

A V I S

**de la Chambre des Fonctionnaires
et Employés publics**

sur

le projet de loi portant modification des lois relatives à l'Institut Monétaire Luxembourgeois et au statut monétaire du Grand-Duché de Luxembourg

Par dépêche du 6 septembre 1995, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

D'après l'exposé des motifs - plutôt sommaire - joint au projet, celui-ci trouve son origine dans le traité de Maastricht, selon lequel l'Union Européenne se poursuivra, entre autres, par l'établissement d'une l'union économique et monétaire. Or, celle-ci présuppose l'adaptation des législations nationales des pays membres en fonction de l'avancement du processus d'intégration, et notamment la création, dans la phase finale, de la Banque Centrale Européenne.

Le but du projet sous avis consiste dès lors à modifier en conséquence les lois du 15 mars 1979 relative au statut monétaire du Grand-Duché et du 20 mai 1983 portant création de l'Institut Monétaire Luxembourgeois, celui-ci devant évoluer en "*banque centrale nationale*".

Le cadre étant ainsi tracé, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut sans tarder se consacrer à l'examen des articles du projet sous avis, examen au cours duquel elle présentera également ses observations quant au fond de l'une ou de l'autre disposition.

TITRE I. - Modification de la loi organique de l'IML

ad article 2, alinéa 1er

La formulation de la première phrase de cet alinéa n'est pas très heureuse, dans la mesure où le lecteur non averti pourrait facilement conclure que l'IML serait à l'avenir amené à reprendre les fonctions de l'Office des Prix pour fixer des prix maxima ou pour autoriser des

hausse de prix. Telle n'est évidemment pas la volonté des auteurs des textes relatifs à l'Union Economique et Monétaire, puisqu'en décrivant les objectifs de l'Institut Monétaire Européen, les statuts de celui-ci parlent de renforcer "*la coordination des politiques monétaires en vue d'assurer la stabilité des prix*". S'il en est donc bien question, au niveau européen également, il ne devient pas moins clair que cet objectif doit être atteint par le biais de la politique monétaire.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime dès lors que, pour plus de clarté, on aurait avantage à remplacer les mots "*la stabilité des prix*" par les termes "*la stabilité de la monnaie*" ou, mieux encore, "*la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie*". Une alternative valable consisterait à préciser dès le départ par quel genre de moyens l'objectif visé doit être atteint, en disant par exemple "*de maintenir la stabilité des prix par une politique monétaire appropriée*".

ad article 2, alinéa 3

Cet alinéa paraît anodin, dans le sens qu'il ne modifie pas les compétences de l'Institut Monétaire Luxembourgeois dans le domaine de la surveillance prudentielle du secteur financier, c'est-à-dire de la surveillance bancaire. Or, de nombreuses dispositions du projet de loi sous avis modifient la nature de l'IML, les fonctions et les responsabilités de ses organes et notamment le rôle du Gouvernement et la responsabilité des dirigeants de l'IML face aux instances politiques du pays.

Que le Luxembourg doive se doter d'une banque centrale comme tout Etat moderne, voilà un fait qu'on aurait dû déjà reconnaître dès 1983, quand une réforme timide a créé l'Institut Monétaire comme un simple contrôle bancaire rebaptisé et uniquement élargi de quelques fonctions secondaires sans portée politique (émission des signes monétaires, comptabilisation des relations avec le Fonds Monétaire International). Que cet établissement public doive désormais devenir une entité largement sinon totalement indépendante du pouvoir gouvernemental, voilà une exigence qui découle des accords de Maastricht et qui oblige le Grand-Duché à introduire les dispositions afférentes dans sa législation nationale. Qu'un attribut fondamental de la souveraineté nationale soit transféré aux instances communautaires, voilà une réali-

té à laquelle on se pliera avec la consolation qu'en fait nous abandonnons peu de chose, alors que même des Etats dix ou cent fois plus grands que le Grand-Duché ont depuis des décennies perdu toute autonomie réelle sur ce plan dans un monde où les économies nationales s'interpénètrent de plus en plus.

Les dispositions que le Luxembourg a acceptées sur le plan européen et qui nous lient désormais entraînent forcément une indépendance totale des organes de l'IML vis-à-vis du Gouvernement et des autres instances étatiques. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'une conséquence inévitable de cet état de fait doit être le retrait de toute compétence de l'IML dans le domaine de la surveillance de la place financière, une conséquence que les auteurs du projet de loi n'ont pas vue.

L'importance de la place financière internationale du Luxembourg dans l'ensemble de notre économie nationale est devenue telle que sa gestion par les instances publiques est un fait politique majeur de notre pays. Que des erreurs commises à ce propos doivent rester sans aucune sanction et aucune conséquence, voilà qui doit choquer l'esprit démocratique. Actuellement, les dirigeants de l'IML sont responsables devant leur Ministre de tutelle et le Gouvernement, et les hommes politiques en question sont politiquement responsables devant le Parlement et les citoyens du pays. La réforme proposée prévoit certes que, contrairement aux questions monétaires, celles relatives à la surveillance prudentielle ne sont pas entièrement soustraites à l'ingérence et aux directives du Gouvernement.

Mais le traité de Maastricht exige que les dirigeants de l'IML doivent devenir inamovibles, sauf incapacité d'exercer leurs fonctions ou perte de l'honorabilité personnelle, alors que jusqu'à présent le Gouvernement peut à tout moment "*proposer au Grand-Duc de révoquer les membres de la direction s'il existe un désaccord fondamental entre le Gouvernement et la direction sur la politique et l'exécution de la mission de l'Institut*".

Dans cette question, qui est d'une extrême gravité, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit proposer que la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des autres intermédiaires financiers doit, au moment où l'IML devient une banque centrale aux

organes parfaitement indépendants de l'Etat, être confiée à une nouvelle administration. La Chambre donne à considérer, sans avoir des idées arrêtées à ce propos, si le contrôle bancaire ne devrait pas être réuni avec le Commissariat aux bourses et - à l'heure du rapprochement de l'assurance et de la banque - éventuellement avec le Commissariat aux assurances.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit donc insister sur la nécessité de supprimer l'alinéa 3 de l'article 2, un titre nouveau de la loi à adopter devant régler la succession de l'IML en matière de surveillance du secteur financier. A noter que les textes communautaires laissent expressément aux Etats membres la liberté de maintenir un contrôle bancaire distinct et indépendant de leur banque centrale et soumis à une tutelle ministérielle. Si en France la surveillance bancaire est aux mains d'un organisme distinct, mais soumis à la Banque de France, l'Allemagne et la Belgique ont des contrôles bancaires indépendants de leur banque centrale respective.

ad article 6

Il faut souligner que l'énumération, à l'article 6, des compétences du conseil de l'IML est limitative, ce qui signifie que la direction, jusqu'à présent soumise au Ministre, devient seule maître à bord pour toute question non reprise dans cet article. Dans le passé, toute lacune de cette liste et toute formulation restrictive n'échappaient pas pour autant à un contrôle démocratique, comme ce sera le cas désormais.

La politique monétaire sera dorénavant de la seule compétence de l'IML, comme les traités les prescrivent. En l'absence de toute influence et de toute ingérence gouvernementales, il importe de bien fixer les procédures internes selon lesquelles l'IML assumera sa nouvelle responsabilité. Le choix retenu par le texte proposé à l'alinéa (a) de l'énumération est simple: la direction, et la direction seule, décide de la marche à suivre, le conseil ne pouvant émettre qu'un simple avis, et pouvant même être simplement informé ex post. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que cette solution est inadmissible. Que face à une urgence on se dote de procédures de convocation et de prise de décision expéditives, voilà qui est concevable, mais les difficultés qui pourront occasionnellement se présenter à ce

propos ne constituent pas un motif pour créer un pouvoir absolu, un Etat dans l'Etat dans l'Etat.

La formulation de l'alinéa (b) est à son tour tout à fait inappropriée dans la mesure où le conseil ne pourrait s'occuper que "*des lignes directrices*" relatives au patrimoine de l'IML.

En ce qui concerne l'alinéa (g), la Chambre note avec un grand amusement que les auteurs maintiennent la formule des "*devoirs et droits*" des agents - inversion des traditionnels "*droits et devoirs*" - qui reflète toujours le vieil esprit hiérarchique des textes anciens, qui ne connaissaient jusqu'en 1983 que le "*personnel auxiliaire du Commissaire au contrôle des banques*". Au cas où le Gouvernement se voit dans l'impossibilité de rétablir le bon ordre des mots, la Chambre peut s'accommoder de cette particularité de l'IML.

