

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de règlement grand-ducal portant dérogation à l'application des dispositions relatives aux fonctionnaires ou fonctionnaires stagiaires de l'Etat pour les agents de la Banque centrale du Luxembourg bénéficiant du statut de droit public défini à l'article 14(3)(a) de la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg

Par dépêche du 3 août 2001, Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget a demandé, "*dans les meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

L'article 14(3)(a) de la loi du 23 décembre 1998 relative, entre autres, au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg, dispose que "*les agents de la Banque centrale qui occupent des postes, spécifiés dans l'organigramme prévu à l'article 29(2), comportant une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques, ont un statut de droit public consistant dans l'application, le cas échéant par analogie, des dispositions relatives aux fonctionnaires ou fonctionnaires stagiaires de l'Etat, hormis les dérogations qui pourront être déterminées dans un règlement grand-ducal à prendre dans l'intérêt du bon fonctionnement de la Banque centrale.*"

C'est précisément en exécution de ce dernier bout de phrase que le projet sous avis entend déroger, en ce qui concerne les agents visés, à certaines dispositions:

- de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;
- du règlement grand-ducal modifié du 22 août 1985 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'Etat;
- de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et
- de la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat.

Quant au dernier tiret, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de faire d'emblée remarquer qu'une des dispositions dérogatoires y relatives, à savoir celle figurant à l'article 13(a) du

projet, est particulièrement osée alors qu'elle risque de se heurter à l'article 11(5) de la Constitution, qui garantit, entre autres, les libertés syndicales.

Ledit article 13(a) interdit en effet "*aux chefs des unités administratives et à leurs adjoints*" de se mettre en grève.

Or, ni la loi organique de la Banque centrale ni le projet sous avis ne définissent ce qu'il y a lieu d'entendre par "*unité administrative*", ni a fortiori par "*chef*" et "*adjoints*" (au pluriel!). En l'absence d'un organigramme, il est donc à craindre que la disposition précitée ne soit mise en avant pour interdire la grève à la majorité du personnel de la Banque centrale, ce qui est évidemment inadmissible.

L'exposé des motifs accompagnant le projet rappelle que, conformément à l'article 14(3)(c) de la loi organique, le futur règlement grand-ducal applicable aux intéressés "*ne peut pas rendre leur situation moins favorable*" qu'elle ne l'est actuellement en application du règlement grand-ducal du 21 juin 1984 fixant le statut des agents de l'Institut Monétaire Luxembourgeois, qui reste en vigueur jusqu'à son remplacement par le règlement dont le projet fait l'objet du présent avis.

Or, à ce sujet, force est de constater que cette disposition ne semble pas avoir été respectée dans tous les cas. Ainsi, le règlement grand-ducal du 21 juin 1984 prévoit par exemple des allongements des grades 6, 7, 9, 10, 13 et 14 alors que, selon l'article 5 du projet sous avis, les grades 6 et 7 seuls seront à l'avenir allongés.

Par ailleurs, la Chambre est informée qu'un règlement interne de la Banque centrale réglerait le statut (conditions d'engagement, rémunération, promotion, ...) des autres agents de la Banque centrale (employés assimilés aux employés de l'Etat, employés privés et ouvriers) et que ce règlement serait par endroits plus flexible, c'est-à-dire plus favorable, que le projet sous avis.

Il est évident que, dans ces conditions, le projet sous avis n'est guère de nature à contribuer à un climat serein et à une bonne ambiance d'entente entre les divers membres du personnel de la Banque cen-

trale, d'autant moins que les agents non assimilés aux fonctionnaires de l'Etat y sont largement en surnombre.

Une telle approche est de toute évidence contraire au souci, affiché à tout bout de champ par les auteurs du projet, de disposer d'un personnel "*hautement qualifié et spécialisé*", subissant "*des contraintes particulières dans de nombreux domaines*" nécessitant "*un haut degré de flexibilité, de mobilité et d'engagement*" de sa part. Dans ce contexte, la Chambre aimerait encore citer une phrase de l'exposé des motifs – mais dont elle laisse l'entière responsabilité à ses auteurs – selon laquelle il s'agirait de "*garantir le bon fonctionnement de la Banque en apportant des dérogations aux dispositions relatives aux fonctionnaires*"!

Quoi qu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reste d'avis qu'il est inadmissible de pratiquer en l'occurrence une politique des deux poids et mesures, en traitant moins favorablement les agents assimilés aux fonctionnaires et occupant des postes comportant une participation à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis serait donc à revoir en ce sens, en y associant étroitement, conformément à l'article 36/3 du statut général, la représentation du personnel concerné.

* * *

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait cependant pas manquer l'occasion que lui fournit le présent avis pour rappeler une nouvelle fois que la prétendue "*autonomie*" de la Banque centrale et son "*indépendance*", exhibées à chaque instant et en toutes circonstances, ne valent en fait que pour ce qui est des décisions de politique monétaire, mais ne sont certainement pas à être interprétées dans le sens d'un chèque en blanc pour ériger un régime interne de gestion du personnel qui frôle l'anarchie en ce qu'il déroge sur toute la ligne aux grands principes qui sont à la base du régime statutaire de la fonction publique, applicable aux intéressés en vertu de l'article 14(3)(a) de la loi sur la Banque centrale.

Sans vouloir développer à cet endroit, en long et en large et pour la énième fois, la philosophie inhérente à un régime de service statutaire, et plus particulièrement à la loi de 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, la Chambre se doit cependant de rappeler à ceux qui l'auraient oublié qu'une des raisons essentielles ayant conduit à la conception et à l'introduction d'un tel régime de service était précisément le souci d'éviter toute possibilité d'arbitraire, c'est-à-dire de favoritisme au profit des quelques heureux élus et de discrimination des nombreux moins chanceux, le tout aboutissant tôt ou tard aux dysfonctionnements administratifs et autres malaises que l'on a vécus dans d'autres circonstances.

Les régimes de service mis en place à la Banque centrale du Luxembourg se caractérisent par tout sauf l'équité et la transparence. Sous le couvert d'une "*indépendance*" prétendument indispensable, une situation autocratique intenable s'est mise en place, où la gestion du personnel dépend du bon vouloir d'un pouvoir tout-puissant qui agit à sa guise. L'on est donc en présence de circonstances qu'un régime de service statutaire a précisément comme objet d'éviter, et ce notwithstanding le fait que la loi organique de la Banque centrale prévoit, sauf pour ses quelques employés privés et ses ouvriers, l'assimilation soit au régime statutaire des fonctionnaires de l'Etat, soit à celui fixé par la loi du 27 janvier 1972 pour les employés de l'Etat.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande si cet abîme entre la théorie (régimes de service prévus par la loi) et la pratique (traitement du personnel sur le terrain) ne constitue pas le dysfonctionnement primaire par excellence.

La Chambre voudrait aussi soulever la question de la conformité du projet avec la loi en ce qui concerne une des attributions de la direction: alors que l'article 13 de la loi dispose que celle-ci "*prend ses décisions en tant que collègue*", l'article 2 du projet sous avis confie au seul "*directeur général*" ou à "*un directeur par lui délégué*" l'exercice des attributions normalement dévolues au chef d'une administration étatique en ce qui concerne son personnel.

L'introduction de l'euro comme monnaie tangible au 1^{er} janvier 2002 étant acquise, il importe de s'attaquer sans autre retard à la réforme fondamentale de la Banque centrale et à la réorganisation des struc-

tures et des régimes de service de son personnel. La Chambre estime en effet que l'une des premières priorités du Gouvernement devra être de mettre le plus rapidement possible de l'ordre dans ce chaos, en réalisant un statut de droit public identique pour tous les agents de la Banque centrale, ceci également en vue de la mise en place du fonds de pension prévu par l'article 14(4)(b) de la loi organique.

A toutes fins utiles, la Chambre reproduit à cet effet ci-après les réflexions qu'elle avait déjà développées à ce sujet dans son avis n° A-1500 du 12 novembre 1998 sur le projet dont a découlé la loi organique de la Banque centrale, réflexions qui ont a fortiori aujourd'hui leur valeur et dont les responsables pourraient utilement s'inspirer le moment venu:

" ... le projet prévoit que:

- les membres de la direction seront des fonctionnaires de l'Etat;*
- les agents de la banque pourront être soit:*
 - * assimilés aux fonctionnaires,*
 - * assimilés aux employés de l'Etat,*
 - * employés privés engagés sous contrat,*
 - * ouvriers assimilés aux ouvriers de l'Etat.*

Les auteurs entendent réserver l'assimilation aux fonctionnaires de l'Etat à ceux des agents qui "occupent des postes ... comportant une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique ...", les autres ne pouvant servir que sous le régime des employés de l'Etat.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que cette approche repose sur un malentendu en ce qui concerne les fonctions réservées en tant que participant à l'exercice de la puissance publique. A ce sujet, il y a lieu de souligner que, dans les cadres de l'Etat - une fois entrée en vigueur la loi en instance sur l'admission des ressortissants communautaires dans la fonction publique - les postes que les auteurs entendent réserver aux fonctionnaires seront accessibles aux seuls fonctionnaires ayant la nationalité luxembourgeoise. Ce qui ne veut pas dire que tous les autres agents de l'Etat, qui oc-

cupent des postes non réservés, seraient à reclasser comme employés de l'Etat.

D'autre part, l'approche retenue par les auteurs du projet est impraticable puisqu'elle impliquerait plusieurs changements de statut pour les agents au cours de leur service à la BCL: tantôt ils seraient fonctionnaires, tantôt employés de l'Etat, ou vice versa, suivant que le poste obtenu par avancement ou promotion tombe sous la réserve ou non. Chaque changement de statut donnerait lieu à reconstitution de carrière, ce qui se révélerait en fin de compte comme étant au désavantage des concernés. En effet, il ne faut pas perdre de vue que la valeur du point indiciaire applicable aux traitements des fonctionnaires est différente de celle à la base du calcul des indemnités des employés de l'Etat, et que les classements et les conditions d'avancement diffèrent de part et d'autre. Cette organisation des régimes de service, outre qu'elle causerait un travail administratif onéreux et superflu, ne manquerait pas de susciter parmi le personnel des désaccords et des litiges, pour lesquels les auteurs ont d'ailleurs oublié de désigner la juridiction compétente.

Au fond, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que, au regard de la mission de la BCL - qui assume une part des droits souverains du pays - son personnel, principalement, ne saurait avoir qu'un régime de service statutaire. Aussi la Chambre demande-t-elle d'abandonner la distinction artificielle prévue et de retenir un cadre normal d'agents en principe tous assimilés à des fonctionnaires de l'Etat, cadre qui, selon les besoins du service et dans les limites du budget de la BCL, soumis à l'approbation de son conseil, pourra être complété par des employés contractuels et des ouvriers."

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 septembre 2001.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG