

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur le

projet de règlement grand-ducal fixant les conditions générales du statut des agents de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg

Par dépêche du 15 novembre 1991, Monsieur le Ministre du Trésor a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Ce projet a pour but de porter exécution de l'article 30, paragraphe (2), de la loi du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg, qui stipule que "les agents de la banque ont un statut de droit public assimilé à celui des employés de l'Etat" et que "les conditions générales du statut, concernant notamment les droits et devoirs, les conditions d'engagement, d'avancement, de rémunération et de retraite des agents sont fixées par règlement grand-ducal".

Avant de procéder à l'examen du texte proposé, la Chambre se doit de faire une remarque d'ordre général au sujet de la documentation connexe.

Si le texte du projet était accompagné d'un exposé clair et précis et d'un commentaire des articles particulièrement explicatif, il n'en reste pas moins que les dispositions régissant actuellement la situation statutaire du personnel concerné font cruellement défaut. En effet, selon les informations dont dispose la Chambre, le "texte coordonné du 26 juillet 1979 mis à jour au 1er août 1987", auquel les auteurs se réfèrent de temps en temps, n'a jamais été publié officiellement, de sorte qu'il est très difficile d'évaluer l'une ou l'autre disposition par rapport à ce qui vaut à l'heure actuelle.

Par ailleurs, selon leur commentaire, certains articles tiennent compte de décisions prises par le Conseil de Gouvernement en date du 6 septembre 1991 ou par le Conseil d'Administration le 1er juin 1987. Il s'agit, là encore, de documents non disponibles "par la voie normale".

Dans ces conditions, il n'est pas exclu que l'interprétation donnée par la Chambre à telle ou telle mesure puisse trouver sa base dans un malentendu ou la méconnaissance des dispositions actuelles.

Examen du texte

Article 1er

L'article 1er énumère, parmi les principales dispositions légales régissant la situation statutaire des fonctionnaires de l'Etat, celles qui seront également applicables aux agents de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat.

La Chambre n'a pas d'objection à présenter, sauf qu'au point b), l'indication, même si ce n'est qu'en quelques mots, de la matière dont traitent les articles énumérés, contribue à faciliter l'analyse et à simplifier la mission des instances consultatives de façon considérable. La Chambre propose donc de procéder de la même façon en ce qui concerne la lettre a).

Article 2

Il est normal que les décisions prises par le Gouvernement ou un ministre en ce qui concerne les fonctionnaires et employés de l'Etat, le soient en l'occurrence par le comité de direction de la Banque. Toutefois, la Chambre demande de compléter cette disposition par l'ajout normalement prévu dans des situations analogues, à savoir "sous réserve d'approbation par le Ministre de tutelle".

Article 3

La Chambre est quelque peu surprise par le fait que "le contrat de louage de service des agents (sera) ... régi par la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail". Tant l'expression "louage de service" que la référence à la loi sur le contrat de travail sont strictement du domaine du secteur privé. Le commentaire va d'ailleurs dans le même sens en confirmant que "le fondement juridique du contrat ... se trouve dans les dispositions portant règlement légal du louage de services des employés privés" et que "les relations de travail présentent donc un caractère essentiellement contractuel".

La Chambre se demande si ces affirmations ne sont pas incompatibles avec la base légale, qui prévoit un "statut de droit public assimilé à celui des employés de l'Etat", et le texte intitulé "Principes Généraux" qui accompagne le projet. En effet, ce dernier informe le lecteur que "la loi a voulu donner aux agents de la banque un statut de droit public par opposition à un régime de droit privé"!

Article 4

L'article 4 permet au comité de direction d'engager "des agents non-luxembourgeois en cas de nécessité".

La Chambre partage les vues du commentaire de cet article au sujet de la "dure concurrence du secteur privé" et de "l'étroitesse bien connue du marché national de l'emploi" lorsqu'il s'agit de recruter des spécialistes dans un domaine particulier. Toutefois, la référence à la libre circulation des travailleurs ainsi que la formulation positive du texte de l'article 4 ne lui donnent pas satisfaction.

Etant donné que l'article 31 (1) de la loi prévoit déjà l'engagement, par contrat spécial, de "personnes disposant d'une formation professionnelle spéciale ou justifiant d'une expérience professionnelle particulière", la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande, dans le souci d'éliminer toute possibilité d'abus, de formuler comme suit la dernière phrase de l'article 4:

"... Celui-ci n'est autorisé à engager des agents non luxembourgeois qu'en cas de nécessité et conformément à l'article 31 (1) de la loi du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg."

