

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur

le projet de loi modifiant

- a) la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics**
- b) la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

Par dépêche du 29 mars 2005, Monsieur le Ministre des Transports a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ce projet de loi apporte un nombre limité de modifications à la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics, alors que celle-ci n'a pas encore trouvé une application pleine et entière. D'autres dispositions introduites dans la législation luxembourgeoise par la loi en question sont maintenues inchangées. Le présent avis se réfère dès lors en partie, sans les reprendre toutes et intégralement, aux remarques déjà formulées par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dans son avis A-1852 du 11 décembre 2003 sur le projet qui est devenu la loi précitée du 29 juin 2004. Nul besoin notamment de répéter les réflexions générales sur le rôle crucial revenant aux transports publics et à leur organisation rationnelle dans la configuration future de notre pays, tant au niveau humain que sur le plan économique.

De façon générale, il convient certainement de remarquer que le législateur n'a pas à être particulièrement fier de sa performance, si dès la mise en vigueur d'une loi, on estime devoir déjà l'amender. La loi du 29 juin 2004 sur les transports publics n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2005, tandis que l'arrêté grand-ducal relatif au dépôt du projet sous examen porte la date du 7 avril 2005!

En faisant cette réflexion, la Chambre n'entend pas se prononcer sur la responsabilité relative de l'une ou de l'autre coalition politique. En principe, la gestion du pouvoir exécutif devrait s'accommoder du cadre créé par le pouvoir législatif, sans constamment changer les dispositions légales par convenance politique ou par pur plaisir de changer. D'autre part, la défectuosité intrinsèque que différentes lois révèlent dès le moment où l'on commence à les appliquer, ne peut pas être niée et devrait amener la Chambre des Députés à mieux coordonner ses travaux.

La qualité du travail législatif souffre de toute évidence de l'adoption cumulée de très nombreuses lois, en fin de session parlementaire voire en fin de législature, au rythme de plusieurs lois par jour, alors que l'action parlementaire tourne à vide pendant une bonne partie de l'année pour des raisons que la Chambre n'entend pas approfondir.

* * *

Une première modification visée par le projet de loi sous avis concerne le maintien, au sein du Ministère des Transports, de certaines compétences fondamentales que la loi du 29 juin 2004 prévoyait de transférer dans l'établissement public RGTP. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait, dans son avis précité, souligné *"le caractère sensible de la délégation à des établissements publics de fonctions relevant de l'exercice de la souveraineté nationale et du respect par de telles entités des principes du droit administratif"*, jugeant que l'approche du gouvernement de l'époque n'était *"a priori pas conforme aux exigences de la Constitution"* et proposant *"de maintenir la fonction d'autorité organisatrice au sein du Ministère des Transports"*. Le nouveau projet redresse donc un choix contre lequel la Chambre s'était prononcée avec véhémence, et la Chambre ne peut évidemment qu'approuver pleinement le changement prévu par le projet de loi, même si les motifs amenant le gouvernement actuel à cette modification ne sont pas entièrement identiques à ceux qui préoccupaient la Chambre.

Une autre modification concerne le changement du nom de l'établissement public créé comme RGTP / *"Régie Générale des Transports Publics"*. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve également cette modification, d'autant plus que dans son avis du 11 décembre 2003, elle avait recommandé *"de modifier la dénomination de la nouvelle entité à créer, qu'elle juge[ait] particulièrement mal choisie"*, notamment parce que le sens précis du terme désuet de *"Régie"* n'est plus en usage au Grand-Duché depuis des décennies, et que sa signification échappe de ce fait au grand public. Le nouveau nom proposé de Communauté des Transports (CdT) semble fort approprié comme désignation officielle, mais pour ce qui est de la communication publique avec les utilisateurs des transports en commun, la Chambre ne voudrait pas moins rappeler une réflexion de son avis antérieur déjà mentionné:

"Pour identifier les moyens de transports en question, on pourrait s'imaginer des solutions plus modernes et plus attrayantes, comme par exemple 'De Bus'. Avec tout le respect qui est dû aux SNCFL, SNCF, SNCB, RATP et autres RGTR: faut-il vraiment en rester éternellement à de telles monstruosité vieillottes, qui font les délices des amateurs de mots croisés?"

Les autres changements de terminologie, concernant les différents services qui existent en matière de transports en commun, sont à leur tour acceptables.

* * *

La structure d'ensemble retenue pour l'organisation des transports publics distingue clairement entre les diverses missions à remplir ainsi qu'entre les divers acteurs qui en sont chargés:

- l'Etat, à savoir le gouvernement et son ministre compétent, est l'autorité organisatrice,
- les entreprises de transport, opérateurs privés ou publics, restent chargés de l'exploitation pratique des lignes de transport public,
- tandis que la "*Communauté des Transports*", un établissement public fonctionnant sous la tutelle du Ministre des Transports, assume le rôle d'un organisme de coordination et de mise en œuvre de la politique, associant les usagers et les opérateurs aux autorités publiques.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, en acceptant cette architecture, ne peut cependant pas marquer son accord pour une composition paritaire de l'organe de décision de la Communauté des Transports, estimant que l'Etat doit se réserver une majorité dans l'organe suprême de l'établissement public. Conformément aux règles de jeu fixées pour le fonctionnement de notre démocratie, le gouvernement doit en effet assumer sa responsabilité politique, non seulement pour la définition de la politique des transports, mais aussi pour la mise en œuvre appropriée de celle-ci et pour son contrôle.

En conséquence, la concertation avec les transporteurs et les usagers, aussi utile et nécessaire qu'elle soit pour un fonctionnement optimal,

ne pourra pas servir de prétexte pour se décharger des responsabilités politiques. Les représentants du gouvernement au sein de l'organe de décision, qui agissent toujours sur base des directives reçues de la part des décideurs politiques, doivent se trouver en mesure d'obtenir à tout moment des décisions conséquentes, quel que soit le partage des avis autour de la table. Pour le reste, comme les décisions en question entament nécessairement la responsabilité politique du gouvernement, il n'est pas concevable qu'à ce niveau l'Etat doive, in fine, composer avec les autres acteurs en présence ou que son action puisse être immobilisée par une coalition momentanée de ceux-ci.

* * *

Le commentaire des articles du projet de loi se réfère explicitement à "*l'instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics*". Il s'agit là d'un texte sans statut légal valable et sans aucune valeur juridique.

Alors qu'il existe bien, dans notre système politique, un "*conseil de gouvernement*", le "*gouvernement en conseil*" est par contre un concept que l'on ne rencontre ni dans la Constitution, ni dans une loi quelconque. La prétendue "*instruction du gouvernement en conseil*" n'a pas de fondement plus solide, n'étant à son tour prévue dans aucun texte légal.

Le caractère plus qu'insolite de cette étrange directive de ce prétendu organe est d'ailleurs souligné par le fait que la décision mentionnée a été prise par le conseil de gouvernement en date du 11 juin 2004, l'avant-veille de l'échéance électorale du 13 juin 2004. Le conseil de gouvernement réuni à cette date savait parfaitement qu'il ne courait aucun risque de devoir appliquer encore lui-même la nouvelle règle, puisqu'en toutes circonstances le premier ministre devait trois jours plus tard, le 14 juin 2004, présenter au Grand-Duc la démission du gouvernement.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit par ailleurs obligée de rappeler au pouvoir exécutif, tout comme au pouvoir législatif saisi du projet de loi sous avis, que cette prétendue

"*instruction du gouvernement en conseil*" a été prise en violation flagrante d'accords formels signés en bonne et due forme par l'Etat en date du 21 mars 2002. Or, - faut-il le rappeler? - les engagements de l'Etat restent valables, nonobstant toute modification ultérieure de la composition d'un des organes de l'Etat, que ce soit le gouvernement, le conseil de gouvernement ou le "*gouvernement en conseil*".

Pacta sunt servanda! On dirait que les membres du gouvernement actuel cherchent à se voir traînés en justice - comme ses prédécesseurs - par le partenaire social, le syndicat représentatif du secteur public, et à se faire condamner formellement pour le non-respect des engagements pris. Toujours est-il qu'en 2002 l'Etat a formellement promis que, dans tout nouvel établissement public à créer, le personnel aurait le statut de l'authentique fonction publique, et que dans les établissements existants on procéderait à un redressement de la situation.

Sur base des analyses et des conseils contenus dans l'étude qu'il avait commandée à l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP) de Maastricht, le pouvoir exécutif a en effet signé le 21 mars 2002 un accord avec la CGFP, qui retient pour le personnel de tous les établissements publics le régime public statutaire. Le passage consacré à la question dans cet accord a la formulation suivante: "*En exécution des recommandations de l'Institut Européen d'Administration Publique de Maastricht, les lois ayant créé ou créant des établissements publics garantiront au personnel concerné le régime de statut public pour des raisons d'harmonisation, de transparence et d'équité.*"

En tant que volonté clairement exprimée des deux parties contractantes en présence, cet accord signé a - contrairement à la prétendue "*instruction du gouvernement en conseil*" invoquée - une valeur juridique contraignante. Il oblige le gouvernement à exécuter de bonne foi les engagements pris selon les termes convenus. La loi du 29 juin 2004 sur les transports publics - votée à son tour en fin de règne, voir la réflexion liminaire - violait clairement cet engagement. Le nouveau projet de loi ne le fait pas moins, comme la Chambre doit le souligner.

Ne voulant pas s'étendre plus amplement sur cette question, la Chambre joint en annexe, à l'attention des organes impliqués dans le processus de législation, l'avis n° A-1914 qu'elle a émis le 29 juin 2004 à propos du projet de la fameuse "*directive du gouvernement en conseil*" du 11 juin 2004, à un moment où, à son insu (puisqu'elle ne fut publiée au Mémorial que le 12 juillet 2004), celle-ci avait déjà fait l'objet d'une décision définitive.

* * *

L'article 9 du projet sous avis, en ajoutant à la loi du 29 juin 2004 un article 7bis, qualifie l'établissement public aux compétences désormais réduites et à la dénomination modifiée par le terme d'"*établissement public à caractère industriel et commercial*". Si la législation luxembourgeoise connaît bien le concept de l'établissement public, la nouvelle désignation retenue ici constitue, du moins pour notre pays, une innovation législative, la fameuse "*instruction du gouvernement en conseil*" étant évidemment sans valeur juridique. Les contours de ce nouveau terme juridique sont difficiles à cerner et les conséquences pratiques de cette innovation plutôt imprévisibles.

Alors qu'il est évident que la nouvelle "*Communauté des Transports*" ne va ouvrir ni une fabrique (pour ainsi devenir un "*industriel*") ni un magasin (pour devenir un "*commerçant*"), le public se demandera évidemment, en prenant connaissance d'un tel qualificatif officiel, si les mots signifient bien ce qu'ils semblent signifier. Le domaine des établissements publics a fait l'objet de distinctions et de classifications précises dans le droit public de certains autres pays, notamment en France, mais l'analyse qui a été entreprise à ce propos pour le Grand-Duché, voilà quelques années, par l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP) de Maastricht, n'a pas débouché sur le débat public prévu, et les autorités ont manqué de tirer les conclusions de tout le travail utile accompli par les hommes de l'art.

En conséquence, les conclusions concrètes pouvant et devant découler des distinctions pertinentes constatées, étudiées et expliquées par les experts de droit public n'ont débouché sur aucune conséquence législative pratique. Le gouvernement n'a pas procédé, comme promis, à un inventaire complet et exhaustif des établissements publics luxembourgeois, des différences dans leurs missions, des exigences

particulières qui en découlent pour leurs structures et organes, des aménagements particuliers - le cas échéant justifiés - à propos du personnel.

Aucune discussion d'ensemble n'a été menée à propos des établissements publics et sur les règles précises devant présider à leur fonctionnement, et ceci en dépit de divers dysfonctionnements qui ont défrayé la chronique au fil du temps. Les affaires en question, amplement discutées en public, étaient certes dues en majeure partie à des manquements au niveau politique, mais dans bien des cas les problèmes n'ont pu se développer et s'aggraver que suite à des vices de construction des établissements en question et à la composition de leurs organes, ainsi qu'à leur mode de fonctionnement et à celui de leurs organes de décision et de surveillance.

Dans les cas d'espèce, c'est surtout la bonne renommée de la fonction publique qui a été mise à mal, alors que ce sont de toute évidence des manquements des décideurs politiques qui étaient effectivement en cause. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit dès lors dénoncer une fois de plus et avec insistance le refus du gouvernement de définir des règles générales différenciées, à respecter à propos des structures de tous les établissements publics et au sein de tous ces établissements. La fameuse "*instruction du gouvernement en conseil*" est inacceptable à cet égard, puisque les distinctions inappropriées qu'elle a retenues sont en opposition ouverte avec les conclusions et les analyses fondées des chercheurs de l'IEAP.

Il est par ailleurs de notoriété publique que la CGFP - approchée par le gouvernement de la législature précédente pour revoir l'accord trouvé le 21 mars 2002 (celui-ci étant entre-temps jugé trop rigide par le gouvernement, du fait qu'il prévoit, pour tous les établissements publics sans exception, le même statut du personnel sans la moindre distinction) - s'est déclarée prête à discuter d'aménagements ponctuels de cet accord.

Hélas, de telles négociations n'ont jamais pu démarrer parce que le gouvernement n'a jamais pris soin de dresser l'indispensable inventaire des établissements existants, qui est pourtant nécessaire pour un arrangement d'ensemble. Or, le travail d'analyse sous-jacent est fait depuis longtemps, de sorte que la base théorique pour une classifica-

tion sensée des établissements en place existe, et que donc les questions pertinentes à appliquer à chaque établissement en particulier sont connues. Pour plus de détails, il est encore une fois renvoyé à la prise de position de la Chambre annexée au présent avis.

Ce n'est que sous la réserve des observations qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet lui soumis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 juillet 2005.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG

Annexe: avis A-1914 du 29 juin 2004 sur le projet d'instruction du gouvernement en conseil ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics.