

A-483/82-23

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

concernant  
le projet de loi sur  
l'Institut Monétaire Luxembourgeois

Ayant pris connaissance du projet de loi sur l'Institut Monétaire Luxembourgeois - document parlementaire n° 2575 - la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime devoir émettre le présent avis sur un aspect de ce texte important. Elle ne peut du reste s'empêcher d'exprimer son profond étonnement de ne pas avoir été saisie officiellement par le Gouvernement de cette matière, alors qu'il s'agit manifestement de la création d'une nouvelle institution de droit public, appelée à employer du personnel qui relèvera de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics quant à la défense de ses intérêts matériels et moraux.

La situation monétaire du pays et les structures existantes sur ce plan ont été, au cours des dernières années, un sujet de préoccupation majeur pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et un thème régulier des différents avis qu'elle a émis annuellement sur les projets de budget de l'Etat. La Chambre aurait dès lors apprécié si le Gouvernement l'avait consultée à propos des solutions que le projet de l'Institut Monétaire tend à apporter dans le domaine monétaire. Comme elle n'a, d'une part, pas été invitée à se prononcer sur le projet dans son ensemble et comme, d'autre part, de nombreuses réflexions pertinentes sur ce projet ont entretemps été formulées par d'autres institutions ou organes, notamment par la Confédération Générale de la Fonction Publique en date du 6 avril 1982, la Chambre croit toutefois pouvoir se limiter dans le présent avis à une prise de position détaillée sur le problème du personnel du futur Institut Monétaire Luxembourgeois, problème qu'elle a préalablement soumis à l'examen de son conseiller juridique, Me Alex BOMEL. Ce faisant, la Chambre ne peut cependant s'empêcher d'évoquer quelques questions d'ordre plus général que ce projet soulève forcément.

## I LE STATUT DU PERSONNEL DE L'INSTITUT

### 1. Trois réflexions sur le texte de l'article 14 du projet

Le texte de l'article 14 suscite immédiatement les réflexions suivantes:

- 1 - Le paragraphe (1) déclare que les agents qui travaillent pour le compte de l'Institut sont recrutés par la direction, qui procède à leur nomination après assermentation. - Il semble extraordinaire que l'assermentation d'une personne soumise à un serment professionnel précède sa nomination.
- 2 - Les devoirs et droits des agents de l'Institut, suivant le paragraphe (2), doivent être régis par un statut élaboré par la direction et arrêté par un règlement grand-ducal. - Si ce statut doit résulter d'un règlement grand-ducal, c'est-à-dire d'un acte du pouvoir exécutif, il doit émaner de celui-ci, le cas échéant à la suite des avis prescrits par la loi, mais non d'un autre

organe fût-il à caractère public, sous peine de violer l'article 36 de la Constitution.

- 3 - Le paragraphe (3) renvoie, pour les questions non réglées par la loi ou le statut, au droit relatif au règlement de louage de service des employés privés. - Cette disposition est peu conciliable avec le caractère du statut découlant du deuxième paragraphe. Il en sera question de façon détaillée ci-après.

## 2. Le statut hybride proposé

L'exposé des motifs explique, au sujet de l'article 14 du projet, comment ses auteurs sont arrivés à placer le statut des agents à mi-chemin entre le statut réglementaire de la fonction publique et un régime de type contractuel fondé sur les principes du droit privé. Cette solution se présenterait comme étant la plus adaptée à la structure et à la mission de l'Institut ainsi qu'à ses possibilités de développement. Il ne s'agirait pas de créer une administration supplémentaire. Et on ne devrait pas limiter dès sa création l'autonomie de fonctionnement de l'Institut par une structure administrative trop rigide. L'option retenue consisterait dès lors "à accorder aux agents de l'Institut un statut de droit public, dont le principe est ancré dans cette loi et dont les modalités seront arrêtées par un règlement grand-ducal, mais dont la nature contractuelle permet de s'écarter du statut réglementaire de la fonction publique et de se référer aux règles du droit privé".

Il est permis de douter de la validité de cette conception. Si on doit approuver sans restriction l'idée d'assurer au nouvel Institut l'autonomie de fonctionnement en garantissant son indépendance juridique par l'octroi du statut d'établissement de droit public, il semble logique d'admettre que les agents de l'Institut jouissent, de leur côté, d'un statut de droit public qui garantisse leur propre indépendance, conformément à la conception européenne du service public.

L'exposé des motifs semble partager cette vue, puisqu'il entend accorder, en principe, un statut de droit public aux agents de l'Institut. On doit reconnaître comme indispensable, en effet, que ceux qui exercent jour par jour les fonctions importantes dévolues à l'Institut, soient protégés par un statut dont la stabilité et la sécurité sont des éléments essentiels.

Dès lors on comprend difficilement que le statut du droit public à conférer à de tels agents puisse être ébréché et demantelé par des emprunts au droit privé du contrat. Même sous la réglementation actuelle très poussée du contrat de travail, celui-ci se distingue essentiellement du régime statutaire par son instabilité. Le contrat de louage de services est conclu à temps, soit à durée indéterminée, soit à durée déterminée. Cette dernière version est de plus en plus décriée chez les travailleurs parce qu'elle les expose au licenciement le terme contractuel échu. Le contrat à durée indéterminée ne peut être dénoncé que sous observation de délais toujours plus longs et de conditions toujours plus onéreuses. Mais il peut y être mis fin au gré d'une partie et notamment de l'employeur.

C'est une éventualité redoutée à juste titre. Elle constitue la différence fondamentale avec l'emploi statutaire.

La formulation du paragraphe (3) est d'ailleurs telle qu'elle permet aisément à la direction de faire coïncider pratiquement le statut du personnel avec le statut privé pur et simple. Il suffit à cet effet de donner au règlement prévu par le paragraphe (2) un contenu minimaliste.

Peut-on envisager de placer dans l'insécurité du contrat de droit privé les agents à charger de la mission importante conférée à l'Institut? L'exposé des motifs soutient, rappelons-le, qu'il ne faudrait pas "limiter dès sa création l'autonomie de fonctionnement de l'Institut par une structure administrative trop rigide". Il est difficile de saisir l'idée qui se cache derrière cette phrase. "Les devoirs et droits des agents de l'Institut (...) - dit encore l'exposé des motifs - seront fixés dans un statut spécial, élaboré par la direction après consultation de la représentation des agents de l'Institut et sur avis du conseil de l'Institut. Ce statut sera arrêté par un règlement grand-ducal." De la teneur du statut à établir de la sorte il dépendra d'ailleurs dans quelle mesure ce statut sera tributaire de conceptions du droit contractuel privé. Une question qui s'impose à la lecture de ce texte est celle de savoir sous quel régime les agents de l'Institut travailleraient après sa création et en attendant que la direction ait élaboré son projet de statut et pris les avis prévus. Ce serait de toute évidence le régime contractuel (cf. article 3 du texte coordonné du 1er juin 1981 sur le louage de service des employés privés) qui n'admettrait plus guère d'imposer ultérieurement aux agents des conditions non stipulées au contrat de travail. La démarche normale à adopter consiste donc à fixer le statut conjointement avec la création de l'Institut et de recruter dès le début les agents sous un régime statutaire.

Pourquoi d'ailleurs propose-t-on de recourir à des constructions aussi compliquées? L'Institut Monétaire ne sera quand-même pas le premier établissement public à créer en droit luxembourgeois. Ces établissements, assez nombreux, ont eu et résolu le même problème. Leurs agents, sans être fonctionnaires, sont régis par un statut de droit public qui se rapproche étroitement de celui de la fonction publique. Si l'importance et la mission de l'établissement le justifient, il peut être pourvu, à côté de ces agents statutaires, au recrutement d'auxiliaires qui eux seront régis par un contrat de droit privé, quitte à pouvoir, le cas échéant, obtenir ultérieurement, et sous les conditions fixées par la loi, un statut similaire à celui d'employé de l'Etat.

Cette solution a donné entière satisfaction pendant les décennies pendant lesquelles elle a été suivie et éprouvée. On ne voit pas pourquoi elle ne serait pas adoptée dans le cas de l'Institut à créer. L'autonomie de fonctionnement de celui-ci ne pourrait en pâtir.

A suivre les développements qui précèdent, le statut des agents résultera de la loi et du règlement d'administration publique à prendre. Par conséquent le paragraphe (3) de l'article 14 viendrait à disparaître.

### 3. De nombreux exemples à suivre

On comprend que, dans un établissement public autonome, les agents soient recrutés et nommés par les organes de l'établissement, en l'occurrence par le conseil, qui est l'autorité de décision supérieure de l'Institut.

Mais les conditions de nomination et de rémunération, ainsi que celles d'avancement et de retraite, ne peuvent être abandonnées aux organes de l'établissement. Elles doivent être fixées dans un statut lequel, suivant les intentions exprimées à l'exposé des motifs, doit être "un statut de droit public, dont le principe est ancré dans la loi et dont les modalités seront arrêtées par un règlement grand-ducal". C'est là le schéma suivi pour d'autres établissements publics, notamment ceux qui sont chargés de la sécurité sociale.

En conséquence, il est indispensable que "le principe (soit) ancré dans la loi". La loi doit dire que les droits et devoirs des agents, notamment les conditions de nomination, de rémunération, d'avancement, de retraite etc. seront fixés par règlement d'administration publique. Ainsi qu'il a déjà été relevé sub 1 ci-dessus, ce règlement sera l'oeuvre du pouvoir exécutif et ne constituera point une simple question de régularité formelle.

### 4. La prestation de serment

La prestation de serment prévue pour les agents de l'Institut souligne le caractère public de leurs fonctions et doit être comprise comme acte d'allégeance envers l'Etat. Elle serait donc incompréhensible de la part de simples employés ayant un statut contractuel.

Le projet prévoit que le serment sera prêté entre les mains du Ministre compétent. L'exposé des motifs voit dans l'assermentation un "nihil obstat" de la part de l'Exécutif.

Il est en effet indéniable que le Ministre ne pourra recevoir le serment que de la part d'agents approuvés par lui. Il semble cependant que l'assermentation doive suivre la nomination pour laquelle, dès lors, le conseil de l'Institut doit s'assurer de l'approbation ministérielle à l'avance.

### 5. Conclusions

En conclusion des observations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que les modifications suivantes du projet s'imposent:

1. - A l'article 6, le texte sub g) est à remplacer par la phrase qui suit:

"g) Il exerce l'autorité de nomination et assume le pouvoir disciplinaire à l'égard du personnel de l'Institut."

2. - Les trois paragraphes de l'article 14 sont à remplacer par le texte suivant:

"Article 14

- (1) Le conseil et la direction de l'Institut sont assistés dans leurs missions par des employés nommés par le conseil et placés sous son autorité.
- (2) Avant de commencer leur service, les employés de l'Institut sont assermentés par le Ministre ayant l'Institut dans ses attributions.
- (3) Le régime de service des employés de l'Institut est un statut de droit public; les droits et devoirs et notamment les conditions de nomination, de rémunération et de retraite sont arrêtés par un règlement grand-ducal, qui peut déroger au statut général des fonctionnaires de l'Etat pour ce qui est de l'âge d'admission.

Ce même règlement peut prévoir des dispositions transitoires en matière de rémunération du personnel qui sera repris du Commissariat au contrôle des banques."

## II LE STATUT DU PERSONNEL DU COMMISSARIAT AU CONTROLE DES BANQUES

L'article 30 du projet dispose que l'Institut prendra la succession juridique du Commissaire au contrôle des banques. Le commentaire de cet article précise que "l'Institut bénéficie de l'apport intégral en personnel" du Commissariat et estime que cette succession "assure également la continuation des contrats d'emploi des membres du personnel du Commissariat". Cette "continuation des contrats" est pour le moins douteuse. La situation actuelle de ce personnel "résulte d'une simple interprétation de l'arrêté-loi de 1945 sur le contrôle bancaire" (Monsieur le Ministre d'Etat devant la Chambre des Députés le 15 décembre 1981). La légalité et la constitutionnalité de ce régime ont dans le passé donné lieu à des critiques régulières de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Au cas où le Commissariat sera inclus intégralement dans le futur Institut Monétaire, la situation inacceptable actuelle peut être abolie définitivement dans le cadre de l'élaboration du statut du personnel de l'Institut. A cet effet, le règlement statutaire à prendre devra prévoir une disposition transitoire permettant au Conseil de l'Institut soit de nommer dans les cadres de celui-ci les employés engagés par le Commissaire au contrôle des banques avant l'entrée en vigueur de la loi, soit de les engager sous un nouveau contrat à durée indéterminée.

Si cependant l'actuel "Commissariat" n'était pas intégré à l'Institut, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit insister pour que, indépendamment de la législation sur l'Institut, le régime de service du personnel du Commissariat soit clarifié et légalisé - suivant le modèle proposé par la Chambre pour le statut du personnel de l'Institut Monétaire - ceci d'autant plus que la politique du personnel actuellement pratiquée au Commissariat y a créé un climat de travail qui compromet définitivement le bon fonctionnement de l'institution.

## III LE ROLE DE LA CAISSE D'EPARGNE DANS NOTRE SECTEUR DU CREDIT

L'Institut Monétaire doit permettre au Gouvernement d'influencer activement, par une politique monétaire adéquate, la politique du crédit des banques commerciales privées, tant en leur offrant au besoin des sources de refinancement qu'en leur imposant certaines contraintes, si jamais ceci s'avérait inévitable. Ce nouvel instrument complétera donc l'arsenal des pouvoirs publics pour influencer sur le crédit et sur l'économie, en s'ajoutant très judicieusement à leur autre grand instrument qu'est la Caisse d'Epargne de l'Etat.

A propos de cette dernière, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne voudrait pas laisser passer la présente occasion sans souligner une nouvelle fois la nécessité de maintenir et de développer les moyens d'action de la Caisse d'Epargne. Elle rappelle à ce propos les réflexions qu'elle a développées dans son avis relatif au projet de budget 1982 (page 30 in fine et page 31). Les actuelles discussions sur les missions et les conditions de travail de la Caisse d'Epargne doivent déboucher non pas sur un affaiblissement, mais bien sur un

renforcement de la Caisse d'Epargne, le Luxembourg étant clairement, dans toute l'Europe continentale, le pays où, dans le domaine du crédit, le secteur public joue le rôle le plus faible.

Le présent projet ne peut être discuté sans référence à la Caisse d'Epargne, qui a, durant des décennies, géré à la satisfaction générale les services de la Caisse Générale lui confiés. La création de l'Institut Monétaire devrait se situer dans un contexte plus global et s'accompagner d'autres mesures, confiant de nouvelles tâches et de nouvelles ressources à la Caisse d'Epargne. C'est dans ce sens que la Chambre plaide pour une intégration de la SNCI dans les structures de la Caisse d'Epargne, ce qui représenterait une mesure de rationalisation incontestable, en ces temps où nos technocrates ne parlent que de synergies. La Chambre maintient également son avis antérieur en ce qui concerne le placement des réserves de l'Etat. Ces dernières devraient rester confiées intégralement à la Caisse d'Epargne, indépendamment du fait que ce sera désormais l'Institut Monétaire qui les placera pour compte de l'Etat. La Chambre voudrait enfin exiger qu'en matière de droit d'émission de billets de banque, la Caisse d'Epargne soit mise au même pied que la Banque Internationale à Luxembourg, c'est-à-dire que l'une et l'autre jouissent désormais d'un plafond d'émission de 50 millions.

#### IV AUTRES QUESTIONS IMPORTANTES QUE SOULEVE LE PROJET

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés dans le cadre de la discussion sur la dévaluation du franc. En procédant de la sorte, le Gouvernement a donné l'impression de fournir avec ce projet une réponse adéquate aux inquiétudes croissantes que soulève la précarité de notre situation monétaire. A la lecture du texte on doit cependant se rendre compte qu'il n'en est rien et que la portée générale du texte n'est pas à la hauteur des problèmes auxquels le pays est confronté.

Dans ce contexte il mérite, à titre d'exemple, d'être souligné que la philosophie du projet repose, pour ce qui est des relations monétaires belgo-luxembourgeoises, sur les accords de 1981, accords dont, d'un côté, les procédures de ratification par le législateur luxembourgeois ont été interrompues à la demande de notre Gouvernement suite aux circonstances inhabituelles de la récente dévaluation, et dont un renégociation est, d'autre part, refusée purement et simplement par le Gouvernement belge. Or, la configuration exacte des relations belgo-luxembourgeoises est d'une importance non négligeable dans le contexte du présent projet (limitation de notre droit d'émettre des monnaies fiduciaires; portée exacte des compétences monétaires réservées à des organes luxembourgeois; relations avec la Banque Nationale de Belgique et avec l'Institut Belgo-Luxembourgeois du Change, etc.)

Si les formulations du projet ne sont pas toujours des plus claires, on doit, par contre, être pour le moins étonné par le manque d'explications tant dans l'exposé des motifs que dans le commentaire des articles. A aucun endroit on n'apprend comment ces mêmes matières sont réglées dans les pays voisins. On ne voit nulle part expliqué quel est le contenu concret et l'impact économique des



compétences monétaires conférées à l'Institut. Il n'y a pas la moindre indication sur la configuration du bilan prévisible de la nouvelle institution, ou sur son budget et son équilibre financier. Les auteurs ne précisent même pas si la formulation du texte permet ou ne permet pas l'établissement d'un comptoir de réescompte.

En l'absence de la discussion, dans le document déposé par le Gouvernement, de toute alternative par rapport aux choix du Gouvernement, il est très difficile de juger si les options retenues sont les bonnes. On pourrait également imaginer que le Contrôle bancaire ne soit pas inclus dans l'Institut Monétaire; mais dans ce cas les compétences de l'Institut seraient tellement réduites qu'il se passerait de personnel et que sa direction pourrait être exercée à titre de cumul par des personnes occupées à titre principal à d'autres tâches. Concernant les procédures du contrôle bancaire et les structures consultatives existant sur ce plan (Conseil de contrôle des banques, etc.) l'avis de la CGFP a soulevé de nombreux points d'interrogation. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aimerait, à son tour, savoir ce qu'il adviendra du Comité consultatif de l'épargne et du crédit, créé le 15 février 1967. Quelles ont été les expériences acquises au sein de cet organe de consultation et d'expertise en matière monétaire? Pourquoi n'en est-il pas question dans le présent projet?

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que le législateur ne doit pas manquer d'améliorer le texte tel qu'il est formulé à l'heure actuelle. L'enjeu est tel qu'il mérite certainement une réflexion en profondeur, réflexion que les auteurs du présent projet n'ont manifestement pas menée.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 mai 1982.

Le Secrétaire,



Le Président,