Articles 5 à 7

Pas de remarque.

Article 8

Selon l'article 8, la juridiction du travail sera compétente pour juger les contestations résultant du contrat de travail des agents.

Il est évident que cette disposition découle directement de l'article 3 du projet. Comme la loi prévoit cependant un statut de droit public, la Chambre estime que le règlement sous avis doit, dans la mesure du possible, respecter la volonté du législateur. Aussi demande-t-elle de remplacer l'article 8 par le texte suivant, en vigueur pour les employés de l'Etat:

"Les contestations résultant du contrat d'emploi, de la rémunération et des sanctions et mesures disciplinaires sont de la compétence du Conseil d'Etat, Comité du Contentieux, statuant en dernière instance et comme juge de fond".

Articles 9 et 10

Ces articles règlent la procédure disciplinaire.

A ce sujet, la Chambre signale d'abord que les sanctions disciplinaires prévues par le statut général des fonctionnaires de l'Etat ne figurent pas "aux articles 44 à 50" de la loi du 16 avril 1979, mais au seul article 47, qui est d'ailleurs introduit par la phrase: "Les sanctions disciplinaires sont:".

Ensuite, la Chambre n'est pas convaincue que la commission prévue à l'article 9 soit composée de façon idéale, et ce pour deux raisons.

D'une part, l'on peut douter de sa neutralité alors que seuls des agents de la Banque en feront partie. A titre de comparaison, la Chambre rappelle que le Conseil de discipline de la Fonction Publique, dont la commission précitée est l'équivalent, ne comprend pas uniquement des fonctionnaires de la même administration que "l'inculpé", mais qu'il est composé "de deux magistrats de l'ordre judiciaire, d'un délégué du ministre de la Fonction publique et de trois fonctionnaires de l'ordre administratif appartenant à des administrations et à des carrières différentes".

D'autre part, il est fort probable que la commission en question sera, dans la très grande majorité des cas, incapable d'émettre un avis pour la simple raison qu'elle sera composée paritairement de deux agents désignés par la direction et de deux autres représentant le personnel. Il va de soi que les votes se termineront normalement par le score de 2:2.

Pour toutes ces raisons, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose de s'inspirer ailleurs pour réunir une commission qui puisse fonctionner.

Quant à l'article 10, la Chambre signale que le sort de l'avis à émettre par la commission n'est réglé nulle part.

Même dans l'hypothèse où la commission proposerait à l'unanimité d'acquiescer un agent, le comité de direction aurait toujours le loisir de le renvoyer!

Il y aurait donc lieu de compléter ledit article 10 par un ajout s'inspirant de l'article 57 du statut général des fonctionnaires de l'Etat et de dire:

"Le comité de direction peut, à la suite de l'avis de la commission, soit appliquer la sanction disciplinaire proposée par celle-ci, soit appliquer une sanction moins sévère ou renvoyer l'agent des fins de la poursuite."

Enfin, s'il ne règle pas lui-même les modalités de fonctionnement de la commission de discipline, le texte devrait stipuler que celle-ci élabore elle-même son règlement de procédure.

Article 11

L'article 11 arrête le cadre du personnel de la Banque.

A l'exposé accompagnant le projet, il est à plusieurs reprises question d'"analogies" et de "similitudes" entre le statut des agents et celui des employés de l'Etat. Or, force est de constater que la désignation des emplois et grades retenue à l'article 11 est celle qui vaut pour les fonctionnaires de l'Etat. Dans un cas bien déterminé, le développement de la carrière dépasse même celui de la même carrière auprès des administrations et services de l'Etat.

Même si cette disposition ne fait qu'entériner une situation existante, et qu'en plus son bénéfice est lié à certaines conditions, la Chambre se doit de signaler que des situations analogues existent dans certains services étatiques. Sans vouloir déclencher une discussion au sujet de "l'assimilation aux assimilés", la Chambre invite le Gouvernement à étudier le problème dans le cadre de l'étude générale sur les traitements.

Article 12

Pas de remarque.

Articles 13 et 14

Ces articles ont trait au stage et à l'examen de fin de stage.

