-Duc le pouvoir de nomination. Faut-il en conclure que la loi et le règlement grand-ducal précités ne s'appliquent plus et que, d'un simple trait de plume, il est décidé que dorénavant le cadre dirigeant de l'Entreprise des postes et télécommunications ne participe plus à l'exercice de la puissance publique? La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que la participation à l'exercice de la puissance publique ne doit pas être remise en cause et que les titulaires de fonctions y relatives doivent relever du statut de droit public.

L'introduction d'un statut privé supprime également la condition de nationalité précitée, de sorte que, dans l'esprit du projet de loi sous avis, la direction plénipotentiaire de l'Entreprise des postes et télécommunications (participant à l'exercice de la puissance publique) peut également revenir à un non-Luxembourgeois, ce qui aux yeux de la Chambre est contraire aux intérêts de la souveraineté nationale et partant inadmissible.

En effet, il est à craindre que le changement de statut du cadre dirigeant soit interprété comme un premier pas vers la privatisation totale de l'Entreprise des postes et télécommunications, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut accepter.

Ledit changement de statut est d'autant plus inutile que, d'un côté, l'entreprise peut à l'heure actuelle déjà engager des agents sous le statut de droit privé et que, de l'autre, le statut général des fonctionnaires de l'Etat et le régime des traitements applicable au sein de la Fonction publique étatique, adaptés en fonction de l'autonomie de l'Entreprise des postes et télécommunications, offrent à ses dirigeants des conditions prenant pleinement en considération leurs responsabilités et sujétions particulières.

Ainsi, l'Entreprise des postes et télécommunications peut engager des „*spécialistes externes*“ dans la mesure où, selon l'article 2, paragraphe 4 du statut général des fonctionnaires de l'Etat, „*en cas de circonstances exceptionnelles dament constatées par le Gouvernement cil conseil, des agents pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle étendue dans le secteur privé (...) peuvent être admis au service de l'Etat*“, ceci „*par dérogation aux conditions normales d'admission, de nomination et de stage prévues*“.

Ces agents sont engagés sous le régime des employés de l'Etat à un poste d'une carrière correspondant à leur degré d'études pour la durée d'une année. Après cette période, ils peuvent être nommés fonctionnaires de l'Etat.

C'est d'ailleurs grâce à la disposition précitée que l'actuel directeur général de l'Entreprise des postes et télécommunications a pu être nommé à sa fonction. Il a même eu droit à une faveur supplémentaire puisqu'il a été immédiatement fonctionnarisé, sans le passage obligatoire par le régime de l'employé de l'Etat. Selon le Ministère de la Fonction publique, cette condition ne s'applique pas aux hauts fonctionnaires du cadre dirigeant. La Chambre des fonctionnaires et employés publics doute du bien-fondé de cette interprétation.

D'après l'article 18 de la loi modifiée du 10 août 1992, telle qu'elle est actuellement en vigueur, le directeur général, les deux directeurs généraux adjoints et les deux directeurs, formant le comité de direction, sont nommés par arrêté grand-ducal pour une période renouvelable de six ans et peuvent être révoqués par le Grand-Duc, sur proposition du gouvernement. Il n'y a donc pas besoin de changer de statut pour destituer, le cas échéant, un organe dirigeant défaillant.

S'il devait s'avérer que le changement de statut était dicté par des considérations pécuniaires en faveur du cadre dirigeant, il y a lieu de relever qu'en dehors du traitement barémique prévu par la législation fixant les rémunérations des fonctionnaires de l'Etat, le cumul de diverses indemnités, jetons et autres avantages en espèces ou en nature, pouvant être alloués par l'Entreprise des postes et télécommunications à son personnel, offre suffisamment de flexibilité pour assurer au cadre dirigeant un revenu convenable, sans pour autant pouvoir rivaliser avec les rémunérations astronomiques et déraisonnables de certains „*managers*“ du secteur privé. Travailler dans le secteur public est un choix: on ne peut pas avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics insiste donc sur le maintien d'une direction collégiale dont les membres devront être soumis aux dispositions du statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Le projet de loi sous avis supprime les pouvoirs du Grand-Duc de révoquer un membre du cadre dirigeant et de dissoudre le conseil d'administration. Dorénavant, „*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 et employés de l'Etat sont exercées, pour les agents soumis au statut général de la fonction publique*“, par le nouveau comité exécutif, composé exclusivement d'agents relevant du droit privé.

A la lumière des considérations formulées ci-avant quant à la participation de l'Entreprise des postes et télécommunications à la puissance publique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose à tout changement au niveau de l'autorité investie du pouvoir de nomination des agents soumis au statut de droit public.

L'article 2, point 1° du projet de loi prévoit de modifier l'article 1er de la loi modifiée du 10 août 1992 dans le sens que l'Entreprise des postes et télécommunications est placée „*sous la haute surveillance du ministre ayant l'Economie dans ses attributions*“. La Chambre estime qu'il y a lieu d'en rester à la formule qui figure actuellement à l'article 1er de la loi précitée de 1992, à savoir que l'entreprise est placée „*sous la haute surveillance du membre du Gouvernement ayant les postes et les télécommunications dans ses attributions*“.

L'article 2, paragraphe (2) de la loi en vigueur est modifié (par l'article 2, point 2° du projet) dans le sens que la faculté pour l'Entreprise des postes et télécommunications de créer „*des sièges administratifs, notamment régionaux, des bureaux, des agences et des relais*“ est supprimée.

Le commentaire des articles reste muet sur les raisons de cette suppression. La Chambre des fonctionnaires et employés publics espère qu'elle s'analyse en une simple adaptation de la terminologie – les mots „*sièges*“, „*bureaux*“, „*agences*“ et „*relais*“ étant en effet susceptibles d'être couverts par les termes plus „*modernes*“ de „*succursales*“ et „*filiales*“ – sans porter atteinte à l'accessibilité des services de l'entreprise par la clientèle.

L'article 2, point 3° du projet de loi modifie l'article 3, paragraphe (1) de la loi modifiée du 10 août 1992 dans le sens que l'Entreprise des postes et télécommunications a pour objet la prestation „*seule ou en participation*“ de services postaux, de services de télécommunication et de services financiers postaux.

Le commentaire de l'article reste muet sur cette nouvelle faculté d'externalisation des prestations, ce qui amène la Chambre des fonctionnaires et employés publics à s'interroger sur les arrière-pensées qui sous-tendent le projet de loi sous avis.

S'agit-il en l'occurrence d'un premier pas en direction d'une société holding POST Luxembourg déléguant aux différentes entités et sociétés du groupe POST Luxembourg l'exécution des prestations de services postaux, financiers postaux et de télécommunications, ou s'agit-il de pouvoir, conjointement avec l'externalisation des prestations, affecter les agents de droit public de l'entreprise au sein d'une filiale, comme le prévoit le nouvel article 24, paragraphe (5) de la loi modifiée du 10 août 1992 (qui est introduit par l'article 6, point 1° du projet et qui établit une dérogation à l'article 6, paragraphe 2 de la loi **modifiée** du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat)?

Au vu des pleins pouvoirs accordés au directeur général et à défaut de toute justification et d'encadrement, l'externalisation des prestations est inadmissible.

Pour ce qui est de la possibilité d'affecter des agents de droit public de l'Entreprise des postes et télécommunications à une fonction au sein d'une filiale de celle-ci, la loi actuellement en vigueur prévoit que les agents ne peuvent être affectés qu'à un emploi dans une filiale „*dans laquelle l'entreprise est l'actionnaire unique*“. Le nouvel article 24, paragraphe (5) ne prévoit plus de restriction liée à l'actionnariat. L'élargissement de la possibilité d'affecter le personnel à toutes les filiales de l'entreprise laisse la porte grande ouverte à l'arbitraire et constitue une entrave aux droits des agents relevant du statut de droit public, modification avec laquelle la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut en conséquence pas se déclarer d'accord.

L'article 3, point 4° du projet de loi supprime implicitement l'actuelle lettre g) du paragraphe (1) de l'article 7 de la loi modifiée du 10 août 1992, avec l'argument que l'avis obligatoire des représentants du personnel à requérir par le conseil d'administration avant l'approbation de cessions dans des sociétés publiques ou privées n'est plus nécessaire, étant donné que „*cet avis pourrait constituer une minorité de blocage*“. Or, les représentants du personnel ne présentent qu'un avis qui, en soi, ne peut pas bloquer une décision du conseil. En effet, un blocage ne pourrait provenir que de l'application de la dernière partie du paragraphe g), qui veut qu'une cession d'une participation dans la société en charge de la commercialisation des produits et services de télécommunications ne peut „*se faire que dans le cadre d'une vente n'emportant pas un changement de contrôle, effectuée dans l'intérêt de l'entreprise dûment justifié par des besoins en apports technologiques ou stratégiques fondamentaux*“.

Cette restriction a été inscrite en 2011 dans la loi organique de l'Entreprise des postes et télécommunications pour encadrer la mise en commun des activités commerciales de la téléphonie fixe et mobile afin de restreindre les prises de participation d'investisseurs privés dans la société de commercialisation Telecom, opération qui ne pourra en aucun cas aboutir à la prise d'une participation purement financière. A côté de l'avis obligatoire des représentants du personnel précité, une cession d'une participation à un actionnaire privé – qui, en tout état de cause, ne pourra se réaliser que dans le cadre d'une vente d'actions n'emportant pas un changement de contrôle de son capital – ne pourra se faire

que si le partenaire industriel apporte le savoir-faire recherché pour assurer le développement commercial ou technologique de la société de commercialisation Telecom. Une telle cession a par ailleurs toujours dû être approuvée par le gouvernement en conseil.

Contrairement aux arguments avancés dans le commentaire des articles, la Chambre estime donc que la disposition en question garde toute sa valeur et qu'il n'y a aucune raison pour la supprimer.

Une fois de plus, elle ne peut se défaire de l'impression qu'il s'agit en l'occurrence de la création d'une voie en direction d'une externalisation/privatisation des activités de l'Entreprise des postes et télécommunications, ce qu'elle désapprouve avec véhémence.

Finalement, l'article 3, point 10° du projet de loi introduit une muselière pour les représentants du personnel dans le conseil d'administration. En effet, ladite disposition supprime l'actuel alinéa 2 de l'article 14 de la loi modifiée du 10 août 1992 – qui prévoit que „*les affaires concernant le personnel et ayant un caractère général sont exemptes d'une mise au secret, à moins que le conseil n'en décide autrement*“ – et impose de manière générale „*le secret des délibérations et des votes du conseil ainsi que de tous documents et renseignements y relatifs*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait approuver cette restriction des droits et devoirs des représentants du personnel dans le conseil d'administration, ces derniers étant élus par le personnel de l'Entreprise des postes et télécommunications et leur étant partant redevables de renseignements concernant l'exécution de la mission qui leur a été confiée, à l'instar des représentants des différents ministères au sein dudit conseil, qui sont également obligés de faire rapport à leur ministre et qui continueront certainement à le faire.

En raison du manque de transparence sur les vraies intentions poursuivies avec le projet de loi et les conséquences envisageables, la Chambre rejette en bloc le texte lui soumis, qui semble être un projet taillé sur mesure pour le directeur général et qui n'apporte aucune plus-value ni pour l'Entreprise des postes et télécommunications ni pour ses clients. Il porte au contraire atteinte aux droits des agents engagés par l'entreprise sous un statut de droit public et aux droits des représentants du personnel dans le conseil d'administration. Enfin, il prépare le terrain pour la constitution d'une société holding, voire la privatisation de l'Entreprise des postes et télécommunications.

Dans ces conditions, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit donc pas l'utilité de procéder à une analyse approfondie des articles du projet lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2015.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

