

# A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur

le projet de loi concernant la surveillance du secteur des assurances

Par dépêche du 9 juillet 1990, Monsieur le Ministre du Trésor a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet spécifié à l'intitulé.

Suivant l'exposé des motifs joint, ce projet poursuit plusieurs objectifs, dont notamment:

- l'introduction en droit luxembourgeois des dispositions communautaires sur l'harmonisation et la libre prestation de services des entreprises d'assurances à l'intérieur de la Communauté Européenne;
- la restructuration de la législation concernant la surveillance des entreprises d'assurances et de réassurances;
- la transformation du Commissariat aux Assurances en établissement public et le renforcement de ses structures.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics entend limiter sa prise de position à ce dernier aspect.

La loi du 24 février 1984 (article 18) a créé l'actuel Commissariat aux Assurances, qui est placé sous l'autorité "du ministre ayant dans ses attributions la surveillance des assurances privées". L'article 19 fixe le cadre du personnel, qui peut comprendre, outre le commissaire, fonctionnaire de la carrière supérieure, cinq fonctionnaires de la carrière du rédacteur et un nombre non spécifié de fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire administratif. Selon la formule usuelle, ce cadre peut être complété par des stagiaires et par des employés.

Nonobstant sa dénomination, ce Commissariat constitue une administration publique, distincte de l'administration centrale ou gouvernementale. Le qualifieur de "section administrative dans le cadre d'un département ministériel" (page 63, exposé des motifs) n'est donc pas exactement conforme à la réalité.

Quoi qu'il en soit, le projet de réforme sous avis entend conférer au Commissariat - prétendant suivre en cela les modèles fournis par la plupart des autres pays membres de la CEE - le caractère d'une personne morale de droit public distincte de celle de l'Etat, ceci en proposant de le transformer en établissement public autonome.

Cette proposition soulève un certain nombre de questions.

D'abord, il est de tradition au Luxembourg de débudgétiser les établissements créés en vue de rendre des services financés (initialement au moins) moyennant des cotisations mises à charge, en dernière analyse, de la communauté des bénéficiaires ou bénéficiaires potentiels (assurance maladie/pension/allocations familiales) ou moyennant des taxes rémunératoires (Centre hospitalier, Centre thermal) à charge des bénéficiaires de soins. Or, le Commissariat n'a pas vocation de répartir des allocations pécuniaires, mais de contrôler le respect des règles imposées à un sous-secteur de l'économie privée. Ne paraît-il pas contraire aux velléités de renforcer les prérogatives parlementaires d'abandonner complètement au seul pouvoir exécutif le contrôle de l'accomplissement des missions de surveillance néanmoins décidées par le pouvoir législatif? L'exemple de l'IML semble dans ce contexte mal choisi, cet Institut n'ayant pas été érigé en établissement public du chef de sa mission de contrôle des banques, mais plutôt eu égard à ses attributions sur le plan monétaire. D'ailleurs, en continuant sur la ligne de pensée empruntée par les auteurs du projet, il faudrait conclure à la nécessité de conférer la personnalité morale particulière et le droit d'autogestion, e.a., à l'administration judiciaire et notamment à la magistrature assise!

D'autre part, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit amenée à réitérer une critique fondamentale qu'elle a présentée à l'occasion de chacun des récents projets de loi créant des établissements autonomes. Il s'agit du manque d'une ligne générale dans l'organisation de ces établissements. Si les créations successives dans le domaine de la sécurité sociale ont respecté les formes moulées au début du siècle pour l'organisation des premières caisses d'assurances, les établissements plus récents ont adopté chacun une structure interne différente. Certes, la fonction influe sur la forme. Néanmoins, la nécessité paraît donnée de fixer quelques règles générales à respecter dorénavant en la matière, notamment en ce qui concerne la composition des organes dirigeants et leurs attributions, le régime de service du personnel, les rémunérations du personnel et ses droits à pension.

