

Projet de loi
sur le secteur des assurances

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(20 octobre 2015)

Par dépêche du 30 septembre 2015, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'économie lors de sa réunion du 29 septembre 2015. Au texte desdits amendements ont été joints un commentaire et un texte coordonné du projet de loi ainsi amendé.

Examen des amendements

Amendement 1 (concernant l'article 3, alinéa 2)

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement qui répond à une suggestion faite dans son avis du 10 juillet 2015. Il suggère toutefois de citer le règlement dans son intitulé complet et de lire règlement (UE) n° 1094/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles).

Amendement 2 (concernant l'article 4, point d)

Sans observation.

Amendement 3 (concernant l'article 88, paragraphe 3, point b)

Sans observation.

Amendement 4 (concernant l'article 133)

L'amendement est censé répondre à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait maintenue dans son avis du 10 juillet 2015 en ce qu'il précise les raisons pour lesquelles le Commissariat aux assurances (CAA) peut s'opposer à la création de succursales dans un pays tiers, ce qui donne une base légale à la restriction à la liberté du commerce, fondement de l'opposition formelle.

Sans maintenir son opposition formelle, le Conseil d'État garde des interrogations sérieuses par rapport aux raisons d'opposition qui sont retenues. Si le CAA a des doutes sur l'adéquation du système de gouvernance ou sur la situation financière de l'entreprise, l'intervention du CAA doit se faire sur l'entreprise au Luxembourg et ne peut pas se résumer au refus d'établir une succursale. De même, l'infraction aux règles du pays d'accueil relève de la compétence de ce pays qui est appelé à prendre les mesures de sauvegarde.

Le Conseil d'État est encore d'avis que le paragraphe 3 peut être omis alors qu'il ne fait que répéter le droit commun en matière d'actes administratifs, à savoir l'obligation de motiver un acte et la possibilité d'un recours en annulation dans les trois mois.

Amendement 5 (concernant l'article 148, paragraphe 4, alinéa 1^{er})

Le Conseil d'État note que la disposition par rapport à laquelle il avait maintenu l'opposition formelle dans son avis du 10 juillet 2015 est supprimée.

Amendement 6 (concernant l'article 262, paragraphe 4)

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement destiné à répondre à l'opposition formelle qu'il avait maintenue dans son avis du 10 juillet 2015.

Amendement 7 (concernant l'article 303, paragraphe 1^{er})

L'amendement est destiné à répondre à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait maintenue dans son avis du 10 juillet 2015.

En ce qui concerne la question des actes délégués de la Commission européenne (la Commission), le Conseil d'État est conscient des problèmes soulevés dans le commentaire de l'amendement. Il voudrait formuler les observations suivantes.

Si l'acte délégué est un règlement de la Commission, directement applicable, il participe de la nature juridique de l'acte de base réglementaire, adopté par le Conseil et le Parlement européen. La question de la sanction au niveau national se pose dans les mêmes termes pour le règlement de base et pour l'acte délégué. La loi luxembourgeoise devra prévoir expressément quels articles du règlement européen sont sanctionnés. Si les dispositions européennes prévoient l'adoption d'actes délégués, ces derniers sont évidemment couverts sans devoir être inscrits expressément dans la loi nationale. Le Conseil d'État note que l'article visé par l'amendement ne contient aucune référence à un règlement de l'Union européenne.

Si l'acte délégué est adopté par la Commission en application de la disposition d'une directive, cette dernière a été ou doit avoir été transposée en droit national. Pour les actes délégués prévus par une directive, à savoir des directives déléguées, voire des règlements délégués, le Conseil d'État a déjà suggéré au législateur la voie d'une transposition dite dynamique qui consiste à faire référence dans la loi nationale de transposition de la directive de base à la possibilité pour le législateur européen de modifier certains points par acte délégué¹. Si les dispositions de la loi transposant la directive de base sont sanctionnées, le renvoi à l'acte délégué figurant dans la loi va jouer et le respect de ces dispositions sera évidemment sanctionné. L'article 303, paragraphe 1^{er}, ne fait pas référence à de telles situations.

¹ Avis du Conseil d'État du 14 mai 2013 sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 2010 relative à la sécurité des jouets (doc. parl. n° 6473²).

Amendement 8 (concernant l'article 304, paragraphe 1^{er})

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'amendement 7.

Amendement 9 (concernant l'article 314)

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement répondant à l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis du 10 juillet 2015.

Il estime toutefois que la phrase introductive du nouveau texte de l'article 314 du projet est à omettre, étant donné qu'elle se limite à rappeler que l'entrée en vigueur de cette disposition se fait d'après les règles de droit commun, ce qui ressort déjà à suffisance du libellé de l'article 324 du projet. Il y a dès lors lieu de supprimer le début de phrase « Quatre jours après la publication de la présente loi au Mémorial » et de reprendre le texte figurant sous chaque énumération sous un paragraphe distinct.

En ce qui concerne le dernier alinéa de l'article 314, le Conseil d'État a des hésitations à suivre la démarche des auteurs de l'amendement. En effet, l'article 314 prévoit l'application immédiate de certaines dispositions relatives à la compétence pour adopter des décisions, tandis que les dispositions de nature substantielle, objet de ces décisions, n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 2016. Dès lors, ces dispositions de fond ne pourront pas servir de base légale aux décisions prises avant cette date. Le report de la date d'application de ces décisions ne résout pas le problème. Qu'en sera-t-il des litiges éventuels pouvant naître de décisions arrêtées en vertu de dispositions qui ne sont pas encore en vigueur au moment où les décisions attaquées sont prises. Les auteurs de l'amendement ne distinguent pas entre la date de la prise de décision et celle de l'effet de celle-ci. Le Conseil d'État se doit de rappeler dans ce contexte qu'en cas de recours en annulation, prévu en l'espèce, le juge administratif apprécie la légalité des décisions administratives lui soumises en considération de la situation de droit et de fait existant au jour où celles-ci ont été prises, sans tenir compte de l'évolution ultérieure de cette situation². Dans ces conditions, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression du dernier alinéa de l'article 314 sous examen.

Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur l'utilité de cette disposition au regard du délai très rapproché entre la publication au Mémorial de la future loi et l'entrée en vigueur de celle-ci.

Amendement 10 (concernant l'article 317 nouveau)

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement.

Amendement 11 (concernant l'article 321, paragraphe 2, nouveau)

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement répondant à l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis du 10 juillet 2015.

² Conseil d'État (Comité du contentieux), arrêt du 20 juillet 1978, *Wudchen c/ Bourgmestre de la Commune de Bech* (Pas. 24, p. 183); Cour adm., arrêt du 22 mars 2011, n° 27480C.

Amendement 12 (concernant l'article 322 nouveau)

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement répondant à l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis du 10 juillet 2015.

Amendement 13 (concernant l'article 323 nouveau)

Sans observation.

Amendement 14 (concernant l'article 324 nouveau)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 octobre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker