



A V I S

du 29 avril 2022

sur

le projet de règlement grand-ducal portant modification:

- **du règlement grand-ducal modifié du 15 octobre 1992 concernant le mode d'élection des représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction publique au conseil d'administration de l'Entreprise des postes et télécommunications et l'exercice de leurs fonctions, et**
- **du règlement grand-ducal modifié du 15 octobre 1992 concernant le mode d'élection des représentants du personnel salarié au conseil d'administration de l'Entreprise des postes et télécommunications et l'exercice de leurs fonctions**

Par dépêche du 10 mars 2022, Monsieur le Ministre de l'Économie a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour objet d'apporter certaines modifications à la procédure électorale prévue par le règlement grand-ducal modifié du 15 octobre 1992 concernant le mode d'élection des représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction publique au conseil d'administration de l'Entreprise des postes et télécommunications et l'exercice de leurs fonctions ainsi que par celui, adopté le même jour, concernant le mode d'élection des représentants du personnel salarié audit conseil d'administration de (ci-après « *les règlements du 15 octobre 1992* »).

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations qui suivent.

Considérations générales

Il convient de rappeler de prime abord que, d'un point de vue historique, les règlements du 15 octobre 1992 sont pris en exécution de l'article 8 de la loi du 10 août 1992 portant création de l'EPT, article relatif à la composition du conseil d'administration de l'EPT, et plus particulièrement de son paragraphe (4), concernant les représentants du personnel siégeant au conseil d'administration. Ce paragraphe était initialement libellé comme suit:

« (4) Quatre représentants du personnel – dont un représentant le personnel ouvrier de l'entreprise – sont élus par et parmi le personnel de l'entreprise, sans que pour autant une des carrières puisse disposer de plus d'un membre au conseil. L'élection du représentant du personnel ouvrier se fait par analogie aux dispositions prévues par la loi du 6 mai 1974 instituant des comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et organisant la représentation des salariés dans les sociétés anonymes. L'élection des représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction publique se fait au scrutin de liste direct et secret. Les règles de répartition des sièges et de désignation de ces membres et les modalités de l'exercice de leurs fonctions sont fixées par règlement grand-ducal ».

Le commentaire des articles afférent¹ énonce à cet égard que:

« La composition du conseil s'inspire de celle de la loi portant réforme du statut et de l'organisation de la Caisse d'Épargne et Banque de l'État (...). Comme toutefois

¹ Doc. parl. n° 3517, page 28



l'effectif actuel de la future entreprise des Postes et Télécommunications représente pratiquement le double de l'effectif de la BCEE, et qu'un quart de l'effectif est employé sous le régime des ouvriers de l'État, le nombre de quatre représentants du personnel – dont un de la carrière de l'ouvrier – est une approche tout à fait raisonnable.

Considérant que le conseil donne ses approbations sur base de propositions émanant de la part du comité de direction, la présence de représentants de l'entreprise s'avère indispensable, non seulement pour donner des explications si celles-ci s'avèrent nécessaires, mais aussi pour éviter tout conflit éventuel entre le conseil d'une part et le comité de direction d'autre part. Le conseil est l'organe par excellence pour rechercher le consensus compte tenu de tous les intérêts en présence, intérêts divergents par nature. Tous les intérêts se trouvent ainsi représentés au conseil. »

Excellente preuve, si besoin il fallait encore, du rôle et des responsabilités éminents assumés, et à assumer, par les représentants du personnel au sein du conseil d'administration, rôle et responsabilités d'autant plus importants depuis la réforme stratégique de 2013, dite « *Déi nei Post* », dans le cadre de laquelle le conseil d'administration est supposé agir en tant que « *conseil-groupe* » (du moins en théorie).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics écrit dans son avis n° A-1068 du 24 septembre 1991 entre autres ce qui suit à ce sujet:

« L'établissement public que le projet propose de créer sous la tutelle du ministre ayant la Poste et les Télécommunications dans ses attributions sera dirigé et surveillé par un conseil d'administration de 12 membres, dont 6 représenteront l'État, 2 les usagers et 4 le personnel.

L'exécution des décisions du conseil et la gestion courante des affaires sont confiées à un collège de 5 directeurs qui arrête collégalement ses décisions (...).

Le personnel aura un régime de service de droit public, alors que les législations respectivement relatives aux fonctionnaires, aux employés de l'État et aux ouvriers de l'État seront applicables aux agents de l'entreprise. »²

Il résultait de la disposition légale originale susvisée que l'intitulé initial du deuxième règlement grand-ducal du 15 octobre 1992 qui est modifié par le texte sous examen était « *règlement grand-ducal du 15 octobre 1992 concernant le mode d'élection du représentant du personnel ouvrier au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications et l'exercice de ses fonctions* »³.

Ce n'était que par le règlement grand-ducal du 18 février 2010 que les termes « *du représentant du personnel ouvrier* » y furent remplacés par ceux de « *des représentants du personnel salarié* »⁴. Cette réforme s'avérait nécessaire, d'un côté pour tenir compte

² Doc. parl. n° 3517/1, page 5

³ Mémorial A – N° 77 du 17 octobre 1992, page 2283

⁴ Mémorial A – N° 34 du 10 mars 2010, page 590

de l'entrée en vigueur du « *statut unique pour les salariés du secteur privé* »⁵ et, de l'autre côté, en raison de l'accroissement du nombre des représentants du personnel salarié au sein du conseil d'administration, décidé dans le cadre de la loi du 18 décembre 2009 modifiant la loi du 10 août 1992 portant création de l'EPT⁶.

Même si lesdits changements législatifs et réglementaires purent paraître anodins et de nature purement formelle, la Chambre des fonctionnaires et employés publics mettait déjà, à ce moment-là, expressis verbis en garde contre le danger de « *privatisation rampante* » du statut des agents de l'EPT. Elle relevait ainsi ce qui suit dans son avis n° A-2213 du 10 février 2009:

« (...) force est de constater que les fonctionnaires et employés publics de l'EPT sont également concernés dans la mesure où certaines des dispositions envisagées risquent d'avoir des conséquences négatives sur le déroulement de leurs carrières, voire sur la survie du régime de droit public auprès de l'EPT, notamment par le remplacement progressif et systématique des agents publics par des agents de droit privé.

À titre d'exemple, la Chambre tient à relever qu'en 2008, l'Entreprise des P. et T. n'a engagé aucun fonctionnaire-stagiaire, mais qu'elle a pris sous contrat 42 employés privés pendant cette année! En 2007, le nombre de fonctionnaires-stagiaires avait déjà été limité à 6, alors qu'en 2006 il se chiffrait encore à 38 unités.

Force est donc à la Chambre des fonctionnaires et employés publics de constater que le nombre de "postiers" relevant du régime de droit public diminue d'année en année, ceci malgré le fait qu'au moment du changement de l'Administration des postes et télécommunications en entreprise publique autonome, en 1992, le régime des agents restait, et reste toujours, du moins en principe, un régime de droit public. »

Il s'est finalement avéré que les craintes exprimées par la Chambre sont devenues la réalité. En effet, le phénomène des engagements « *illicites* » auprès de l'EPT n'a cessé de s'amplifier depuis lors, de sorte qu'il ne resta plus au Syndicat des P&T, association représentative du personnel de POST Luxembourg conformément à l'article 36, paragraphe 3, du statut général des fonctionnaires de l'État, que d'engager fin 2015 un litige sectoriel sur la base de la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et les établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État, afin de tenter de mettre un terme à ce phénomène malencontreux. Ce litige sectoriel aboutissait à l'accord de médiation du 2 juin 2017 qui n'est d'ailleurs toujours pas exécuté dans son intégralité, et cela maintenant presque cinq ans depuis sa signature!

Intervint alors la réforme législative du 15 mars 2016, dite « *loi gouvernance POST* », par laquelle la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'EPT fut modifiée une

⁵ Loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé; Mémorial A – N° 60 du 15 mai 2008, pages 789 ss.

⁶ Mémorial A – N° 249 du 22 décembre 2009, page 4397

ultime fois (jusqu'à présent)⁷. Cette dernière loi contient désormais un article 24, paragraphe (1) nouveau, dont la première phrase est libellée comme suit:

« Le régime des agents de l'entreprise est soit un régime de droit public, soit un régime de droit privé. »

Le commentaire afférent précise que *« le projet propose de modifier l'article 24 de la loi pour en adapter la rédaction à la réalité en plaçant les régimes de droit public et de droit du travail sur un plan d'égalité (...) »*⁸. Par la notion de *« plan d'égalité »*, il aurait pourtant fallu entendre un recrutement des agents de POST Luxembourg selon un schéma de répartition plus ou moins égalitaire, proche de 50%/50% entre agents de droit public et agents de droit privé, et non pas de 100%/0% au profit des agents salariés de droit privé.

À noter qu'il résulte de la doctrine juridique que le commentaire des articles peut dans certains cas – tout comme en général les travaux préparatoires d'une loi – revêtir une valeur quasi légale. En effet, selon la doctrine, les travaux préparatoires des lois sont considérés comme un élément important dans la détermination de la volonté du législateur, volonté qui est à son tour souvent considérée comme ayant une importance fondamentale dans l'interprétation législative⁹.