Du reste, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a la nette impression que, au-delà de tous les arguments brillants présentés pour justifier l'affranchissement d'un service étatique, l'idée fondamentale poursuivie par les auteurs est d'être au four et au moulin, de se soumettre au statut général de la fonction publique tout en y dérogeant pour permettre d'échapper au numerus clausus, d'une part, et au carcan des traitements, d'autre part. Cette tendance devrait faire réfléchir et le Gouvernement et le législateur. Si la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est la dernière à vouloir encourager un gonflement inconsidéré des services publics, il incombe néanmoins aux représentants du peuple souverain, qui dictent leurs missions aux services qu'ils créent en vue de la réalisation du bien commun, de leur fournir également les ressources matérielles et humaines nécessaires à l'accomplissement correct de leurs devoirs. Quant au second argument - rémunération selon le rendement - au lieu de déroger par des lois particulières au régime des traitements pour permettre l'octroi d'indemnités spéciales "aux agents disposant d'une formation spéciale ou exerçant des fonctions importantes nettement spécifiées", la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande d'inscrire une disposi-

tion de cette portée dans la loi sur les traitements (article 26) et dans la loi statutaire (article 23), tout en définissant clairement et sans équivoque ce qu'il y a lieu d'entendre par "formation spéciale" et "fonction importante".

#### Le texte

du chapitre 4, qui concerne l'organisation du Commissariat, ne donne pas lieu à remarque quant aux buts poursuivis. La forme choisie appelle cependant les critiques qui suivent:

#### Article 27

Suivant le paragraphe 2, les membres du conseil pourraient se faire représenter. A la limite, les décisions pourraient valablement être prises par un seul membre présent, si les quatre autres lui avaient donné procuration. La Chambre s'oppose à une telle formule et elle demande de biffer les termes "ou représentés".

#### Article 29

Puisqu'en vertu de la disposition de l'article 19, le Commissariat jouit de la personnalité civile, la loi organique doit désigner la personne à travers laquelle cette personnalité s'exerce: le président du conseil ou le directeur? Puisque, d'après la teneur de l'article 24, le conseil n'est guère qu'un organe consultatif, il semble indiqué d'ajouter au paragraphe 1er de l'article 29 que le directeur représente le Commissariat judiciairement et extrajudiciairement.

#### Article 30

Il paraît incohérent de limiter par la loi le nombre des agents de la carrière supérieure, mais d'abandonner à l'Exécutif le soin de déterminer par la voie réglementaire (article 31(5)) les effectifs des carrières du rédacteur et de l'expéditionnaire administratif.

Quant au paragraphe 5 de cet article, la Chambre renvoie à sa demande ci-dessus visant à généraliser la faculté d'allouer des indemnités spéciales en l'inscrivant à la loi sur les traitements et au statut général.

#### Article 31

A partir de cet article, le caractère hybride du projet devient apparent. Un établissement public étant autonome et distinct de l'administration publique, le pouvoir de nomination des agents de l'établissement doit normalement appartenir à son propre organe exécutif. Pour le reste, il est de coutume de réserver au Grand-Duc la nomination aux fonctions classées à un grade supérieur au grade 9.

Au paragraphe 3, il faudrait correctement disposer que les agents du Commissariat sont "assimilés aux fonctionnaires de l'Etat", puisque le Commissariat se sépare de la personne morale qu'est l'Etat.

**Article 32**

Les suppressions proposées des annexes de la loi des traitements sont correctes, tandis que les ajouts prévus sont à biffer. La loi modifiée du 22 juin 1963 ne concerne que les fonctions rémunérées par l'Etat et faisant partie de l'administration publique (le clergé excepté). Les agents relevant des établissements publics et payés par eux ne doivent pas y figurer.

**Article 43**

Au paragraphe 3, il paraît indiqué de remplacer "le Commissariat" par "les agents du Commissariat, dûment mandatés par le directeur" puisque l'établissement ne se déplace pas collectivement pour vérifier les livres comptables des entreprises.

**Article 123** (Disposition transitoire)

La Chambre approuve cette disposition, qui garantit au personnel en place la sauvegarde de ses droits acquis au moment de sa reprise par le nouveau Commissariat.

\* \* \*

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de signaler que le présent projet concerne la n° loi depuis 1986 portant reclassement de fonctions et qui, de ce fait, est en contradiction avec la déclaration formelle du Gouvernement qu'aucun reclassement ne serait admis en dehors d'une révision d'ensemble des carrières, fonctions et traitements. La question se pose dès lors si, au lieu de procéder par tranches ou par étapes, il ne s'impose pas d'engager sans retard la révision générale des traitements.

\* \* \*

C'est sous la réserve des remarques qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 31 juillet 1990.

Le Secrétaire,



Le Président,

