

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

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

et

le projet de règlement grand-ducal fixant les règles et les procédures en matière de recrutement, de stage, de formation professionnelle et de discipline à l'Entreprise des Postes et Télécommunications

Par dépêche du 3 septembre 2002, 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.

Par courrier du 24 du même mois, la Chambre a fait savoir qu'elle se voyait dans l'impossibilité de prendre position, les dispositions dérogatoires rendues possibles par le projet de loi n'étant pas connues puisqu'à fixer ultérieurement par règlement grand-ducal.

Six mois plus tard, le 24 mars 2003, la Chambre fut enfin saisie du projet afférent (dénommé "*avant-projet*" sur sa seule page de couverture), de sorte qu'elle se trouve désormais en mesure de se prononcer en connaissance de cause.

I. REMARQUES GENERALES

Les projets sous avis ont pour but de conférer au Comité de Direction de l'Entreprise des P&T – qui d'ores et déjà est l'autorité investie du pouvoir de nomination aux termes du statut général des fonctionnaires – des pouvoirs de décision et d'exécution supplémentaires concernant le personnel fonctionnaire de l'Entreprise.

Les nouvelles compétences dont le Comité de Direction entend s'investir concernent essentiellement

- le recrutement;
- le changement d'administration;
- le régime disciplinaire;
- la fixation des différentes carrières auprès de l'Entreprise;

- le nombre des emplois des différentes fonctions du cadre fermé pour les diverses carrières;
- la désignation des emplois des cadres fermés;
- la détermination des postes des cadres fermés dont les titulaires pourront avancer hors cadre jusqu'au grade de fin de carrière par dépassement des effectifs prévus.

Dans son article premier, le projet de loi sous avis confirme toutefois que:

- le statut général, les régimes des traitements, indemnités et pensions et la législation sur les fonctionnaires et employés de l'Etat, ainsi que
- le contrat collectif des ouvriers de l'Etat

restent applicables au personnel des P&T relevant de ces régimes, compte tenu des dérogations que le projet de loi entend y apporter.

Ces dérogations sont soit inscrites directement dans le corps de la loi soit reprises dans un règlement grand-ducal, sur base d'une disposition habilitante inscrite dans la loi afférente.

Elles touchent principalement les fonctionnaires de l'Entreprise et en partie ses employés assimilés aux employés de l'Etat. Les ouvriers et les employés privés des P&T ne sont pas concernés par le projet de réforme sous avis.

A. Dérogations inscrites dans le corps de la loi

Article 1^{er}

L'article 1^{er} prévoit, entre autres, qu'"*aucune sanction ou décision d'affectation d'un agent de ou vers l'entreprise ne peut lier l'entreprise sans accord préalable du comité*".

Le projet de loi, ainsi que le commentaire des articles, renoncent à citer les articles du statut général auxquels la disposition précitée entend déroger.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que par le terme "sanction d'affectation", le projet de loi entend la sanction disciplinaire du déplacement (article 47.5 du statut général), alors que par "décision d'affectation", il vise le chapitre 4 du statut général, qui traite du changement d'affectation, du changement de fonction et du changement d'administration.

Une référence précise aux articles du statut général auxquels le projet de loi entend déroger pour la cause des P&T éviterait le flou qui entoure la disposition précitée.

Sanction d'affectation

La disposition envisagée subordonne toute application d'une sanction disciplinaire du déplacement de ou vers l'Entreprise à l'accord préalable du Comité de Direction des P&T.

Tel serait donc également le cas pour un agent d'une administration publique déplacé vers l'Entreprise des P&T sur décision du conseil de discipline conformément aux articles afférents du statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Le statut général, tel qu'il vient d'être modifié par la loi votée le 30 avril 2003, prévoit que l'autorité de nomination est tenue d'appliquer la sanction disciplinaire conformément à la décision du conseil de discipline. Le droit de "*veto*" contre une telle décision, prévu dans le projet sous avis, enlève donc à la décision du conseil de discipline, dans ce cas précis, le caractère juridictionnel dont elle vient d'être investie par la récente réforme du statut.

Comme les décisions internes de l'EP&T en matière disciplinaire (voir ci-après) ne sauraient avoir force obligatoire pour les autres administrations et services de l'Etat, la sanction du déplacement ne s'appliquera en fait plus pour les P&T.

Décision d'affectation

Etant donné que le Comité de Direction, dans sa qualité de pouvoir de nomination, dispose d'ores et déjà du droit de décision en matière de changement d'affectation et de fonction, la disposition qui nous

occupe vise le changement d'administration sur demande de l'intéressé.

Le projet sous avis entend transférer le pouvoir de décision en la matière du Ministre de la Fonction Publique vers le seul Comité de Direction. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande si, dans ces conditions, l'esprit de mobilité des fonctionnaires régie par la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration, restera respecté.