Mais, et en dépit de ce qui précède, est intervenu le règlement grand-ducal du 20 juillet 2017 arrêtant les modalités de répartition des sièges des représentants du personnel au conseil d'administration de l'EPT, et ce sur la base de la *« loi gouvernance POST »* du 15 mars 2016. Ce règlement grand-ducal ne se contenta pas seulement, comme on aurait pu s'y attendre, de modifier de fond en comble les règlements du 15 octobre 1992, mais il contenait en plus un article 1^{er} introduisant une procédure longue et complexe de répartition des sièges des représentants du personnel au conseil d'administration¹⁰.

Dans son avis n° A-2959 du 29 mai 2017 sur le projet de ce règlement grand-ducal, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait mis en garde contre le mode de calcul retenu pour la répartition des sièges:

« (...) le mode de calcul retenu, qui tient compte du nombre des agents de l'Entreprise sans prendre en considération la durée de travail, risque de mener à une répartition inéquitable des sièges des représentants du personnel au conseil, au détriment des agents relevant du statut de droit public.

En effet, il revient à la Chambre, d'une part, que l'Entreprise engage de nombreux salariés (sous le statut de droit privé) travaillant à raison de vingt et une ou de vingt-sept heures par semaine seulement par exemple et, d'autre part, que le conseil

⁷ Mémorial A – N° 37 du 17 mars 2016, pages 809 ss.

⁸ Doc. parl. n° 6794, page 17

⁹ Voir par exemple: Patrick Kinsch; Les usages des travaux préparatoires des lois au Luxembourg; Pasicrisie - Tome 39; janvier 2021; pages 763 ss.

¹⁰ Règlement grand-ducal du 20 juillet 2017 arrêtant les modalités de répartition des sièges des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des postes et télécommunications; Mémorial A - N° 662 du 24 juillet 2017

d'administration de l'Entreprise adopte l'état des effectifs du personnel sur la base du critère "équivalent temps plein" (en application de l'article 7, paragraphe (1), lettre l) de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'Entreprise des Postes et Télécommunications), c'est-à-dire en tenant compte de la charge de travail du personnel.

Afin de garantir une répartition équitable des sièges des représentants du personnel au sein du conseil, c'est donc ce dernier critère et la décision d'approbation du conseil concernant l'état des effectifs du personnel qui doivent servir de base aux calculs prévus à l'article 1^{er} du texte sous avis. »

Il n'a pas été tenu compte de l'avis de la Chambre. Par conséquent, celle-ci se doit de réitérer sa demande d'adapter impérativement l'article 1^{er} du règlement grand-ducal susmentionné selon les critères soulevés dans l'avis précité du 29 mai 2017, ceci entre autres au vu du risque de non-conformité de cet article avec l'article 24, paragraphe (1), de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'EPT, en application de l'article 95 de la Constitution. En effet, même si l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 20 juillet 2017 a su garantir le « *plan d'égalité* » entre les représentants des deux statuts de personnel au conseil d'administration de l'EPT lors des dernières élections des représentants du personnel en automne 2017, tel n'est plus forcément le cas pour l'avenir et, au vu de ce qui vient d'être exposé ci-dessus, notamment pas pour les prochaines élections ayant lieu fin 2022!

La Chambre des fonctionnaires et employés publics **s'oppose avec véhémence** au maintien de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 20 juillet 2017 dans sa teneur actuelle. Elle demande partant de tirer profit de la présente réforme réglementaire afin que notamment le troisième alinéa de cet article soit reformulé comme suit:

« Les représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction publique et les représentants du personnel tombant sous le statut de salarié reçoivent respectivement autant de sièges que le coefficient d'attribution est contenu de fois dans le nombre équivalent temps plein de chacun des deux effectifs de personnel respectifs, sur la base d'un plan d'égalité entre ces deux statuts. »

Examen du texte

Ad intitulé

Le titre du règlement grand-ducal cité au deuxième tiret de l'intitulé du projet sous examen est à adapter comme suit:

*« règlement grand-ducal modifié du 15 octobre 1992 concernant le mode d'élection des représentants du personnel salarié au conseil d'administration de l'Entreprise des postes et télécommunications et l'exercice de ses **leurs** fonctions ».*

En effet, comme déjà évoqué ci-avant sub « *Considérations générales* », le titre original dudit règlement était « *règlement grand-ducal du 15 octobre 1992 concernant le mode d'élection du représentant du personnel ouvrier au conseil d'administration de*

l'Entreprise des postes et télécommunications et l'exercice de ses fonctions ». Or, le règlement grand-ducal du 18 février 2010 a remplacé les termes « *du représentant du personnel ouvrier* » par ceux de « *des représentants du personnel salarié* » sans pour autant remplacer en même temps le mot « *ses* » par celui de « *leurs* ». Bien que cet oubli n'ait pas été officiellement redressé jusqu'à ce jour, la Chambre recommande d'écrire quand même « leurs fonctions ».

