

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le droit de vote des ressortissants communautaires
aux élections pour les chambres professionnelles

Par dépêche du 13 février 1990, Monsieur le Ministre du Travail a demandé, pour le 31 mars 1990, un avis motivé de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le problème du droit de vote des ressortissants communautaires aux élections pour les chambres professionnelles et notamment sur les arguments présentés par la Commission des Communautés européennes au sujet du refus du Gouvernement luxembourgeois de prendre les mesures nécessaires pour accorder le droit de vote actif et passif aux ressortissants communautaires lors des dites élections.

En cette matière délicate, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a jugé à propos de s'adjoindre les compétences d'experts en droit, et elle fait sienne la prise de position que lui a fait parvenir Maître Alex BONN, Avocat à la Cour, Luxembourg.

En voici le texte:

"1. Suivant la Commission les autorités luxembourgeoises considéraient la nature juridique des chambres professionnelles comme déterminante de l'exclusion du droit du vote en discussion.

"A juste titre le Gouvernement luxembourgeois a rappelé que les chambres professionnelles constituent une institution de représentation qui est différente des structures patronales et syndicales libres. En effet le législateur de 1924 a créé des organes nouveaux qui ne figuraient pas dans la structure étatique tracée par la Constitution de 1868. Il associait les professions à la gestion de l'Etat. Dans une idée proche du corporatisme la représentation des professions était appelée à collaborer aux pouvoirs publics. A côté de la représentation générale de la population dans la chambre des députés la représentation sectorielle par professions obtenait voix au chapitre.

"Aussi les représentants des professions devaient-ils sortir d'élections. La "base électorale" était le caractère dominant de la nouvelle institution. Ces élections avaient lieu, suivant les principes récemment introduits dans le droit public luxembourgeois, au suffrage universel sans distinction de sexe, et, pour les deux chambres salariales des employés privés et de travail, au scrutin de liste.

"La mission identique dévolue aux cinq chambres tant patronales que salariales était libellée en fonction de leur importance dans le corps social

'créer et subventionner le cas échéant tous établissements, institutions, oeuvres ou services voués essentiellement à ..., à en féconder l'activité, à fournir des avis, à formuler des réclamations, à solliciter des informations et la production de données statistiques'.

"La participation des nouvelles chambres à l'exercice de la puissance publique était soulignée par une double fonction législative: elles obtenaient un droit de proposition législative; elles devaient être obligatoirement consultées pour toutes les lois et tous les arrêtés concernant principalement leur profession.

"Aussi le mandat de délégué d'une chambre professionnelle était-il déclaré incompatible avec celui de membre de la Chambre des Députés ou avec les fonctions de conseiller d'Etat.

"2. La Commission rejette (sub. 4 - a de son exposé) l'argument tiré de la nature juridique des chambres professionnelles, parce que l'application du principe d'égalité de traitement en matière de droits syndicaux énoncé à l'article 8 du règlement 1612/68 ne pourrait dépendre exclusivement du fait que l'enceinte où les droits syndicaux sont susceptibles de s'exercer soit une organisation syndicale au sens commun du terme.

"La Commission entend donc appliquer l'article 8 du règlement 1612/68 qui dit:

'Le travailleur ressortissant d'un Etat membre occupé sur le territoire d'un autre Etat membre bénéficie de l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote; ...'

"Ce texte qui se limite aux organisations syndicales et à l'exercice des droits syndicaux, devrait être appliqué aux chambres professionnelles luxembourgeoises malgré les différences de nature juridique qui caractérisent ces dernières.

"a) Tel serait notamment le cas parce que le droit de présenter la candidature en tant que représentant des organisations syndicales traditionnelles aux élections aux chambres professionnelles des "employés privés" et "de travail" dériverait de l'article 8 en question, étant donné que les membres des chambres professionnelles des travailleurs salariés seraient élus dans la pratique sur des listes présentées par les organisations syndicales dont ils seraient les mandataires.

"La Commission dit bien qu'il s'agit d'une pratique. En effet, aucun texte légal ou réglementaire n'a prévu ou exigé que les listes des candidats seraient présentées par les organisations

syndicales. L'arrêté grand-ducal du 22 novembre 1924, amendé à plusieurs reprises, prévoyait et prévoit toujours que les élections ont lieu au scrutin de liste pour la chambre des employés privés et pour la chambre du travail (article 1er) et que les listes de candidats sont présentées par "groupe" (article 11). L'intervention éventuelle des syndicats est donc fortuite. - La situation est analogue à ce qui se passe pour les élections à la chambre des députés: la Constitution et la loi électorale prévoient le scrutin de liste, mais il n'est dit nulle part de qui doivent émaner les listes. La loi se contente de dire que les listes sont constituées 'par les groupements de candidats' sans mentionner les partis politiques qui les patronnent. - Le fait que les candidatures aux élections des chambres professionnelles émaneraient, en fait, des syndicats, n'est donc pas de nature à changer le caractère de ces élections ni la qualité des élus qui sont censés représenter la profession entière dont ils sont les porte-parole.

"b) La Commission appuie le même argument tiré de l'égalité de traitement en matière de droits syndicaux sur la considération que les chambres professionnelles et concrètement celle des employés privés et de travail auraient vocation légale en ce qui concerne la sauvegarde et la défense des intérêts de la catégorie socio-professionnelle qu'elles représentent. Elles auraient aussi des attributions spécifiques dans la mise en oeuvre et la surveillance de la formation professionnelle. Elles organiseraient, enfin, selon les propos des autorités luxembourgeoises, "une représentation salariale".

"C'est précisément sur ce point que se distinguent les chambres professionnelles en général et les chambres salariales en particulier d'organisations purement syndicales. Tandis que ces dernières ont pour objectif la défense et la promotion d'intérêts particuliers d'un groupe à l'intérieur de toute une profession de salariés intellectuels ou manuels, la chambre professionnelle est appelée à préserver et favoriser les intérêts supérieurs et communs d'une profession entière dont la caractéristique est le travail dépendant et salarié mais qui présente un éventail très large.

"Il convient d'ailleurs de relever que l'activité spécifique des syndicats a obtenu une consécration législative multiple: ce sont les 'organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national' qui présentent les listes pour l'élection des délégués du personnel dans les entreprises (Loi du 18 mai 1979) ces délégués procédant à leur tour à la nomination des représentants du personnel dans les comités mixtes d'entreprise et les conseils d'administration des sociétés anonymes. Ce sont encore les organisations syndicales les plus représentatives qui proposent les représentants du salariat dans l'Office National de Conciliation (Arrêté grand-ducal du 6.10.1945 modifié). Ce sont enfin les organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national qui sont les partenaires du patronat dans les conventions collectives de travail (Loi du 12 juin 1965).

"On peut donc affirmer que la législation luxembourgeoise a sanctionné et amplifié l'action syndicale en tant qu'elle doit, suivant les termes employés par la Commission, tendre par la libre circulation des travailleurs dans l'Etat membre au 'but de lui garantir la possibilité d'améliorer ses conditions de vie et de travail ainsi que de faciliter sa promotion sociale'.

"Ce qui va au-delà, dans la mission supérieure des chambres professionnelles du salariat, ne peut être qu'une action qui nécessite le consentement et le concours des autres institutions et qui se rattache par conséquent à l'exercice de l'autorité.

"c) En conclusion la Commission, en se basant sur l'interprétation large de l'article 8 par la Cour de Justice, estime que le travailleur communautaire - en tant que membre d'une organisation syndicale - aurait pu être nommé à des postes de gestion d'organismes de droit public et se retrouver ainsi à exercer dans un autre Etat membre une fonction de droit public.

"Cette considération théorique, basée sur une jurisprudence intervenue dans une matière toute différente, est à côté des données du cas concret. L'arrêt visé intervenu dans l'affaire 149/79 a eu à juger si certains postes inférieurs dans des établissements publics ou des collectivités locales devaient tomber sous l'exception de l'article 48 paragraphe 4 du Traité ce que la Cour de Justice a nié. Dans la question qui divise les autorités luxembourgeoises et la Commission il ne s'agit pas d'emplois dans l'administration publique ni inférieurs ni dominants, il ne s'agit pas de postes de gestion dans des organismes de droit public, il s'agit de ces organismes eux-mêmes et de leur action collective qui est exercée par la personne juridique que constitue chaque chambre. La personnification civile est un trait essentiel et caractéristique des chambres professionnelles qui peuvent acquérir, recevoir, posséder, emprunter, aliéner, ester en justice (art. 2 de la loi) et qui agissent comme telles, non par l'action d'un de leurs membres.

"3. La Commission examine ensuite (sub 4 - b) 'le principal argument présenté par les autorités luxembourgeoises' savoir 'l'exclusion prévue par l'article 8 du Règlement 1612/68 de l'exercice d'une fonction du droit public' en raison du lien des chambres professionnelles avec l'exercice de la puissance publique.

"Ce faisant la Commission cite le texte réglementaire incomplètement. En effet, l'article 8 du Règlement 1612/68, après avoir proclamé le droit du travailleur ressortissant d'un Etat membre 'de bénéficier de l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote', énonce une double exception comme suit: 'il peut être exclu de la participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public'.

"Alors que la Commission ne cite et commente que la deuxième exception 'exercice d'une fonction de droit public', c'est la première

exception qui gouverne le cas en discussion: 'participation à la gestion d'organismes de droit public'. En effet, les chambres professionnelles luxembourgeoises constituent indiscutablement des organismes de droit public. Les chambres, on vient de le souligner, agissent collectivement pour accomplir leur mission légale. Ce n'est donc pas la gestion de ces chambres à laquelle pourrait se poser la question d'une participation, mais leur action même, action indivisible associée à l'exercice de l'autorité publique et qui de ce fait est réservée aux nationaux.

"C'est donc à tort que la Commission voudrait faire rentrer le problème des chambres professionnelles dans l'exception permettant, dans des cas particuliers, l'exercice par des non nationaux d'une fonction de droit public en se référant à la jurisprudence qu'on vient d'examiner (supra 2-c).

- "4. Parlant de la 'fonction consultative des chambres' la Commission, sans contester le caractère de droit public qui s'y rattache, estime qu'elle n'est qu'une des missions que la loi leur a confiées parmi bien d'autres.

"Cette présentation doit être critiquée. Les chambres on reçu une mission étendue dans l'intérêt de leurs ressortissants. Les tâches qui en résultent sont abandonnées à l'initiative et à la diligence de chaque chambre. La consultation des chambres sur les lois et règlements les concernant principalement est par contre obligatoire. De ce fait, les chambres sont associées à la procédure législative et réglementaire. Le droit de faire des propositions de loi, enfin, constitue une prérogative exceptionnelle: après le Grand-Duc et la Chambre des députés, les chambres professionnelles ont reçu un droit d'initiative législative réservé jusqu'alors au Conseil d'Etat.

"On ne peut donc mettre sur un pied d'égalité et confondre dans un même objet les fonctions différentes dont les chambres ont été investies.

- "5. La Commission souligne le fait que les chambres professionnelles n'appartiennent pas aux organes appelés par la Constitution à intervenir dans l'élaboration législative, l'obligation de les consulter ne résultant que d'une loi ordinaire.

"Cette observation est sans relevance. Le fait que les chambres professionnelles ont été instituées non par la Constitution mais par la loi ordinaire a pour seule conséquence que la législation sur les chambres professionnelles peut être modifiée au gré du législateur. En l'état cette législation est obligatoire et s'impose au même titre qu'une prescription constitutionnelle. Un règlement intéressant une chambre professionnelle pris sans que son avis ait été demandé, sera annulé par les tribunaux. Dans les mêmes conditions une loi échapperait à cette sanction parce que le droit constitutionnel luxembourgeois ignore le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois.

"6. La Commission invoque encore l'interprétation large par la Cour de justice du Règlement 1612/68 pour se demander si le fait que certaines tâches des chambres professionnelles relèvent de la puissance publique, doit faire conclure à la non-éligibilité des travailleurs communautaires ou si, à la rigueur, il serait possible d'envisager l'exclusion de ces activités. En d'autres mots elle voudrait scinder les tâches dévolues aux chambres professionnelles pour rendre accessibles aux ressortissants communautaires les fonctions qui ne dépendraient pas de l'exercice de la puissance publique.

"Une telle vue se heurte à la circonstance que l'action des chambres professionnelles exercée collectivement est l'émanation d'un organisme de droit public chargé de sa mission par la loi. Toutes les activités des chambres proviennent d'un même organe et ont le même caractère sans qu'il soit possible de les différencier suivant un prétendu caractère de droit public ou autre.

"Au demeurant l'idée de scinder les activités d'une chambre professionnelle pour les attribuer en partie à un corps composé exclusivement de nationaux et en partie à un corps admettant également des ressortissants étrangers ne pourrait conduire qu'à des frictions et finalement à la paralysie.

"7. Une dernière observation de la Commission doit être mentionnée.

"La Commission souligne que la loi originale sur les chambres professionnelles du 4 avril 1924 ne faisait pas de distinction parmi les composants des chambres professionnelles. C'est la loi du 3 juin 1926 qui aurait amendé l'article 3 et créé la figure du 'ressortissant' de la Chambre, tenu de verser une cotisation mais sans être 'électeur' s'il n'a pas la nationalité luxembourgeoise.

"La loi de 1924 parlait effectivement des seuls électeurs qui devaient être Luxembourgeois. Il se révéla bientôt que les ressortissants de la catégorie socio-professionnelle représentée par la chambre étaient souvent des étrangers. Ainsi la loi de 1926 vint corriger une vue erronée de la loi originaire.

"Cette précision de l'historique de la législation n'apporte pas d'élément à la solution du problème."

Conclusion:

Au vu des considérations et discussions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est amenée à approuver la position prise par les autorités luxembourgeoises et à rejeter les observations de la Commission.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 mars 1990.

Le Secrétaire,



Le Président,