En outre, comme le nombre de changements d'administration au départ des P&T reste dans des limites acceptables (5 changements en 2002 sur un effectif de 1616 fonctionnaires), la Chambre a des doutes quant à la nécessité de la dérogation proposée. Si la disposition en question devait néanmoins être maintenue, la Chambre demande qu'avant toute décision en la matière, le Comité de Direction consulte la représentation du personnel.

Article 2

L'article 2 du projet de loi permet au Comité de Direction de prendre les décisions en matière

- de fixation des carrières,
- du nombre des emplois des différentes fonctions du cadre fermé;
- de désignation des emplois du cadre fermé;
- de fixation des postes dont les titulaires pourront avancer hors cadre par dépassement des effectifs;

régie jusque-là par des règlements grand-ducaux.

Comme l'Entreprise des P&T jouit de l'autonomie totale en matière de fixation de son effectif, il n'est que logique qu'elle demande également d'étendre cette autonomie aux mesures d'exécution qui en résultent, étant entendu que les autres dispositions 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, devront être strictement respectées.

B. Dérogations reprises dans le règlement grand-ducal

Chapitre I.- Recrutement

L'Entreprise des P&T entend organiser elle-même des examens-concours écrits pour l'admission au stage des différentes carrières.

Selon l'exposé des motifs, il sera renoncé à un examen-concours d'admission pour la carrière supérieure scientifique et administrative. Or, une telle dérogation par rapport à la règle générale ne se retrouve nulle part dans le texte du projet sous avis. Elle serait par ailleurs tout à fait contraire à la récente réforme du statut général, qui vient de généraliser l'examen-concours en abrogeant toutes les dispositions légales prévoyant le recrutement sur titres.

En outre, l'Entreprise entend innover en faisant intervenir une épreuve d'admission supplémentaire sous forme d'une entrevue particulière devant une commission d'examen désignée par l'Entreprise. Pour sa décision d'admission au stage, le Comité de Direction devra prendre en considération l'avis de ladite commission et le résultat de l'examen-concours.

Il s'ensuit que les lauréats ne seront plus forcément choisis dans l'ordre de réussite aux épreuves, mais selon les profils dont les candidats peuvent se prévaloir. La réussite à l'examen-concours n'est en fait qu'un "*ticket d'entrée*" pour le second tour de la sélection.

A ce sujet, la Chambre tient d'abord à rappeler que la sélection des candidats à la fonction publique doit se faire de manière à assurer la plus grande égalité possible dans le recrutement et à éviter tout arbitraire ou favoritisme.

C'est pourquoi elle demande qu'un observateur, à nommer conformément aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 sur la procédure des commissions d'examen, soit présent non seulement pendant l'examen-concours, mais encore et surtout lors de l'entrevue particulière.

Chapitre II.- Stage

Les dispositions de l'article 6, 1^{er} alinéa, concernant les réductions de stage dérogent par rapport à la fonction publique dans la mesure où la disposition envisagée par les P&T ne fixe pas de durée maximale d'une telle réduction.

En ce qui concerne l'élimination définitive d'un candidat après un deuxième échec à l'examen de fin de stage, le projet sous avis fixe cette élimination "*à l'expiration du mois qui suit celui au cours duquel l'examen a eu lieu*".

La Chambre ne s'oppose pas, dans les conditions précitées, à une résiliation avant terme du stage. Elle estime toutefois que le délai envisagé est trop court, ceci d'autant plus que, du jour de l'examen jusqu'à la proclamation du résultat, s'écouleront plusieurs jours, voire des semaines. Dans ces conditions, et étant donné que le concerné devra rechercher un nouvel emploi, la Chambre propose de fixer la date du licenciement "*à l'expiration du mois qui suit celui de la proclamation du résultat de l'examen*".

Chapitre III.- Formation professionnelle

L'article 9, alinéa 2, précise que "*l'entreprise organise (elle-même) les cours de formation continue pour ses agents en vue de leur perfectionnement*".

D'ores et déjà l'EP&T organise elle-même un grand nombre de cours de perfectionnement. Faut-il déduire de la nouvelle disposition que les agents des P&T ne seront plus autorisés à suivre des cours organisés par l'INAP? La Chambre croit comprendre que seuls des cours de l'INAP qui bénéficient d'une assimilation par le Comité de Direction (art. 12 du projet) resteront accessibles aux agents des P&T.

Chapitre IV.- Discipline

Jusqu'ici, l'instruction disciplinaire était assurée par un service interne spécialisé des P&T. La récente réforme du statut général délègue cette mission à un Commissaire du Gouvernement chargé de

l'instruction disciplinaire. Ce commissaire peut confier tout ou partie de l'instruction à un délégué.

Il s'ensuit que l'EP&T pourrait être chargée de continuer à mener elle-même les instructions disciplinaires, toutefois sous le contrôle et la responsabilité dudit commissaire. L'EP&T préfère néanmoins être investie du pouvoir disciplinaire et mener les instructions sous sa propre régie.

La proposition sous avis respecte les grandes lignes de la procédure disciplinaire telle qu'elle est prévue par le statut général, à l'exception de la commission disciplinaire.

Si la Chambre peut marquer son accord à ce que l'EP&T crée, en son sein, sa propre commission disciplinaire, elle marque toutefois son opposition formelle quant aux compétences, à la composition et au fonctionnement de ladite commission interne.

Le statut général réformé dispose que "*l'autorité de nomination est tenue d'appliquer la sanction disciplinaire conformément à la décision du Conseil de discipline*". Or, dans le projet sous avis, le Comité de Direction des P&T s'arroge le droit de passer outre à l'avis de sa (propre) commission disciplinaire interne! Le Comité se constitue donc en juge et procureur en même temps, ce qui est inadmissible.

La Chambre tient à rappeler que le droit disciplinaire de la fonction publique donne à l'administration le droit de sanctionner les comportements fautifs qui nuisent au service, mais aménage ce droit en l'assortissant de garanties destinées à protéger au maximum l'agent contre tout acte arbitraire (Pierre Vandernoot: la fonction publique et la procédure disciplinaire).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics insiste donc pour que les décisions de la commission disciplinaire aient force obligatoire pour le Comité de Direction.

Il est évident que, dans ce cas, la commission doit être entourée des garanties requises pour qu'elle puisse remplir sa mission en toute indépendance, neutralité et impartialité. Or, la composition de la commission telle qu'elle est prévue par le projet sous avis n'offre pas ces garanties, étant donné que l'écrasante majorité de ses membres sont

au service de l'Entreprise et reçoivent les ordres de son Comité de Direction. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige en conséquence que les membres de la commission de discipline soient choisis de telle façon que leur neutralité et leur indépendance vis-à-vis du Comité de Direction de l'Entreprise soient garanties, c'est-à-dire qu'au moins la moitié d'entre eux soit "*recrutée*" en dehors de l'Entreprise.

II. EXAMEN DES TEXTES

Projet de loi

Tout d'abord, la Chambre signale que les auteurs du projet confondent "*alinéa*" et "*paragraphe*". Comme "*l'alinéa ne peut pas être introduit par un signe distinctif, c.-à-d. par une lettre ou un numéro, la numérotation étant la caractéristique d'un paragraphe*" (Marc Besch, "*Guide pratique de la technique législative luxembourgeoise*", publication du Conseil d'Etat, page 31, n° [59]), il y a lieu de remplacer, à l'article 1^{er} du projet de loi et à quatre reprises, le mot "*alinéa(s)*" par celui de "*paragraphe(s)*".

Ensuite, la Chambre constate que l'actuel article 24 (2) a été complété par l'ajout des termes "*sans préjudice*" tout au début du premier alinéa. Toutefois, les raisons de cet ajout lui échappent puisque lesdits mots, employés seuls, restent sans sens.

Projet de règlement grand-ducal

Article 1^{er}

Même remarque que pour le projet de loi en ce qui concerne l'emploi erroné du mot "*alinéa*" à la première phrase de l'article 1^{er}.

Article 4

La Chambre s'étonne de constater que la langue anglaise est une des matières obligatoires de l'examen-concours pour toutes les carrières-fonctionnaires de l'EP&T. Selon son commentaire, cette disposition

serait alignée sur les "*programmes d'examen de la Fonction publique*".

Or, à l'exception de la carrière du technicien diplômé, la connaissance de l'anglais pour l'admission au stage d'une carrière recrutant via examen-concours dans la Fonction publique n'est pas requise. La Chambre ne voit dès lors pas la nécessité de prescrire en l'occurrence des connaissances en anglais.

Article 13

Il y a lieu d'étendre la référence à l'article 21 de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique également à l'article 22 de cette même loi.

Article 18

Le 2^e paragraphe de la disposition sous avis, tel qu'il est formulé, donne le droit au service "*Inspection centrale*" de décider si oui ou non il y a lieu de donner suite à une demande d'inspection du dossier, et/ou une présentation des observations et/ou une demande d'un complément d'instruction de la part de l'agent concerné.

Or, seule la demande d'un complément d'instruction est (ou devrait être) visée. Il y a donc lieu de reprendre la formulation textuelle du paragraphe 4 (alinéas 1^{er} et 2) de l'article 56 du statut général.

Articles 20 et suivants

Ces articles sont à modifier ou à compléter conformément aux remarques présentées ci-avant sub I. B., chapitre IV. Discipline.

Sous la réserve des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est en mesure de se déclarer d'accord avec les projets sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 juin 2003.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG