

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur

le projet de loi portant création de l'en-
treprise des Postes et Télécommunications

Par dépêche du 24 avril 1991, Monsieur le Ministre des Communications a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ce projet a pour but de transformer l'administration des P. et T. en une "entreprise" en lui conférant le statut d'un établissement public ainsi que - dans les limites des dispositions prévues au même projet - une certaine autonomie administrative et financière.

L'autonomie des P. et T. a été en discussion depuis le milieu des années 80, et le Gouvernement a positivement annoncé la présente mesure dans sa déclaration d'investiture du 24 juillet 1989.

L'organisation de la Poste sous la forme d'un service dont les prestations sont assurées par des fonctionnaires de l'Etat remonte aux temps où seules les autorités avaient des communications à échanger. Lors de l'élargissement graduel du cercle des usagers des services postaux, l'ancienne structure a été maintenue pour des raisons diverses dans la plupart des Etats européens. Or, à l'époque actuelle, qui se caractérise par l'accroissement explosif des communications, et la sophistication croissante des moyens techniques afférents, cette forme d'organisation gêne la Poste à tenir le pas avec l'évolution générale de la société moderne et à offrir le service optimal qu'exige sa clientèle.

Certes, l'Etat aurait pu, à l'instar de ce qui a été fait à l'époque pour le contrôle technique des véhicules automoteurs, confier à une ou à plusieurs entreprises privées le soin d'assurer, sur la base de cahiers des charges ou de conventions, les services des postes, des chèques postaux et des télécommunications. Mais le Gouvernement a opté pour une solution prudente de réorganisation qui, tout en respectant les droits acquis du nombreux personnel en cause, confère aux P. et T. la flexibilité nécessaire pour s'organiser comme une entreprise du secteur tertiaire.

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'Etat, 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 collégialement ses décisions, tout en pouvant déléguer à l'un ou à l'autre de ses membres la surveillance d'une division.

Trois divisions sont prévues:

- la direction générale avec l'inspection centrale,
- la division des postes comprenant les services financiers,
- la division des télécommunications.

Le personnel aura un régime de service de droit public, alors que les législations respectivement relatives aux fonctionnaires, aux employés de l'Etat et aux ouvriers de l'Etat seront applicables aux agents de l'entreprise. L'autorité compétente pour le recrutement du personnel et les nominations est le directoire en tant qu'organe exécutif, alors que la fixation de l'état des effectifs appartient au conseil d'administration qui est l'organe de décision de l'établissement.

Cette forme d'organisation n'appelle pas de critique fondamentale de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui présente cependant ci-dessous des observations relatives à certains détails.

Toutefois, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est amenée à rappeler une remarque déjà itérativement faite, à savoir qu'à chaque création d'un nouvel établissement public, le Gouvernement propose une autre structure. Tout en étant consciente du fait que la mission spécifique d'un établissement public peut influencer sur son organisation, la Chambre estime néanmoins qu'une ligne générale en la matière devrait être observée, notamment en ce qui concerne la composition du conseil d'administration ainsi que celle de l'organe exécutif. Pour illustrer une nouvelle fois des différences souvent non objectivement motivées, voici une comparaison entre les propositions pour la Poste et les dispositions parallèles en vigueur pour la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat:

Tableau de comparaison P. et T./BCEE

Concerne	P. et T.	BCEE
<u>Objet</u>	L'entreprise peut faire toutes prestations se rattachant à son objet.	Même disposition, mais "dans le respect des lois et règlements y applicables".
<u>Conseil d'administration</u> - composition	12 membres - 6 Etat nommés par Gouvernement - 2 Privé do - 4 Personnel élus A noter que l'Etat ne détient pas d'emblée la majorité, mais 50% seulement. Elle n'est acquise que par la voix prépondérante du président en cas de partage des voix.	9 membres - 5 Etat nommés par Gouvernement - 2 Privé do - 2 Personnel élus A noter que l'Etat détient d'office la majorité avec 5 mandats sur 9!
- président et vice-président	- désignés par le Gouvernement parmi les membres <u>représentant l'Etat</u>	- désignés par le Gouvernement parmi les membres <u>nommés par lui</u> . Il n'est donc pas exclu que le président et/ou vice-président ne soient pas choisis parmi les représentants de l'Etat!
- assistance aux réunions	Les <u>membres du comité de direction</u> y assistent de plein droit avec voix consultative.	Seul le <u>directeur général</u> ou son remplaçant y assiste de plein droit avec voix consultative.
- vacance d'un siège	- remplacement dans le délai d'un mois	- pas de délai prévu pour le remplacement
- fin du mandat	- 65 ans suivant le texte - 72 ans suivant le commentaire	- 72 ans
- dissolution	Dissolution par le Gouvernement possible "au cas où des dissensions graves entravent la bonne marche ..."	Même disposition, mais avec l'ajout " <u>notamment</u> aux cas où ...", ce qui admet d'autres motifs de dissolution.

Concerne	P. et T.	BCEE
<ul style="list-style-type: none"> - renouvellement après dissolution - présidence des réunions en cas d'absence du président - fréquence des réunions - ordre du jour - jetons de présence 	<ul style="list-style-type: none"> - dans le délai d'un mois - le doyen d'âge des membres <u>représentant l'Etat</u> remplace le président - au moins une fois tous les <u>trois</u> mois - tout membre a le droit d'y faire figurer des propositions - prévus pour les "membres et participants aux réunions du conseil", donc pour les membres du directoire. 	<ul style="list-style-type: none"> - pas de délai prévu - le doyen des membres <u>nommés par le Gouvernemen</u>t le remplace - au moins une fois tous les <u>deux</u> mois - ? - prévus pour les "membres du conseil"
<ul style="list-style-type: none"> <u>Comité de direction</u> - composition - remplacement du directeur général - rapport du comité au conseil d'admin. - fréquence des réunions - secret des délibérations 	<ul style="list-style-type: none"> 5 membres: un directeur général, deux directeurs généraux adjoints et deux directeurs En cas d'absence, le directeur général est remplacé par le membre du comité le plus ancien en rang - au moins tous les <u>trois</u> mois - en <u>principe</u> une fois par semaine - ? 	<ul style="list-style-type: none"> 3 à 5 membres: un directeur général, un directeur général adjoint et 1 à 3 directeurs Un remplacement (par le directeur général adjoint) est uniquement prévu pour convoquer et diriger les réunions - au moins tous les <u>deux</u> mois - au <u>moins</u> une fois par semaine - oui, même disposition que pour le conseil d'administration

Concerné	P. et T.	BCEE
- révocation	Le comité ou un de ses membres peut être révoqué sous certaines conditions	?
<u>Surveillance</u> - commissaire	Pas de commissaire	Le Gouvernement nomme un commissaire de surveillance
- réviseur	Les missions du ou des réviseurs d'entreprises sont clairement définies à l'article 22.	Le Gouvernement nomme un ou des réviseurs. Leurs missions ne sont pas spécifiées.
- approbation	Le ministre doit exercer son droit d'approbation dans les 30 jours.	Il l'exerce dans la huitaine.

Examen du texte

Article 1er

La loi peut se passer d'épithètes et d'enjoliveurs qui n'ajoutent rien au sens. La Chambre propose de supprimer les adjectifs "haute" devant la surveillance et "compétent" après la mention du ministre. Cette dernière remarque vaut pour tous les articles suivants où cet adjectif est inutilement employé.

Article 2 (2)

La "filiale" est une société contrôlée par sa société-mère, mais jouissant de la personnalité morale propre. La Chambre doute de l'opportunité d'autoriser la Poste à créer des sociétés-filles. Elle propose donc de supprimer du texte les mots "créer des filiales et". Si le besoin d'un autre établissement autonome se fait sentir dans le secteur des communications, c'est le législateur qui devra le créer, mais non pas la Poste. Par contre, la Chambre suggère de prévoir dans le cadre de cet article la possibilité de conclure des accords de coopération avec des services ou entreprises étrangers ou indigènes voire de prendre des participations dans des entreprises oeuvrant dans le domaine des communications.

Article 3 (4)

Quant aux prestations effectuées en ordre subsidiaire à l'étranger, la Chambre propose de préciser qu'elles se font "en collaboration avec les services postaux respectifs", ceci pour bien marquer que les lieux de travail du personnel se trouvent normalement au Grand-Duché.

Chapitre 1er - Conseil

Ce titre est à placer devant l'article 6, qui fixe les attributions générales du conseil.

Article 7

Sub (1) d), les termes "de sociétés filiales" est à remplacer par "de succursales".

Sub (3) d), l'adjectif "importantes" est trop vague. La Chambre estime que la loi devrait distinguer entre les affaires qui sont de la compétence des justices de paix et celles dévolues aux tribunaux.