Bien qu'en progrès par rapport à la formulation actuelle de l'alinéa (h), le nouveau texte proposé en relation avec l'application des sanctions disciplinaires ne donne pas satisfaction à la Chambre, qui demande que toute sanction disciplinaire soit précédée d'une instruction disciplinaire préalable.

ad articles 7, 8 et 9

La question du nombre des membres du conseil a une incidence certaine sur la répartition de l'influence au sein de celui-ci. Le nombre des directeurs peut varier, selon l'article 12, de 3 à 5 membres.

Dans le passé, les trois membres de la direction de l'IML ne faisaient pas partie du conseil, organe devant - en plus du Gouvernement - surveiller la direction dans les domaines pour lesquels il est compétent. Le conseil avait sept membres. Désormais, les membres de la direction seront, selon le projet de loi, d'office membres du conseil et ils pourront même y être majoritaires au cas où leur nombre passerait de 3 à 5 et où celui des autres membres - ramené de toute façon déjà à 5 au maximum par le projet sous avis - passerait à 4 ou 3 seulement!

Le nouveau déséquilibre créé par ces dispositions étranges est tellement flagrant que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne le mentionnent. Il ne suffit pas de faire état de la présence (sans

droit de vote) de directeurs dans des réunions du conseil pour justifier que la direction se transforme d'un organe contrôlé en un organe contrôleur. Comme si le bouleversement des voix au chapitre ne suffisait pas déjà à lui seul, on abolit également le poste du président "*externe*" pour confier cette fonction au directeur général et on réduit le niveau de majorité qualifiée, de sorte à donner un veto à la direction.

Pourquoi dans ces circonstances maintenir un conseil qui, de toute évidence, ne pourra être qu'un alibi pour un contrôle aboli? Si le Gouvernement estime que l'IML doit être identifié à un seul organe, à savoir une direction responsable devant personne, qu'il le dise ouvertement et qu'il ne le cache pas derrière un commentaire qui est de nature à induire en erreur. Il omet notamment de préciser que le Conseil de l'Institut Monétaire Européen, organe qui dirige et gère l'IME, comprend actuellement un seul membre de la direction (le Président de l'IME) et quinze membres externes (les quinze Gouverneurs nationaux), et que dans le futur Système Européen de Banques Centrales le Conseil des Gouverneurs comportera six membres internes (les six membres du Directoire) et autant de membres externes qu'il y a de pays membres et que les membres du Directoire restent sans droit de vote pour un certain nombre de décisions.

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande

- de fixer dans la loi le nombre exact des membres du conseil de l'IML;
- de faire en sorte que celui-ci ne puisse être mis en minorité par la direction (qui en fera partie de plein droit).

ad articles 11 et 12

Renvoyant à sa remarque relative au conseil ci-dessus, la Chambre est d'avis que la loi doit déterminer d'une façon claire et précise l'organigramme de l'IML. Or, tel n'est certainement pas le cas quand l'article 12 dispose que "*la direction est composée d'un directeur général et de deux directeurs au moins ou de quatre directeurs au plus*". La Chambre demande donc qu'un nombre déterminé de directeurs soit également fixé par la loi, compte tenu des besoins réels découlant de la structure définitivement retenue pour l'Institut.

Ensuite, il faut noter que le texte proposé ne modifie pas le paragraphe (1) de l'article 11, qui dispose que "*la direction est l'autorité exécutive supérieure de l'Institut*". Or, le projet de loi ne respecte pas, à beaucoup d'égards, ce principe puisqu'il fait en réalité de la direction l'autorité décisionnelle supérieure.

Le commentaire du paragraphe (2) nouveau affirme qu'"*il est proposé ... de supprimer une phrase sans portée réelle*". Or, cette phrase apparemment anodine dispose à présent que la direction "*est responsable des rapports et propositions que ses attributions l'obligent à adresser au conseil et au Gouvernement*". La direction échapperait donc désormais au contrôle gouvernemental et à la révocabilité, elle dominerait le conseil qui aurait un rôle de surveillance réduit et, enfin, elle ne serait pas responsable de ses actes. Voilà la portée réelle de ce que cache un commentaire minimisateur!

ad article 27

D'après l'article 27 nouveau, "*l'Institut peut effectuer des opérations aux fins de son infrastructure administrative, ou au bénéfice de son personnel*". Cette disposition, combinée au fait que le conseil de l'IML ne peut, aux termes de l'article 6, qu'émettre un avis en la matière, aura pour conséquence qu'une partie de la richesse nationale sera librement gérée par un seul organe, sans qu'il existe un quelconque organisme de surveillance digne de porter ce nom.