La même modification est à effectuer à la phrase introductive de l'article 2 du projet sous avis.

Ad article 1^{er}

Le projet de règlement grand-ducal apporte surtout des modifications d'ordre procédural au mode d'élection des représentants du personnel au conseil d'administration de l'EPT, ceci en vue de sa simplification.

Ainsi, l'article 1^{er} prévoit de modifier l'article 14 du règlement grand-ducal concernant le mode d'élection des représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction publique dans le sens qu'il sera désormais fait abstraction de la procédure dite du « *recommandé électoral* » au profit du recommandé simple pour l'envoi des bulletins, en s'inspirant des dispositions de la loi électorale. En outre, l'article 16, alinéa 2, de ce règlement est adapté dans le sens que l'électeur renverra désormais son bulletin de vote sous la forme d'une lettre simple au plus tard le jour de l'élection, en abandonnant « *la formalité de la recommandation* ».

Or, qui dit « *lettre simple* » dit ipso facto absence de toute preuve de traçabilité ou d'arrivée d'une telle lettre entre les mains du président de la commission de dépouillement. Si la date d'expédition devait en principe pouvoir être retracée sur une lettre simple, au moyen du tampon postal, force est cependant de constater qu'il est, malheureusement, plus que monnaie courante que bon nombre de lettres sont intégrées dans le circuit postal de distribution sans être tamponnées en bonne et due forme, de sorte que la date d'expédition n'en saurait plus être retracée, ce qui constituait déjà un important problème lors des élections précédentes, en automne 2017.

Il conviendrait dès lors de fixer dans le texte une date limite jusqu'à laquelle les lettres contenant les bulletins de vote en cause devront être parvenues entre les mains du président de la commission de dépouillement pour que lesdits bulletins soient reconnus comme valables. Un délai de trois jours ouvrables (J+3), qui correspond aussi à la norme fixée par l'Institut luxembourgeois de régulation dans le règlement P13/10/ILR du 19 juillet 2013¹¹, dans lequel 99% du courrier national doit être distribué paraît ainsi indiqué. Afin d'éviter les difficultés susmentionnées, tout en permettant à un maximum d'électeurs d'exercer valablement et démocratiquement leur droit de vote, l'article 25,

¹¹ Institut luxembourgeois de régulation; Règlement P13/10/ILR du 19 juillet 2013 fixant les critères et les procédures d'octroi d'autorisations de fournir des services postaux relevant en tout ou en partie du service postal universel, les normes de qualité à respecter par les titulaires, ainsi que le contrôle du respect de ces normes - Secteur Services postaux

point 2°, lettre e), du règlement grand-ducal en question devrait donc être complété comme suit:

« **Art. 25. Sont nuls:** (...)

2° *ce bulletin même*

(...)

e) s'il a été posté par l'électeur au bureau expéditeur postérieurement au jour des élections, ou s'il arrive entre les mains du président de la commission de dépouillement plus de trois jours ouvrables après cette date, ».

Dans le même ordre d'idées, il faudrait prévoir, à l'article 22 de ce règlement grand-ducal, que la commission procède seulement au dépouillement du scrutin « le quatrième jour ouvrable suivant celui de l'élection ».

Par ailleurs, la mise à disposition de boîtes aux lettres spécialement dédiées à cet effet, dans les grands centres de POST Luxembourg, pourrait également contribuer à réduire significativement les difficultés soulevées ci-dessus, s'opposant à l'élection démocratique des représentants du personnel tombant sous le statut de la Fonction publique au conseil d'administration de POST Luxembourg.

La Chambre donne finalement à considérer que le procédé de « *tirage au sort* », tel que prévu dorénavant à l'article 27 du règlement grand-ducal, n'est pas non plus des plus démocratiques. Elle demande partant de maintenir cet article dans sa forme actuelle. Cela vaut aussi pour l'article 26 du règlement concernant l'élection des représentants du personnel salarié.

Ce n'est que sous la réserve expresse des observations formulées ci-dessus – et surtout de la demande de modifier l'article 1^{er}, alinéa 3, du règlement grand-ducal du 20 juillet 2017 (mode de calcul pour la répartition des sièges) – que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec le projet de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.)

Luxembourg, le 29 avril 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF