

*Intervention de M. Fernand Rau, orateur mandaté du P.C.S.  
à l'occasion du débat sur les amendements d'origine gouvernemen-  
tale et parlementaire au budget pour l'exercice 1985  
le 19 décembre 1984*

J'en viens à parler ensuite du problème du statut et des conditions d'emploi des membres de la direction de l'Institut Monétaire Luxembourgeois.

Le Gouvernement avait proposé un amendement à l'article 13, paragraphe 3, alinéa f visant la création de trois postes d'employés de l'Etat pour les trois membres actuels de la direction de l'Institut Monétaire Luxembourgeois. Par cette mesure, le Gouvernement actuel entendait remplir un engagement que le Gouvernement précédent avait pris de manière formelle vis-à-vis des intéressés.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à cet amendement. Il convient de regretter qu'ainsi le problème du régime de service de la direction actuelle de l'Institut reste pour l'instant sans solution et cela plus d'un an et demi après la création de l'Institut.

Il convient de le regretter d'autant plus que les arguments que le Conseil d'Etat invoque pour motiver son opposition ne sont pas évidents, mais reflètent plutôt une option parmi d'autres, tout aussi valables.

L'option du refus, retenue en l'occurrence par le Conseil d'Etat, ignore le fait que les membres de l'actuelle direction de l'Institut ont tous consacré entre 10 et 15 ans de leur activité professionnelle au service de la surveillance du secteur financier à Luxembourg et qu'ils ont contribué de manière décisive à compléter et à rendre crédibles les structures de la place financière. Tout le monde s'accorde à avouer que ce secteur est la vache à lait des Pouvoirs Publics. Si le Gouvernement précédent les a nommés à la direction de l'Institut, ce n'est probablement pas le fait du hasard.

La loi du 20 mai 1983 portant création de l'Institut Monétaire Luxembourgeois ne prévoit pas de régime de service spécifique pour la direction, qui est nommée par le Grand-Duc pour une période de six ans.

C'est tout à fait à dessein que le législateur a laissé au Gouvernement la liberté entière dans le choix des personnes qu'il nomme à la direction de l'Institut. Il peut s'agir en l'occurrence de fonctionnaires qu'il détache, d'experts financiers du secteur privé luxembourgeois et même d'experts financiers de nationalité étrangère. La nomination à la direction de l'Institut n'est soumise à aucune condition d'âge ou de formation.

Cette liberté du Gouvernement dans le recrutement de la direction de l'Institut doit, pour être opérante, être assortie d'une liberté égale dans la détermination d'un régime de service mutuellement acceptable entre le Gouvernement et les intéressés. C'est précisément ce qui était visé par l'amendement que le Gouvernement avait proposé et par lequel il entendait tenir compte du fait que les membres actuels de la direction ont renoncé au bénéfice du statut des fonctionnaires avec le maintien de leurs droits acquis qui leur serait revenu automatiquement s'ils étaient restés agents de l'Institut.

Quand le Conseil d'Etat, pour justifier son refus, argumente:

- qu'il s'agit d'une disposition de fond qui exige une loi complémentaire,
- que les modalités de rémunération et du système de pension doivent être particulièrement étudiées,
- que c'est un problème important, susceptible de créer des précédents et
- qu'en tout état de cause l'avis de la chambre professionnelle des fonctionnaires et employés publics devra être demandé,

il méconnaît fondamentalement l'économie générale de la loi créant l'Institut, et qui consiste à laisser au Gouvernement la plus grande liberté de recruter les personnes qui lui semblent les plus aptes à assumer les responsabilités de la direction de l'Institut Monétaire.

En voulant restreindre cette liberté maintenant, la Haute Corporation semble se contredire, étant donné que dans l'avis qu'elle avait formulé à l'époque sur la loi créant l'Institut, elle n'avait aucunement mis en cause la liberté de nomination que cette loi confère au Gouvernement. En tant que rapporteur de cette loi, je crois être bien placé pour l'interpréter.

Enfin quand le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas urgence étant donné que les membres de la direction disposent de nominations qui n'expireront que dans quatre ans et demi, on ne peut que s'étonner devant une attitude aussi insouciante sur le plan institutionnel et le Gouvernement serait bien avisé de régulariser cette situation, cela d'autant plus qu'il en a les moyens et le devoir.

Au nom du groupe parlementaire chrétien-social, j'apporte ici d'une façon non-équivoque mon appui au Gouvernement pour régulariser au cours de l'exercice 1985 la situation ambiguë des personnes en cause et honorer ainsi un engagement pris par le Gouvernement précédent. L'Institut Monétaire Luxembourgeois est une institution trop importante pour laisser

plâner sur le sort de ses dirigeants et de son personnel le moindre arbitraire. Il s'agit ici d'une affaire qui devra être réglée dans les meilleurs délais.

Compte tenu des remarques qui précèdent, je déclare que le groupe chrétien-social votera le projet de budget de l'Etat pour l'année 1985.

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de règlement grand-ducal déterminant le statut des agents de l'Institut Monétaire Luxembourgeois

En date du 26 avril 1983, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a été saisie par le Gouvernement du projet de règlement grand-ducal déterminant le statut des agents de l'Institut Monétaire Luxembourgeois. La Chambre est concernée par ce projet à un double titre puisque, d'une part, l'Institut Monétaire Luxembourgeois est un établissement de droit public et son personnel sera donc d'office affilié à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics et que, d'autre part, le texte touche à la situation du personnel du Commissariat au contrôle des banques, qui fait d'ores et déjà partie de ses ressortissants.

Suivant le préambule du projet, le Gouvernement a demandé également l'avis de la Chambre des Employés Privés, qui n'est cependant compétente à aucun titre, les agents de l'Institut ne pouvant en aucun cas devenir, en vertu de la législation en vigueur, des affiliés de cette chambre professionnelle et le personnel du Commissariat n'étant pas non plus affilié à elle. Il est évident qu'en demandant l'avis d'un organisme non concerné et non compétent, le Gouvernement tente de dévaloriser l'impact de l'avis légalement requis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Cette procédure est indigne des dirigeants du pays, mais elle illustre bien avec quelle obstination le Gouvernement essaie d'imposer, dans la matière sous rubrique, une solution qui n'a rencontré que des critiques.

#### 1. Le texte de l'article 14 (3) de la loi

Le règlement grand-ducal à aviser a pour objet d'arrêter les mesures d'exécution relatives à la disposition de l'article 14 (3) de la loi portant création d'un Institut Monétaire Luxembourgeois, qui se lit comme suit:

"Le régime de service des agents 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 des fonctionnaires et employés de l'Etat."

Cette formulation est due au Conseil d'Etat, et elle a été inspirée par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Elle diffère considérablement du texte proposé initialement par le Gouvernement.

La première version du projet prévoyait en effet un statut d'employés privés, dont les détails auraient été arrêtés par la direction future de l'Institut. Les alinéas (2) et (3) de l'article 14 se lisaient comme suit:

"Les devoirs et droits des agents de l'Institut sont régis par un statut élaboré par la direction après consultation de la représentation des agents de l'Institut et sur avis du conseil de l'Institut. Le statut des agents de l'Institut est arrêté par un règlement grand-ducal.

Pour les questions concernant les devoirs et droits des agents, qui ne seraient pas réglées explicitement par la présente loi et le statut, le droit relatif au règlement de louage de service des employés privés est applicable."

Le commentaire des articles a présenté ce texte comme étant une solution sui generis puisant ses éléments à la fois dans le statut réglementaire de la fonction publique et dans le statut de type contractuel fondé sur les principes du droit privé. En réalité, l'assimilation d'éléments du régime public aurait été purement facultative et forcément ultérieure à l'engagement du personnel, puisque celui-ci aurait dû avoir lieu lors de la création de l'Institut, alors que le statut aurait été élaboré par la direction engagée au même moment. Ce statut n'aurait donc pu entrer en vigueur que plus tard.

Consulté par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics à propos de cette construction pour le moins inattendue, Me Alex BONN a souligné les nombreuses faiblesses et défaillances de cette approche, et il a notamment fait état de certains éléments anticonstitutionnels dans le texte. Sur base de cette argumentation, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a choisi de suggérer une approche différente. Le texte alternatif qu'elle a élaboré a été repris par le Conseil d'Etat pour formuler, moyennant quelques modifications, la version définitive de l'article 14. Le Conseil d'Etat est très formel:

"Les agents de l'Institut doivent trouver leur place dans le cadre des employés publics, même si leur statut particulier est soumis à des conditions dérogatoires au statut général des employés publics."

La Chambre des Députés s'est prononcée résolument pour l'approche de la Chambre des Fonctionnaires et du Conseil d'Etat, et pour justifier la nécessité d'un "régime statutaire authentique", elle a souligné dans une motion qu'il fallait considérer "le rôle important que l'Institut Monétaire Luxembourgeois est appelé à jouer dans l'exercice de la souveraineté nationale dans les domaines-clefs de l'émission monétaire, de la politique du crédit et de la surveillance bancaire."

Ce rappel historique de la genèse de l'article 14 montre que toutes les instances législatives ont formellement écarté le choix initial du Gouvernement et ont retenu une solution opposée à celui-ci. Il est utile d'avoir à l'esprit cette circonstance quand on aborde l'examen détaillé du projet de règlement, et il importe certainement de voir si le pouvoir exécutif n'essaie pas de contourner la volonté expresse du législateur par des mesures d'exécution s'écartant fondamentalement de l'esprit de la loi. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics démontrera que tel est bien le cas, et que le Gouvernement essaie, non sans habileté, à contourner par des stratagèmes les exigences du législateur.

## 2. La critique de l'approche gouvernementale

Si l'article 1er du projet de règlement à aviser rappelle le principe inscrit dans la loi, à savoir que les agents de l'IML seront des fonctionnaires, les articles subséquents n'en contiennent pas moins des dérogations tellement substantielles que les personnes concernées n'auront de fonctionnaires que le nom, et que le Gouvernement parvient de la sorte à imposer en fin de compte son option initiale, pourtant formellement rejetée par le législateur.

Dans le commentaire des articles du projet de loi, le Gouvernement notait ce qui suit à propos de son option:

"Cette solution se présente comme étant la plus adaptée à la structure et à la mission de l'Institut, ainsi qu'à des possibilités de développement. Il importe en effet de rappeler que le but poursuivi par la création de l'Institut n'est pas de créer une administration supplémentaire, mais de doter le pays d'un type d'organisme qui lui faisait jusqu'ici défaut et qui sera appelé à assumer, dans la mesure où les circonstances l'exigeront, le rôle particulier qu'une banque centrale doit jouer dans la structure institutionnelle de l'Etat. Aussi convient-il de ne pas limiter dès sa création l'autonomie de fonctionnement de l'Institut par une structure administrative trop rigide."

Cette argumentation n'est pas solide, et la conception qu'elle essaie de soutenir n'est pas valable. Si l'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 en même temps que les agents de l'Institut jouissent, de leur côté, d'un statut de droit public qui garantisse leur propre indépendance vis-à-vis des dirigeants du moment, conformément à la conception européenne et démocratique du service public. 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. On comprend dès lors difficilement que le statut de droit public à conférer à de tels agents puisse être ébréché et démantelé par de nombreux emprunts au droit privé, caractérisé surtout par l'instabilité de ses contrats.

Pourquoi propose-t-on d'ailleurs de recourir à une construction aussi compliquée? L'Institut Monétaire n'est quand même pas le premier établissement public à être créé dans ce pays. Ces établissements, assez nombreux, ont eu et résolu le même problème. Leurs agents sont régis par un statut de droit public qui se rapproche sensiblement de celui des fonctionnaires de l'Etat. Cette solution a donné entièrement 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.

Le Gouvernement veut-il suggérer que c'est la nature des activités de l'Institut qui requiert une solution spéciale? Qu'il le dise alors et qu'on discute en dé-



tail des dérogations spéciales requises qui, de toute évidence et selon les intentions du législateur, ne peuvent concerner que des dispositions du statut public. On ne saurait donc en aucun cas vouloir inscrire au texte des renvois au régime de louage de service des employés du secteur privé. En attendant, la Chambre ne peut s'empêcher de rappeler que deux des banques centrales les plus puissantes du monde, et des plus indépendantes par rapport aux autorités gouvernementales de leur pays, à savoir le Federal Reserve Board aux Etats-Unis et la Deutsche Bundesbank en République Fédérale Allemande, ne semblent pas être particulièrement handicapées de devoir employer un personnel régi par le statut normal des fonctionnaires de leur pays.

### 3. Le principe des dérogations au régime commun

En imposant le statut de droit public, l'article 14 (3) de la loi permet expressément de déroger au régime normal. Le Conseil d'Etat, en formulant ce texte dans son avis du 16 juillet 1982, estime que "les règles rigides de recrutement et surtout de rémunération des employés publics ne peuvent guère être appliquées; aussi le choix d'un statut plus souple et plus approprié se justifie-t-il. Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à un statut particulier des agents de l'Institut qui tienne compte des impératifs de leur situation."

Lors des débats à la Chambre des Députés, tous les orateurs qui ont examiné la question du régime de service ont, sans ambiguïté, soutenu la position de la Chambre des Fonctionnaires et du Conseil d'Etat et rejeté l'approche initiale du Gouvernement. Quant aux dérogations à prévoir, les Députés avaient une vue restrictive, et une motion adoptée à l'unanimité des parlementaires présents, invite le Gouvernement "à suivre, dans l'élaboration du règlement prévu à l'article 14, la voie tracée par le Conseil d'Etat et à énumérer limitativement dans ce règlement les dérogations au statut général de la fonction publique qui sont rendues nécessaires par la nature de l'Institut."

La volonté du législateur ne permet donc pas le moindre doute: il impose primo un régime statutaire, il admet secundo le principe de dérogations par rapport au statut normal, et il exige tertio que ces dérogations pour les agents de l'IML se limitent à celles qui sont "rendues nécessaires par la nature de l'Institut" (Chambre des Députés) ou tiennent "compte des impératifs de leur situation" (Conseil d'Etat). Ceci signifie concrètement que les dérogations éventuelles doivent être valablement justifiées et que les dérogations non justifiables ou non justifiées sont contraires à la volonté du législateur.

### 4. Les dérogations inscrites dans le projet de règlement

Après avoir, dans son article 1er, rappelé le principe du statut public inscrit dans la loi, le projet de règlement dispose dans son article 3:

"Ne sont pas applicables aux agents de l'Institut les textes législatifs et réglementaires relatifs aux fonctionnaires de l'Etat, pour autant qu'ils

concernent le recrutement et l'admission au service, la promotion, la rémunération, le régime de sécurité sociale et de pension."

Ces exceptions à la règle générale sont telles qu'elles vident pratiquement de son contenu l'article 1er, et que les dérogations, qui concernent des chapitres entiers, sont bien plus importantes que le résidu des dispositions maintenues du régime public. A part le régime disciplinaire et la stabilité de l'emploi, les agents de l'IML ne conserveraient du statut de fonctionnaire que des contraintes (devoirs du fonctionnaire, incompatibilités) et des dispositions où il y a peu de différence entre le secteur public et le secteur privé (congrés, durée de travail). Les motifs invoqués pour justifier les dérogations proposées sont des plus sommaires et ne résistent pas à l'analyse, comme il sera démontré plus loin.

L'exposé des motifs et le commentaire des articles prétendent qu'il est indispensable de tenir compte, en arrêtant le statut du personnel de l'IML, de la proximité du secteur bancaire, et ne laissent pas de doute sur la volonté du Gouvernement de maintenir grosso modo, dans tous les domaines où il sera dérogé au régime public, les modalités actuellement en vigueur au Commissariat au contrôle des banques, service dont proviendra le personnel avec lequel doit démarrer l'IML.

Or, il est bien connu que le fonctionnement de ce service a donné lieu au cours des dernières années à de fréquentes critiques, et que son climat de travail très déplorable a été évoqué à différentes reprises au Parlement. Il devrait être clair que le régime appliqué audit Commissariat ne peut être maintenu et tant la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ont exigé des réformes à différentes reprises dans le passé. Il est d'autant plus étonnant qu'on envisage de faire perdurer au sein de l'Institut à créer ce régime intenable.

Cette intention du Gouvernement va par ailleurs à l'encontre de la volonté clairement exprimée de la Chambre des Députés, qui, dans la motion du 2 mars 1983 déjà citée, considère "que l'actuel personnel du Commissariat au contrôle des banques sera repris au service de l'Institut Monétaire et que les lacunes du statut de ces employés ont empêché dans le passé une stabilité suffisante du personnel qualifié indispensable", qui se réfère à "la nécessité d'assurer, dans l'intérêt du pays, le fonctionnement optimal de cette nouvelle institution" et parle des "revendications justifiées du personnel pour recevoir un régime statutaire authentique, conforme à ses devoirs et responsabilités et tenant compte du fait qu'il participe à l'exercice du pouvoir public". Peut-on être plus précis?

Au cours des neuf dernières années, le Commissariat n'a perdu pas moins de 25 collaborateurs, en majorité des employés titulaires d'un diplôme universitaire ou disposant d'une expérience bancaire prolongée. En 1974 ce service occupait 26 personnes et aujourd'hui il en occupe 47; pour augmenter les effectifs de 21 unités, il a donc été nécessaire de recruter 46 nouveaux employés, soit un de moins qu'il n'y en a en tout actuellement. Le taux de rotation tout à fait exceptionnel qui se dégage de ces chiffres prouve les défaillances de la situation

actuelle. Il est par ailleurs sans intérêt de déterminer si cette dernière est due surtout aux lacunes du régime statutaire quasi-inexistant ou surtout à l'application concrète qui est réservée à ce régime.

## 5. La justification des dérogations proposées

Les dérogations inscrites à l'article 3 cité ci-dessus sont précisées dans les articles 5 à 8 du projet de règlement et motivées dans le commentaire des articles.

### 5.1. Le recrutement

L'article 5 détermine les conditions générales de recrutement nettement moins restrictives que celles qui valent communément pour l'accès au service public. Le Gouvernement évoque à ce sujet notamment l'éventuelle "nécessité de recruter des agents spéciaux hautement qualifiés et justifiant d'une expérience professionnelle particulière en matière financière et monétaire".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne met pas en doute la possibilité d'être confronté un jour à une telle nécessité et elle partage donc, tout comme le Conseil d'Etat, le point de vue qu'il est requis de pouvoir déroger dans certaines circonstances aux conditions de recrutement usuelles quand celles-ci se révéleraient être des contraintes regrettables. Il est donc utile de prévoir un régime d'exception (qui devrait cependant également permettre de lever la condition de nationalité laquelle pourrait sur le plan monétaire représenter l'entrave la plus réelle), à condition que ce recrutement spécial soit précisément réservé aux agents spéciaux hautement qualifiés.

La Chambre voudrait souligner à ce propos que pour les besoins de la surveillance du secteur bancaire le Commissaire au contrôle des banques n'a pas été amené, depuis près de dix ans, à recruter des employés de banque qualifiés, et que les jeunes universitaires recrutés en masse les dernières années remplissaient les conditions requises pour le service public. Il est donc évident que le besoin en spécialistes justifiant d'une expérience professionnelle prolongée, acquise dans le secteur privé ou à l'étranger, représente actuellement et représentera toujours un cas tout à fait exceptionnel, et qu'il ne constitue en aucun cas une raison suffisante pour dispenser tous les fonctionnaires normaux de l'Institut des conditions normales et traditionnelles pour l'admission au service public dans ce pays.

Une telle disposition dérogatoire comme la préconise le Gouvernement causerait du reste dans l'avenir un tort certain aux fonctionnaires de l'Institut et à la considération dont ils jouiront dans le public. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit s'opposer de la façon la plus formelle à ce que le présent règlement grand-ducal porte une brèche dans les traditions de la fonction publique luxembourgeoise et crée deux poids et mesures dans les conditions d'accès aux emplois publics. Abstraction faite du cas des employés actuels du Commissa-

riat au contrôle des banques à reprendre par l'Institut sans autres conditions, la Chambre doit insister pour que tous les agents que l'Institut recrutera à l'avenir remplissent les conditions normales, étant entendu qu'en cas de besoin formellement constaté, l'IML pourra recruter des agents spéciaux hautement qualifiés, ne jouissant pas du statut public mais profitant par exemple de conditions particulières quant à la rémunération.

## 5.2. La rémunération et l'évolution des carrières

Le projet propose de déroger complètement pour l'ensemble des agents de l'Institut à toutes règles établies au sein de la fonction publique pour la rémunération et pour l'évolution des carrières. Le Gouvernement veut justifier cette proposition par le besoin de soutenir la concurrence avec le secteur bancaire, tant en ce qui concerne l'organisation de la carrière que la rémunération.

Comme en matière de recrutement, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate ici également une disproportion énorme entre la justification avancée et la proposition à justifier. La Chambre ne rejette pas comme tel l'argument de la concurrence du secteur des banques et, tout comme le Conseil d'Etat, elle ne s'oppose pas en principe à des adaptations du niveau de rémunération éventuellement requises. Elle rejette cependant en bloc le projet du Gouvernement, dont les dérogations préconisées ne sont justifiées ni dans leur nature ni dans leur étendue.

La concurrence du secteur bancaire peut tout au plus être évoquée pour justifier des rémunérations plus élevées que celles qui sont la règle dans le service public, de sorte qu'il est parfaitement possible de maintenir la grille des traitements de la fonction publique et d'y ajouter le cas échéant des suppléments de traitement non pensionnables. Or, le règlement grand-ducal proposé permet tout autant d'imposer aux agents une évolution de leur carrière et de leur rémunération qui soit moins favorable que le régime commun du secteur public. En donnant de la sorte carte blanche à la direction de l'Institut pour les promotions et par là pour l'évolution des carrières, on soumet les fonctionnaires de l'Institut à un arbitraire général, tout à fait incompatible avec la notion même d'agent public. Une source de malaise actuelle du Commissariat semble notamment être l'absence totale de règles relatives aux promotions, celles-ci étant au bon plaisir du Commissaire et aucun employé ne pouvant exiger une justification ou ne disposant d'une voie de recours contre une décision ou contre un traitement qu'il juge inique.

Les règles formelles établies pour l'ensemble de la fonction publique en matière de promotions et de rémunérations ont été conçues et mises en application pour protéger les fonctionnaires et employés publics contre toute manipulation politique, pour garantir leur indépendance vis-à-vis des coalitions politiques du moment et pour leur permettre d'être avec dévouement et impartialité au service exclusif de l'Etat et de la communauté nationale. Ces principes fondamentaux, constitutifs de l'idée du service public dans les Etats démocratiques, ne peuvent pas être bousculés par une référence plus ou moins vague au niveau des salaires dans les banques.

Si l'attraction du secteur bancaire était effectivement aussi prononcée que ne le présente l'exposé des motifs du projet de règlement, comment la Caisse d'Epargne de l'Etat parviendrait-elle à garder tout son personnel, qui possède précisément les qualifications professionnelles exigées dans les banques privées? Ce n'est donc pas dans les banques mais au Commissariat qu'il faut rechercher le motif des très nombreux départs. Il n'est que normal qu'un certain nombre d'employés désertant le Commissariat se retrouvent finalement dans une banque, étant donné les connaissances spécifiques sur l'organisation et la comptabilité bancaires que leur a valu leur séjour au Commissariat. Dire que le Gouvernement ose invoquer l'incroyable hémorragie en personnel, dont le Commissariat souffre depuis des années, pour justifier le maintien des procédures existantes, alors que ces résultats sont le meilleur argument pour adopter un régime de rémunération, de promotion et de retraite plus raisonnable. Quand le Gouvernement évoque les éventuels problèmes que pourra causer le reclassement des employés du Commissariat dans la grille de traitement du secteur public, il est pour le moins étrange qu'il ait refusé jusqu'à présent à faire procéder à une étude comparative de ces traitements.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut par ailleurs pas s'empêcher de souligner le caractère farfelu de la solution retenue dans le projet de règlement, qui se sert de la convention collective du secteur bancaire comme point de référence. Que se passera-t-il au moment où les banques et les syndicats ne parviendront plus à une convention unique pour tout le secteur? Comment appliquera-t-on une amélioration des conditions de rémunération prenant la forme d'une réduction des heures de travail, domaine où les agents de l'IML sont soumis au régime public? Comment les salaires fixés par des négociations du secteur privé cadrent-ils avec un droit de grève soumis aux règles du secteur public?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit dès lors insister pour que le régime de rémunération des agents de l'IML soit celui de l'ensemble de la fonction publique. Elle ne s'oppose en revanche pas à des suppléments de traitement non-pensionnables qui seraient justifiés par les besoins du service (telle la concurrence bancaire évoquée par le Gouvernement). La même méthode est à appliquer pour préserver les éventuels droits acquis des employés repris du cidevant Commissariat au contrôle des banques. Il est entendu que pour les agents spéciaux ne jouissant pas d'un statut public, l'Institut sera libre de fixer des rémunérations sur une base personnelle.

Pour ce qui est de l'évolution des carrières, la Chambre propose que celle-ci se fasse par référence au collègue de rang égal ou immédiatement inférieur de l'administration gouvernementale. Elle est prête à accepter, puisque le Gouvernement demande une plus grande souplesse dans l'évolution des carrières, de prévoir, à l'instar de ce qui existe pour certaines autres carrières de l'Etat, une modalité objective selon laquelle le Ministre de tutelle pourra le cas échéant prononcer des suspensions d'avancements à la demande de la direction de l'Institut et après que l'agent concerné aura été entendu.

### 5.3. Le régime de pension

Le projet de règlement refuse aux agents de l'IML le régime de pension du secteur public avec l'argument plutôt pâle que le régime de pension devrait suivre le régime de rémunération. Comme la Chambre vient de rejeter ci-dessus le régime de traitement proposé, elle peut se servir de cet argument pour demander que les agents de l'IML soient également soumis, en matière de pension, au régime ordinaire de la fonction publique, les suppléments de traitement éventuels n'étant pas pris en considération pour le calcul des pensions. La proposition du Gouvernement, de prévoir une construction particulière, est d'autant plus surprenante que les pensions usuelles du secteur bancaire sont tout à fait comparables, quant à leur montant total, à celles de la fonction publique. La Chambre des Fonctionnaires ne peut admettre que des agents se trouvant dans une situation statutaire, donc légale et réglementaire, soient régis par l'assurance pension des employés privés. Le régime-pension des fonctionnaires repose en effet sur le principe admis que l'Etat doit récompenser les services qui ont été rendus à la communauté nationale suivant leur importance et leur durée, tandis que l'assurance-pension des employés privés obéit à des considérations tout à fait différentes.

### 6. L'illégalité du projet de règlement

Que les choix retenus par le Gouvernement pour le statut de l'IML se laissent réfuter par des raisonnements logiques et des considérations fondamentales sur le service public, ne signifie pas pour autant que la voie retenue pour réaliser ces choix ne soit à son tour exempte de tout reproche. Au contraire, la légalité de la procédure adoptée est plus que douteuse, et ceci sous plusieurs aspects.

Au moment où le Gouvernement proposait de confier l'élaboration du statut du personnel à la direction de l'IML, il s'est vu opposer l'article 36 de la Constitution qui veut que c'est le Grand-Duc qui exécute les lois. Le Gouvernement a dû admettre le principe d'un règlement grand-ducal à prendre dans les formes légalement prescrites, c'est-à-dire sur avis du Conseil d'Etat et de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Or force est de constater que le texte proposé pour ce règlement n'arrête pas, comme le prescrit l'article 14 (3) de la loi à exécuter, "les conditions de nomination, de rémunération et de retraite" mais confie le soin de ce faire à la direction, après s'être limité à préciser que le régime commun de la fonction publique n'est pas applicable. Il est tout à fait contraire aux principes généraux du droit administratif qu'un règlement d'exécution sub-délègue une compétence qui lui est formellement réservée par la loi qu'il doit mettre en oeuvre.

Il convient donc, dans le même ordre d'idées, de rappeler l'article 5 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui dispose que "Dans la mesure où les lois concernant les administrations et services n'en disposent pas autrement, la promotion du fonctionnaire se fait dans les

conditions et suivant les modalités prévues par des règlements grand-ducaux pris sur avis du Conseil d'Etat". Cette disposition légale ne peut être mise en échec par le présent règlement grand-ducal.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate dès lors que le règlement grand-ducal à prendre doit impérativement contenir les règles précises selon lesquelles se font la nomination, la promotion, la rémunération et la pension des agents de l'IML, et qu'il n'est pas non plus admissible de laisser l'organigramme et les effectifs de l'Institut au bon plaisir de la direction.

#### 7. Proposition de texte

Compte tenu de l'ensemble des remarques qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut exprimer son accord avec les principes des articles 1er et 2 du projet gouvernemental, mais elle doit rejeter catégoriquement la formulation des articles 3 à 9. Elle doit exiger en outre qu'on omette dans le préambule la référence à un avis de la Chambre des Employés Privés.

La Chambre tient par ailleurs à annexer au présent avis une proposition de texte conforme à ses réflexions.

Projet de règlement grand-ducal fixant le  
statut des agents de l'Institut Monétaire

Article 1er

1) Sous réserve des dispositions contraires prévues par la loi du ..... 1983 sur l'Institut Monétaire Luxembourgeois et par le présent règlement, sont applicables aux agents de l'Institut, le cas échéant par application analogique, les dispositions de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

2) Sont également applicables les dispositions des lois suivantes, telles qu'elles ont été modifiées et complétées et telles qu'elles pourront l'être dans la suite:

- a) la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
- b) la loi du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat;
- c) la loi du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'institutions internationales,

ainsi que les règlements pris en leur exécution.

3) Les décisions ou interventions que ces lois et règlements attribuent au Gouvernement en conseil, à un membre du Gouvernement ou au Grand-Duc sont respectivement prises, en ce qui concerne les agents de l'Institut, par le conseil et par la direction.

Article 2

1) Le cadre du personnel de l'Institut comprend:

- a) des agents assimilés aux fonctionnaires de la carrière supérieure de l'administration;
- b) des agents assimilés aux fonctionnaires de la carrière moyenne de l'administration;
- c) des agents assimilés aux fonctionnaires des carrières inférieures de l'administration.

2) Les effectifs des agents des différentes carrières sont arrêtés périodiquement par le Ministre des Finances, sur proposition de la direction de l'Institut et compte tenu des besoins du service.

3) Pour l'admission au stage, la nomination et la promotion aux emplois des différentes carrières, sont applicables les dispositions réglant l'admission au stage, la nomination et la promotion aux fonctions afférentes de l'administration gouvernementale.



### Article 3

1) La promotion de l'agent de l'Institut aux emplois supérieurs de sa carrière se fait par référence au collègue de rang égal ou immédiatement inférieur de l'administration gouvernementale désigné par arrêté du Ministre des Finances.

2) Nul agent ne peut prétendre à l'avancement s'il est établi qu'il ne possède pas les qualités professionnelles, morales ou physiques requises pour exercer les fonctions du grade supérieur.

La suspension de l'avancement est prononcée par le Ministre des Finances, sur le vu d'un rapport circonstancié établi par la direction ainsi que des explications écrites de l'agent qui aura reçu copie du rapport précité.

La suspension est prononcée pour une période d'un an au plus, au terme de laquelle l'agent bénéficiera de la promotion à l'emploi qui lui aura été réservé dans le grade supérieur avec, le cas échéant, un rappel d'ancienneté pour l'avancement ultérieur.

Toutefois, la suspension peut être prorogée tant que l'agent ne remplit pas les conditions prévues à l'alinéa 2 du présent paragraphe.

En cas de suspension dépassant une année, l'agent perd le bénéfice de son rang d'ancienneté.

### Article 4

Les agents de l'Institut peuvent bénéficier, en dehors de leurs traitements, d'indemnités spéciales non pensionnables fixées par le Ministre des Finances, sur proposition motivée de la direction.

### Article 5

1) En cas de nécessité constatée par le Conseil de l'Institut, la direction pourra recruter des agents spéciaux hautement qualifiés et justifiant d'une expérience professionnelle particulière en matières financières et monétaires.

2) Les agents spéciaux sont dispensés, pour l'admission au service de l'Institut, des conditions de nationalité, d'âge, de stage, et d'examen de fin de stage et sont engagés, le cas échéant, à durée déterminée.

3) Pour les agents spéciaux, il est dérogé aux dispositions du régime général de la fonction publique en matière de rémunération et de pension. S'ils remplissent les conditions de nationalité et d'âge de recrutement, les dispositions prévues à l'article 1er leur sont applicables dans les limites prévues pour les employés de l'Etat.

Article 6 - Dispositions transitoires

Les employés en service au Commissariat au contrôle des banques à la date de l'entrée en vigueur de la loi portant création de l'Institut bénéficient d'une nomination dans les cadres de l'Institut sous les conditions suivantes:

1) Les employés engagés à titre définitif et permanent sont, le cas échéant, dispensés des conditions d'âge, de stage et d'examen de fin de stage pour l'application des dispositions de l'article 2. Le temps passé au service du Commissariat ou au service d'un établissement financier est considéré, pour sa durée effective, comme ayant été passé au service de l'Institut.

2) Les réviseurs-stagiaires du Commissariat au contrôle des banques sont nommés attachés d'administration et la durée du stage accompli auprès du Commissariat est prise en compte pour l'application du règlement grand-ducal du 17 juin 1966 concernant le recrutement et le stage du personnel des cadres supérieurs de l'administration.

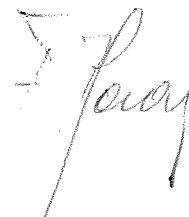
(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 11 mai 1983.

Le Secrétaire,



Le Président,



**CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS**

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE  
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 11 mai 1983.

Monsieur le Président  
du Gouvernement

L u x e m b o u r g

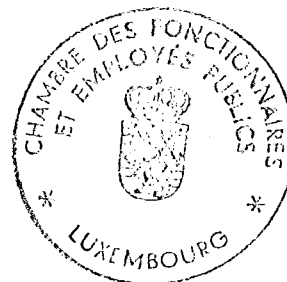
Monsieur le Président,

Me référant à votre dépêche du 26 avril 1983, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal déterminant le statut des agents de l'Institut Monétaire Luxembourgeois.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



*[Signature]*  
Secrétaire

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE  
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 11 mai 1983.

Monsieur le Président  
du Conseil d'Etat

5, rue Sigefroi

L u x e m b o u r g

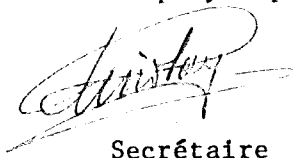
Monsieur le Président,

Nous avons l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal déterminant le statut des agents de l'Institut Monétaire Luxembourgeois.

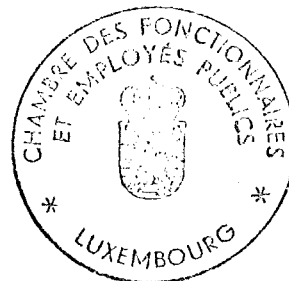
Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire



CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE  
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 29 avril 1983.

Monsieur le Président  
du Gouvernement

L u x e m b o u r g

Monsieur le Président du Gouvernement,

Nous accusons réception de votre dépêche du 26 avril 1983 soumettant à l'avis de notre Chambre le projet de règlement grand-ducal déterminant le statut des agents de l'Institut Monétaire Luxembourgeois.

Cet avis vous parviendra dans le délai imparti.

Nous remarquons toutefois au préambule du projet que vous avez demandé également l'avis de la Chambre des Employés Privés sur le texte.

Nous estimons qu'il vous a échappé qu'en fonction d'une seule et même occupation nul ne peut ressortir simultanément à deux chambres professionnelles différentes et qu'en ce qui concerne les employés, l'appartenance aux chambres professionnelles respectives se décide, non d'après l'affiliation aux caisses de sécurité sociale, mais uniquement d'après le caractère, public ou privé, de l'employeur.

Le futur Institut Monétaire étant un établissement public, ses agents seront donc des employés publics, même si le statut, sous lequel ils seront appelés à servir, s'inspire plus de la législation sur le louage de service des employés privés que du statut des fonctionnaires et employés de l'Etat.

Il s'ensuit que la Chambre des Employés Privés n'a aucune compétence légale pour se prononcer sur ledit projet.

Aussi vous demandons-nous d'annuler la demande d'avis que vous lui avez adressée et d'écarter le cas échéant sa prise de position de la documentation officielle.

Veillez agréer, Monsieur le Président du Gouvernement, l'assurance de notre plus haute considération.

Pour le Bureau de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,

Le Président,