En effet, le libellé de cet article donne carte blanche à l'Institut, c'est-à-dire à sa direction, pour faire n'importe quoi. Il est impossible d'évaluer la portée réelle de cette disposition, alors surtout que son commentaire affirme, de façon laconique et en la paraphrasant, qu'elle traite des "*autres opérations (sic!)*" que l'IML doit "*pouvoir effectuer aux fins de (son) infrastructure administrative, ou au bénéfice de (son) personnel*". Est-ce à dire que l'IML pourra par exemple acquérir, sans autres formalités et sans l'autorisation d'une quelconque instance supérieure, un immeuble valant plusieurs centaines de millions de francs? Aura-t-il la faculté d'intégrer dans ses propres cadres, également sans autre forme de procédure, le personnel de la Banque Nationale de Belgique en service à Luxembourg, mais de nationalité belge? Cette dernière question est d'autant plus justifiée que des ru-

meurs circulent à ce sujet et que, par ailleurs, le personnel de la Caisse Générale de l'Etat verra ses attributions accaparées par l'IML et que l'on est donc bien en droit de se faire des soucis quant à son avenir. La Chambre reviendra à la question sub "*Titre III. - Dispositions transitoires*" ci-après.

L'IML étant un établissement public, organisme dont il faut d'après la doctrine définir d'une façon limitative les missions, il échet partant de préciser et de délimiter de façon non équivoque les opérations visées par l'article 27. En effet, il est inadmissible de délivrer en l'occurrence un chèque en blanc.

ad articles 28 à 30

Toute cette matière est à revoir dans le sens de la création d'une administration indépendante de l'IML pour exercer les diverses missions de la surveillance du secteur financier.

TITRE II. - Modification de la loi relative au statut monétaire du Grand-Duché

Les auteurs du projet de loi ignorent-ils que le débat sur la dénomination de la future monnaie unique fait rage dans les milieux politiques? N'est-il pas urgent d'attendre que les choses se décantent à cet égard avant de légiférer? Face aux discussions dont bourdonne l'Europe actuellement, il faut se demander si le Gouvernement, en voulant au plus vite "*confirmer dans la loi luxembourgeoise le principe du caractère irréversible de la marche vers la troisième phase de l'UEM*", ne risque pas de devoir mettre en chantier une modification de la nouvelle loi avant même que celle-ci n'entre en vigueur.

TITRE III. - Dispositions transitoires

En exécution de l'article 18 (2) de la loi du 20 mai 1983 portant création d'un Institut Monétaire Luxembourgeois, la gestion journalière pratique de la circulation monétaire luxembourgeoise est confiée à la Caisse Générale de l'Etat par la Convention d'Agent conclue le 28 juin 1985 entre l'Institut Monétaire Luxembourgeois et la Banque et

Caisse d'Epargne de l'Etat, cette dernière agissant comme comptable de l'Etat auquel est confié le service de la Caisse Générale de l'Etat en conformité de la législation sur la comptabilité de l'Etat.

Or, d'après le Titre III. - Dispositions transitoires du projet de loi sous avis, il serait mis fin dès son entrée en vigueur à la Convention d'Agent actuellement en application.

L'article 2 (2) de ce même texte dispose que les missions de l'Institut Monétaire Luxembourgeois consisteront, entre autres, à émettre des signes monétaires et à gérer leur circulation.

Par conséquent, la Caisse Générale de l'Etat sera amputée de toutes ses attributions (2/3 de son activité) dans le domaine de la circulation monétaire luxembourgeoise, celles-ci étant intégralement transférées à l'Institut Monétaire Luxembourgeois.

La question est dès lors de savoir

- 1) quelle sera la mission confiée au personnel (10 unités) de la Caisse Générale de l'Etat actuellement occupé à la gestion journalière pratique de la circulation monétaire luxembourgeoise?
- 2) quelle sera l'affectation future de ce personnel?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande que ce problème trouve, dans le cadre du présent projet de loi, une solution équitable dans l'intérêt du personnel concerné.

Ainsi délibéré en séance plénière le 6 novembre 1995.

Le Secrétaire,

Le Président,

G. MULLER

J. DALEIDEN