La Chambre n'a pas d'objection à présenter en ce qui concerne les dispositions prévues, sauf qu'il y a lieu, afin d'éliminer toute possibilité d'abus ou d'arbitraire, de déterminer dans un règlement grand-ducal à part les conditions et les modalités des réductions de stage et des dispenses d'examen à accorder le cas échéant.

Article 15

Cet article règle les conditions d'avancement des agents des "carrières parallèles", c'est-à-dire de ceux qui remplissent les conditions d'études sans remplir les autres conditions d'admission au cadre.

Les dispositions prévues sont tout à fait identiques à celles qui règlent l'avancement des employés de l'Etat qui soit ne se sont pas présentés soit n'ont pas réussi à leur examen de carrière.

La Chambre n'a pas de remarque à présenter.

Article 16

Pas d'observation.

Article 17

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas en mesure de se prononcer au sujet des dispositions contradictoires de cet article. En effet, la Chambre se demande comment des décisions de promotion peuvent tenir compte "de la formation, de la qualification professionnelle et de l'âge des intéressés ainsi que de l'importance des fonctions exercées" tout en respectant par ailleurs "les règles et pourcentages figurant dans la loi du 28 mars 1986".

Subsidiairement, la Chambre donne à considérer que les critères retenus sont tout à fait arbitraires. Ainsi, l'on pourrait imaginer le cas de deux agents dont le plus âgé, pour une raison quelconque, ne s'est soumis à l'examen de promotion que quelques années après son collègue. Peut-on alors retarder ce dernier dans ses promotions pour le motif que le premier nommé serait plus âgé?

Selon le commentaire, l'article 17 se base sur "des décisions prises par le Conseil de Gouvernement en date du 6 septembre 1991". Comme la Chambre ne dispose pas de ce texte, elle s'abstient de prendre position.

Article 18

Pas de remarque.

Article 19

Cet article, qui permet au comité de direction d'adapter les dispositions réglant la promotion au cadre fermé de la carrière de l'expéditionnaire administratif, risque d'ouvrir toute grande la porte à l'arbitraire.

La Chambre demande de reformuler le texte en s'inspirant de celui retenu pour les autres carrières et en y intégrant par exemple certaines explications figurant actuellement au seul commentaire.

Article 20

Pas d'observation.

Article 21

Les promotions aux grades 4 et 5 devant se faire, dans la carrière du garçon de bureau/concierge, "en principe" après respectivement 9 et 15 années de grade, la Chambre est "en principe" d'accord avec cette disposition.

Article 22

L'article 22 trouve sa base encore dans la mystérieuse "décision du Conseil de Gouvernement prise en date du 6 septembre 1991". Il prévoit que toute décision d'avancement et de promotion est à transmettre aux Ministères du Trésor et de la Fonction Publique "pour contrôle". Curieusement, cette obligation ne vaut toutefois que pour les carrières de l'expéditionnaire administratif, de l'expéditionnaire technique et du garçon de bureau/concierge.

Comme cette mesure est contraire à la fois aux principes statutaires et à son propre commentaire (qui la qualifie d'"illogique" en désignant comme "prérogatives" les décisions du comité de direction), la Chambre demande de biffer l'article 22, la numérotation des articles subséquents étant à modifier en conséquence.

Article 23

Pas de remarque.

Article 24

Pour éviter tout malentendu et pour garantir que les agents concernés conserveront effectivement leurs droits acquis, il y a lieu de dire: "avec ou sans perte des futurs avantages de carrière".

Article 25

Etant donné le caractère particulier du statut des agents de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, la Chambre préférerait que la disposition leur permettant d'accéder à une carrière supérieure par le biais de la carrière ouverte soit complétée par l'ajout: "en tenant compte des spécificités de son statut."

Article 26

Pas de remarque.

Article 27

La situation des agents-fonctionnaires de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État étant réglée par l'article 30, paragraphe (3), de la loi, l'article 27 du projet donne l'impression que ceux-ci seront désavantagés par rapport à leurs collègues non fonctionnaires au moment de l'entrée en vigueur du règlement sous avis.

Afin d'éviter que cette disposition n'induisse en erreur le lecteur non averti, la Chambre recommande de remplacer le bout de phrase "bénéficient des mêmes avantages que les" par "ne pourront être désavantagés par rapport aux".

Sous la réserve des remarques et suggestions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 30 mars 1992.

Le Secrétaire,



Le Président,