Article 8

L'article 36 de la Constitution disposant toujours que "le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois ...", les nominations des membres du conseil prévues sub (2) et (3) sont à réserver au Grand-Duc, "sur proposition du Gouvernement en conseil".

Article 9 (2)

La "majorité simple" dont question, se calcule-t-elle par rapport au nombre des membres composant le conseil ou par rapport au nombre des membres présents à la réunion? Cette disposition nécessite une précision, sinon il y a risque que les représentants de l'Etat se trouvent en minorité, nonobstant la voix prépondérante du président, qui ne le devient d'ailleurs qu'en cas d'égalité des voix. Il y a donc lieu d'ajouter à cet article au moins un renvoi à l'article 13 (4).

Article 11

En ce qui concerne la disposition sub (3), il y a contradiction entre le commentaire et le texte en ce qui concerne la limite d'âge qui fait cesser d'office le mandat du membre du conseil. La Chambre estime que les auteurs - eu égard à une modification de la limite d'âge absolue qui est récemment venue en discussion pour les fonctionnaires de l'Etat - ont voulu prévoir un équitable parallélisme entre la cessation du mandat des représentants du personnel et des autres membres du conseil. Il y aurait donc lieu d'adapter en conséquence les explications fournies au commentaire des articles.

Sub (4) l'adverbe "provisoirement" est superflu. Comme il ne peut prêter qu'à confusion et discussion, il est à supprimer du texte.

Article 12

D'après le principe que l'autorité de nomination a également le pouvoir de révoquer, l'acte de dissolution du conseil appartient au Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

Article 16 (2)

Au premier tiret, la phrase devrait être complétée comme suit:

"- préalablement à leur transmission à l'autorité respective, de toutes les matières internes ...".

En effet, dans sa forme proposée, la disposition semble attribuer au comité des pouvoirs qui ne peuvent être les siens.

Article 17

Il y a lieu de préciser qui convoque les réunions du comité.

Article 18

Sub (1), l'expression "fonctionnaires" doit être complétée par "de l'Etat" pour conférer aux membres du comité de direction la qualité voulue.

Si elles peuvent être nommées "après" avis du conseil, l'Exécutif reste libre de faire appel à des personnes que le conseil n'a pas choisies. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics soulève donc la question de savoir s'il n'est pas opportun de prescrire l'avis "conforme" du conseil, puisque dans une entreprise il appartient aux administrateurs de désigner les dirigeants.

La disposition sub (2) est contraire à l'esprit du statut général des fonctionnaires de l'Etat, selon lequel les nominations sont faites "à vie" sauf acceptation d'une promotion. La formule proposée n'est d'ailleurs que du tape-à-l'oeil moderniste, puisque l'article 39 (3) la rend inapplicable au premier comité. Pour quelle raison objective entend-on autrement traiter les suivants? Du reste, le statut permet toujours de révoquer ou de déplacer un fonctionnaire déméritant en respectant la procédure disciplinaire. La suppression du paragraphe (2) impliquerait celle du paragraphe (3) qui deviendrait superflu.

Subsidiairement, il y a lieu de remplacer le terme impropre de "rémunération" par "traitement".

Article 22

Dans l'esprit de sa remarque relative à l'article 1er ci-dessus, la Chambre demande de remplacer la flagornerie "le ministre compétent exerce la haute surveillance" par "le ministre surveille".

Dans le cadre de son avis sur le projet de loi organisant l'établissement thermal de Mondorf, la Chambre avait déjà fait remarquer que l'efficacité de la surveillance gouvernementale est inversement proportionnelle à l'altitude de laquelle elle est exercée. La Chambre reste de cet avis.

Article 24 (2)

Afin d'éviter toute équivoque en la matière, il se recommande d'ajouter au paragraphe (2) la précision que le comité est également l'autorité investie du "pouvoir disciplinaire". En effet, selon le statut général des fonctionnaires de l'Etat, l'autorité de nomination diffère de l'autorité disciplinaire de première instance.

Article 24 (3)

La Chambre propose de dire à l'alinéa 3 que "Le conseil détermine l'état des effectifs du personnel de l'entreprise". En effet, la précision "par régime et carrière" est superflue alors que l'article 27 prévoit que les carrières sont fixées par règlement grand-ducal. A ce sujet, la Chambre renvoie également à sa remarque ci-dessous relative audit article 27.

Article 27

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il y a lieu de définir directement dans la loi les différentes carrières au service de l'entreprise, à l'instar de ce qui est actuellement prévu par la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration des Postes et Télécommunications. Toute carrière supplémentaire qui devrait, dans la suite, s'avérer indispensable au bon fonctionnement de l'entreprise, pourrait être introduite par règlement grand-ducal, sous réserve qu'il s'agisse d'une carrière qui existe déjà dans la Fonction Publique.

Article 30

La phrase sub (1) n'est vraie que dans la mesure où elle n'est pas contredite par toutes les dispositions qui précèdent et qui suivent. Mieux vaut la supprimer puisqu'elle n'ajoute rien de substantiel au texte.

Quant à la phrase sub (2), la Chambre propose de la rédiger comme suit: "L'entreprise appartient à l'Etat". En fait, ce n'est pas le capital qui appartiendra à l'Etat mais l'entreprise elle-même, ou, à la limite, si l'on veut, les actifs nets de l'entreprise, c'est-à-dire les actifs (ou avoirs) moins les passifs (ou engagements). Les fonds propres de l'entreprise comportent bien le capital et les réserves, mais également d'autres éléments (bénéfice de l'exercice en cours, bénéfice non distribué, provisions), y compris les pertes reportées qui sont à déduire.

Article 31

Ce vocabulaire semble un peu bizarre. Que veut donc dire "prestations et services offerts"? Il y a bien l'expression "prestations de services" qui s'oppose au terme de "biens". Mais les services offerts ne procurent aucune recette, ce ne sont que les services effectivement utilisés par les consommateurs qui donnent lieu à des recettes. Le second tiret constitue une redite partielle du premier. La Chambre propose de remplacer les deux tirets par le texte suivant:

"- les recettes en rapport avec les activités de l'entreprise, y compris les paiements de l'Etat en rapport avec une convention visée à l'alinéa (3)."

Article 32

La Chambre propose de dire avec plus de précision que les comptes annuels sont à établir dans les formes prescrites pour les entreprises commerciales. Il ne serait pas inutile d'ajouter qu'il y a lieu de procéder notamment à tous les amortissements et à la constitution de toutes les provisions spécifiques jugées requises par une gestion prudente, et ceci bien entendu avant l'établissement du bénéfice annuel.

Article 33

Sub (1), il y a lieu de remplacer, après le mot "surtaxes", la partie de phrase "perçues pendant l'exercice pour le compte de l'Etat" (ce qui est inexact parce qu'en fin d'analyse il n'en est pas le bénéficiaire) par "visées au paragraphe (5) ci-dessous". En effet, c'est ce dernier paragraphe qui fournit l'explication correcte des surtaxes en question.

Le paragraphe (2) fait un incroyable amalgame entre une "dotation à la réserve" et des "dotations aux amortissements". C'est élémentaire: la dévaluation des actifs (p. ex. des équipements, des bâtiments, etc.) donne obligatoirement lieu à des amortissements qui, dans le compte des pertes et profits, constituent des dépenses comme d'autres et réduisent de ce fait le résultat annuel. Elle aboutit à une réduction correspondante de la valeur comptable des actifs concernés. La dotation des réserves constituant (à côté de la distribution du bénéfice p. ex.) une des formes d'affectation du résultat annuel, elle aboutit à la création ou à l'augmentation d'un poste de passif, faisant partie (avec le capital notamment) des fonds propres.

Donc, en ne versant pas tout le bénéfice au Trésor, on peut augmenter les réserves. Ceci signifie que les actifs liquides de l'entreprise sont renfloués et que, en dehors des dépenses courantes, une partie (ou l'ensemble) des investissements peut être autofinancée. Mais en liant les dotations à faire pour l'exercice X aux investissements de l'exercice X + 1, on ne tient pas compte de l'état de liquidité de l'entreprise. Si à un moment donné l'entreprise est surliquide, elle peut financer tous ses investissements avec ses actifs liquides, alors que la formule retenue aboutira toujours à des constitutions de réserves inutiles. Si par contre l'entreprise est lourdement endettée, la formule peut être tout aussi inappropriée, parce qu'elle aboutit à des distributions de bénéfices alors que le choix correct serait l'autofinancement.

Il faudrait savoir ce que valent les actifs qui seront transférés à l'entreprise. Si la valeur réelle des immeubles et des équipements est difficile à établir, il faudrait au moins fixer une valeur comptable. Il semble tout à fait incroyable que la loi ne fixe pas le montant du capital (pour l'IML, la BCEE, la SNCI, on l'a fait).

Le second alinéa du paragraphe (2) pourrait se lire: "Le montant de cette dotation doit être fixé annuellement au vu des besoins de l'entreprise pour subvenir notamment à son budget d'investissement de l'exercice suivant."

Article 34

Au paragraphe (1), il faut terminer le premier alinéa par les mots "un apport en nature et un apport en numéraire". Au second alinéa, il faudrait lire: "Les apports en nature sont constitués par les propriétés ... et les véhicules et sont évalués à X francs. Les apports en numéraire sont constitués par le solde du fonds spécial visé à l'article 42".

Le paragraphe (2) devrait se lire: "En contrepartie de ces apports, l'Etat devient propriétaire de l'entreprise". Il faut ajouter un alinéa (3) se lisant: "Le capital de l'entreprise est fixé à Y milliards de francs", la valeur de Y étant à fixer au vu des actifs du bilan d'ouverture, c'est-à-dire de la valeur des apports mentionnés sous 34(1).

Article 36

En ce qui concerne le paragraphe (3) de cet article, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit rendre attentif que sa formulation ouvre la possibilité de transferts énormes en faveur du Trésor.

Actuellement, le CCP dispose de plusieurs milliards de francs qui sont confiés gratuitement par l'Administration des P. et T. au Trésor lequel les place, notamment sur le marché monétaire, et notamment par le biais de la BCEE, et touche des intérêts de plusieurs centaines de millions de francs. Les banques (qui à cet égard se trouvent dans une situation comparable au CCP) considèrent les dépôts en compte courant comme une source de financement, qui a son coût. S'il ne faut pas verser aux déposants d'intérêts, il faut cependant entretenir un système de virement et de clearing assez intensif en personnel, en frais de port, en coût d'ordinateur, etc. Pour le CCP, ceci signifie que jusqu'ici les P. et T. avaient les coûts et le Trésor les recettes; à ce transfert net vers l'Etat (qui s'ajoutait au solde entre recettes et dépenses des P. et T.) correspondait pour l'Etat le financement des investissements par le biais du fonds des télécommunications. Désormais, et si l'on ne veut pas donner un avantage ou un désavantage concurrentiel aux services financiers des P. et T. par rapport aux activités des banques, l'Etat devrait rémunérer au taux d'intérêt du marché les fonds reçus des CCP et le CCP devrait "payer" aux services postaux et de télécommunication les prestations fournies par ces derniers.

Si la formulation retenue ne gêne pas la Chambre, elle regrette qu'on n'ait pas explicité les conséquences et qu'on n'ait pas fait d'effort pour chiffrer les ordres de grandeur en cause. Il manque une partie chiffrée à cette loi!

Article 37

Pourquoi maintenir ces privilèges puisqu'on veut traiter les P. et T. comme une entreprise normale? Il serait certes logique d'exempter les actes découlant de la mise en vigueur de la loi, mais pourquoi aller plus loin?

Article 39

Le paragraphe 3 peut être supprimé si la proposition de la Chambre de ne pas limiter la durée des fonctions des membres de la direction est acceptée.

Article 41

L'alinéa 1er du paragraphe (1) abroge dans sa totalité la loi du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'administration des P. et T. De ce fait, l'article III, 16, a) de la loi du 27 août 1986 modifiant l'article 3 section A de la loi du 20 mars 1970 précitée devient caduc à son tour. Or, c'est précisément cet article qui assure aux fonctionnaires de la carrière supérieure de l'administration des P. et T. l'avancement aux grades 15 et 16 par l'attachement à un fonctionnaire de référence de l'administration gouvernementale. Ainsi est créé un vide légal pour la définition de l'avancement aux grades 15 et 16.

Etant donné que la philosophie générale du changement du statut de l'administration prévoit que le statut de fonctionnaire serait maintenu pour le personnel dans toute sa portée et sans restrictions, il y a lieu de reprendre les dispositions d'avancement aux grades 15 et 16 au nouveau statut, ceci en insérant au projet de loi un paragraphe équivalent au texte de la loi du 27 août 1986 susmentionnée et ayant donc la teneur suivante:

"Les fonctionnaires de la carrière supérieure de l'entreprise pourront être nommés aux fonctions respectivement de conseiller de direction ou d'ingénieur chef de division et de conseiller de direction première classe ou d'ingénieur première classe lorsque des fonctions de même grade sont atteintes par des fonctionnaires de la carrière de l'attaché de gouvernement de l'administration gouvernementale de rang égal ou immédiatement inférieur."

* * *

C'est sous la réserve des remarques et suggestions qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 24 septembre 1991.

Le Secrétaire,



Le Président,

