

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 10

22 janvier 2014

Sommaire

JUGEMENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg 2^e chambre N° 31581 – Jugement . . . page 98

**Tribunal administratif
du Grand-Duché de Luxembourg
2^e chambre**

N° 31581 du rôle
Inscrit le 25 octobre 2012

Audience publique du 14 novembre 2013

Recours formé par la société anonyme AAA, et
Monsieur BBB,
contre le règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 concernant les contributions aux frais de personnel et de
fonctionnement du Commissariat aux Assurances
en matière d'actes réglementaires

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 31581 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 25 octobre 2012 par Maître Steve Helminger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme AAA, établie et ayant son siège social à . . . , inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro . . . , représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions ainsi qu'au nom de Monsieur BBB, courtier agréé, demeurant à . . . tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 concernant les contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances, publié au Mémorial A n° 151 du 26 juillet 2012;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 11 janvier 2013;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif par Maître Steve Helminger le 8 février 2013;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 6 mars 2013;

Vu les pièces versées en cause et notamment le règlement grand-ducal attaqué;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Steve Helminger et Madame le délégué du gouvernement Betty Sandt en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 4 novembre 2013.

Au vu de l'article 23 de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, de l'article 2 (1) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat et considérant qu'il y a urgence, le Grand-Duc, sous le contreseing du ministre des Finances, arrêta en date du 21 juillet 2012 un règlement grand-ducal concernant les contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances, désigné ci-après par «le règlement grand-ducal du 21 juillet 2012». Ledit règlement grand-ducal fut publié au Mémorial A-N° 151 du 26 juillet 2012.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 25 octobre 2012, la société anonyme AAA, désignée ci-après par la «société AAA» et Monsieur BBB, firent introduire un recours tendant à l'annulation du règlement grand-ducal précité du 21 juillet 2012, sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

Aux termes de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le tribunal administratif connaît des recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre les actes administratifs à caractère réglementaire, de sorte que les demandeurs ont valablement pu introduire un recours en annulation contre le règlement grand-ducal du 21 juillet 2012.

Dans le cadre de son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement a soulevé un moyen d'irrecevabilité du recours, tiré d'un défaut d'intérêt à agir des demandeurs au motif que ces derniers auraient réglé, sans formuler une quelconque réserve, les factures leur adressées par le Commissariat aux Assurances et établies sur base du règlement grand-ducal du 21 juillet 2012. Le délégué du gouvernement explique néanmoins dans le cadre de son mémoire en duplique qu'après vérification il se serait avéré que les virements respectifs effectués par les demandeurs auraient porté une mention relative à une réserve quant à la légalité des taxes afférentes, de sorte qu'il renoncerait au moyen relatif au règlement inconditionnel des taxes.

Aucun autre moyen d'irrecevabilité n'ayant été soulevé, le recours en annulation est recevable pour avoir été, par ailleurs, introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de leur recours, les demandeurs estiment, à titre liminaire, que l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, désignée ci-après par «la loi du 12 juillet 1996», selon lequel, hormis le cas d'urgence, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois n'est soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat ait été entendu en son avis, aurait été violé. En l'espèce, aucune justification vérifiable d'une urgence ne saurait être invoquée, alors que la préparation du budget du Commissariat aux Assurances serait un exercice annuel. Ainsi, comme chaque établissement public, le Commissariat aux Assurances serait annuellement obligé de préparer son budget prévisionnel pour l'année suivante. En tant qu'établissement public chargé de la réglementation du secteur de l'assurance, le Commissariat aux Assurances serait informé des modifications réglementaires prévues pour l'avenir et devrait donc pouvoir être en mesure de prévoir les charges ou produits engendrés par toute modification de réglementation.

L'urgence ne pourrait pas être invoquée lorsque l'administration serait seule maître de la rapidité d'exécution de l'acte administratif concerné. Comme l'invocation de l'urgence permettrait au Commissariat de soustraire le projet d'acte réglementaire au contrôle de légalité par le Conseil d'Etat, il ne pourrait pas être admissible que ce dernier soit seul maître de la qualification de l'urgence invoquée.

Dans le cas d'espèce, l'urgence n'aurait pu être justifiée que par le seul retard d'exécution du Commissariat aux Assurances dans la préparation de son budget. Si le budget avait été préparé dans un délai raisonnable, le Commissariat aux Assurances n'aurait pas eu besoin d'invoquer l'urgence, au motif que la taxe ainsi proposée, aurait été basée sur des chiffres prévisionnels et une clé de répartition objective et raisonnable.

Les demandeurs signalent encore que dans le cas où le Commissariat aux Assurances serait contraint ou déciderait d'augmenter ses propres charges au-delà de ses propres prévisions, il serait autorisé à récupérer le solde financier, soit, par une augmentation de taxe, soit, par un report sur l'année suivante. Dès lors, le Commissariat aux Assurances ne pourrait pas être autorisé à invoquer l'urgence pour la fixation de ses propres ressources.

Les demandeurs concluent à l'annulation du règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 pour ne pas avoir été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

La partie étatique conclut au rejet du moyen d'annulation.

Elle fait d'abord valoir que l'argument tiré de la préparation tardive du budget annuel par le Commissariat aux Assurances serait formellement contesté et resterait à l'état de pure allégation pour n'être étayé par aucun élément de preuve. Ainsi, comme chaque année, la préparation du budget annuel du Commissariat aux Assurances aurait eu lieu durant les mois d'octobre et de novembre 2011 et un projet de budget aurait pu être présenté au Conseil du Commissariat aux Assurances lors de sa réunion du 15 décembre 2011. Ce projet de budget aurait prévu un déficit de . . . euros en l'absence d'un relèvement des taxes.

Lors de cette même réunion du Conseil du Commissariat aux Assurances les comptes provisoires pour l'exercice 2011 auraient été présentés et auraient laissé prévoir une perte sur l'exercice de . . . euros. Dans la mesure où les comptes 2010 auraient déjà affiché une perte de . . . euros et que des simulations présentées par la direction auraient montré un déficit allant croissant jusqu'à . . . euros en 2014 et même à . . . euros en 2015, les membres du Conseil du Commissariat aux Assurances auraient pris acte de la proposition de la direction de finaliser un avant-projet de règlement grand-ducal à soumettre au Conseil lors de sa prochaine réunion et proposant au gouvernement de procéder à une adaptation du régime des taxes. Parallèlement, le Conseil aurait adopté un budget pour l'exercice 2012 tenant compte de l'augmentation des taxes à finaliser. Lors de sa réunion du 20 mars 2012, le Conseil du Commissariat aux Assurances aurait émis un avis positif tant quant au dispositif de l'avant-projet de règlement grand-ducal élaboré par la direction, que quant à l'application des nouvelles taxes dès l'exercice 2012, ceci pour éviter une troisième année consécutive de déficit des comptes de l'établissement.

Le délégué du gouvernement fait valoir qu'il s'y ajouterait que le Commissariat aux Assurances aurait été en négociation depuis l'automne de 2011 avec le propriétaire de l'immeuble qu'il aurait occupé, sis à . . . , . . . , en vue de l'acquisition de ce dernier. Aux fins de financer cette acquisition, toute diminution supplémentaire des fonds propres du Commissariat aux Assurances aurait dû être évitée ce qui aurait également milité pour l'application de nouvelles taxes dès l'exercice 2012. Le représentant étatique explique que l'acquisition de l'immeuble n'aurait pu se réaliser et que le Commissariat aux Assurances se serait vu dénoncer le bail relatif à l'immeuble fin avril 2012 par le nouveau propriétaire, de sorte qu'il aurait été obligé de rechercher une solution de rechange à brève échéance. Cette solution aurait en tout état de cause grevé davantage le budget déjà largement déficitaire. La revalorisation des taxes dès l'exercice 2012 en serait devenue encore plus urgente.

Le délégué du gouvernement expose encore qu'après avoir reçu l'avis positif du Conseil du Commissariat aux Assurances, le projet de règlement grand-ducal aurait été adopté par le Conseil de gouvernement lors de sa séance du 8 juin 2012, et la procédure d'urgence aurait été décidée lors de la séance du 6 juillet 2012. Il conclut que le recours à la procédure d'urgence ne serait aucunement lié à un prétendu retard dans les travaux de préparation du budget du Commissariat aux Assurances. Bien au contraire, tel que cela résulterait du rapport à l'attention du Grand-Duc établi en date du 6 juillet 2012 par le ministre des Finances, le bénéfice de la procédure d'urgence aurait été invoqué dans le seul but de garantir l'application des nouvelles dispositions dès l'exercice 2012.

Le délégué du gouvernement estime que si le projet de règlement grand-ducal avait dû subir les aléas et les délais normaux de la procédure réglementaire, la mise en application du budget approuvé pour 2012 aurait été sérieusement hypothéquée, étant donné que ledit règlement grand-ducal ne serait pas «*self-executing*» et aurait nécessité des mesures d'exécution individuelle, en l'occurrence l'envoi d'une facture à chaque entité et à chaque personne sous la surveillance du Commissariat aux Assurances. Une adoption tardive se situant vers la fin de l'année, aurait probablement eu pour effet que l'appel des taxes ainsi que leur règlement n'auraient pas pu se faire avant la fin de l'exercice 2012.

Le délégué du gouvernement explique encore que les raisons pour lesquelles le régime des taxes n'aurait pas été adapté dès les premières pertes constatées auraient tenu au fait qu'il n'aurait pas été jugé opportun d'imposer au secteur des assurances des augmentations trop fréquentes, avec toute la lourdeur des formalités réglementaires et des formalités administratives s'y attachant. L'option aurait donc été prise de retarder la mise en place d'un nouveau règlement et, au lieu de procéder à des adaptations ponctuelles, de lancer une refonte en profondeur valable pendant plusieurs exercices à venir.

Enfin, le délégué du gouvernement conclut que le recours à la procédure d'urgence ne saurait être qualifié d'abusif, alors que, d'une part, les diligences nécessaires auraient été faites par tous les intervenants pour introduire le projet

de règlement grand-ducal dans la procédure réglementaire dans les meilleurs délais, et d'autre part, pour garantir une application au plus vite des nouvelles dispositions dès l'exercice 2012 en vue d'éviter l'accumulation de pertes importantes dans les comptes du Commissariat aux Assurances pendant l'exercice 2012 et pour les exercices à venir.

Les demandeurs répliquent que les causes justifiant le recours à la procédure d'urgence devraient être étrangères à la partie qui l'invoque. En l'espèce, toutefois, l'argumentation développée par la partie étatique serait exclusivement imputable soit à l'Etat soit au Commissariat aux Assurances. En effet, l'Etat, ainsi que le Commissariat aux Assurances auraient eu connaissance du fait que le budget du Commissariat aux Assurances dépendrait en majeure partie de cotisations et risquerait d'être déficitaire. Ils n'auraient ainsi pas dû attendre la fin de l'année pour réagir.

Les demandeurs font encore valoir que l'argumentation justifiant le recours à l'urgence aurait dû figurer au rapport du ministre des Finances à l'attention du Grand-Duc sans que la partie étatique ne soit admise à compléter cette argumentation en cours d'instance. L'argumentation développée dans le rapport du ministre des Finances au Grand-Duc ne justifierait cependant pas le recours à la procédure d'urgence puisque l'urgence aurait relevé des seules négligences de celui qui l'invoque et puisqu'au début juillet 2012 il serait resté suffisamment de temps pour recourir à l'avis du Conseil d'Etat pour l'obtenir avant la fin de l'année.

Les demandeurs font encore valoir que les données relatives au budget du Commissariat aux Assurances ne seraient pas publiques et ne pourraient donc être consultées par un tiers.

Les parties demanderesses estiment encore que le fait de ne pas avoir relevé à temps les taxes des assureurs luxembourgeois, ne pourrait pas justifier l'invocation de l'urgence, puisque, de l'aveu du Commissariat aux Assurances, le déficit budgétaire n'aurait pas été pas imprévisible.

Selon les demandeurs, l'avis du Conseil d'Etat n'aurait pas retardé outre mesure l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal incriminé. Le délai prévu par l'article 2(4) de la loi du 12 juillet 1996 disposerait que la Haute Chambre rendrait son avis dans un délai de trois mois au plus à partir de la date de la communication des dispositions concernées au Conseil d'Etat. Les demandeurs estiment qu'étant donné que la décision du conseil de gouvernement de recourir à la procédure d'urgence aurait été prise un mois après l'adoption du règlement grand-ducal incriminé en date du 8 juin 2012, le délai additionnel n'aurait été que de 2 mois.

Les demandeurs ajoutent qu'au vu des pertes accumulées, telles qu'elles ressortiraient du mémoire en réponse du délégué du gouvernement, la perte nette pour le Commissariat aux Assurances aurait été de moins de euros, ce qui ne saurait justifier le recours à la procédure d'urgence.

Il ressortirait par ailleurs de l'extrait du procès-verbal de la réunion du Conseil du Commissariat aux Assurances du 15 décembre 2011 que l'augmentation des taxes prévue par le Commissariat aurait dû engendrer un bénéfice de ... euros pour 2012. Selon les demandeurs, le Commissariat aux Assurances n'aurait alors pas subi de perte s'il avait respecté la procédure prévue par la loi. Le bénéfice aurait toujours été de euros. Enfin, les demandeurs soutiennent qu'il ressortirait des comptes annuels de l'exercice 2011 du Commissariat aux Assurances que celui-ci disposerait d'avoirs en banque d'un montant de ... euros. Les seules réserves du Commissariat aux Assurances couvriraient plus d'une année complète de frais de fonctionnement du Commissariat aux Assurances, même s'il était tenu compte des augmentations de ces charges prévues pour 2012.

Les demandeurs font encore valoir que la procédure d'urgence aurait aussi été invoquée lors de l'adoption du règlement grand-ducal du 24 novembre 2005 portant modification et complément du règlement grand-ducal du 16 mai 2002 concernant les contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances, entretemps abrogé. Ils estiment que le Commissariat aux Assurances utiliserait un argumentaire différent au fur de ses divers recours à la procédure d'urgence.

Les parties demanderesses font encore valoir qu'au vu du délai de huit mois entre la préparation du budget annuel du Commissariat aux Assurances, ayant eu lieu au cours des mois d'octobre et de novembre 2011 et la publication du règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 la contestation formelle d'un quelconque retard imputable à la partie étatique semblerait, au mieux, peu convaincante.

Quant à l'argumentation de la partie étatique concernant les négociations menées par le Commissariat aux Assurances relatives à l'acquisition de l'immeuble qu'il aurait occupé, voire aux recherches d'un nouveau local, les demandeurs constatent d'abord, que l'achat d'un grand immeuble administratif sis boulevard Joseph II serait certainement de nature à grever d'avantage le budget du Commissariat aux Assurances. Toutefois, cet argument ne serait pas pertinent pour fonder un recours à la procédure d'urgence. En effet, comme tout locataire commercial, le Commissariat aux Assurances aurait dû savoir que le bail qu'il avait signé allait arriver à échéance fin avril 2012. Les demandeurs reprochent, dès lors, au Commissariat aux Assurances de ne pas avoir prévu que la transaction immobilière prévue puisse échouer. Ils ajoutent que la gestion des ressources internes du Commissariat aux Assurances ne saurait en aucun cas être admise comme justification, même partielle, du recours à la procédure d'urgence. Il s'agirait d'un acte de gestion interne, dont le Commissariat aux Assurances serait seul maître.

Les demandeurs soutiennent encore que le Commissariat aux Assurances aurait volontairement reporté l'augmentation des taxes et aurait jugé qu'il n'était pas opportun d'imposer au secteur des assurances des augmentations trop fréquentes. Ainsi, le Commissariat aux Assurances aurait avoué qu'il aurait bien eu conscience longtemps à l'avance que les taxes allaient devoir être augmentées, de sorte que le recours à la procédure d'urgence n'aurait pas été justifié.

Les demandeurs reprochent par ailleurs au Commissariat aux Assurances d'avoir eu recours à la procédure d'urgence dans son seul intérêt. Ils soutiennent à cet égard que le recours à l'avis du Conseil d'Etat aurait pu engendrer un délai allant jusqu'à trois mois de sorte que le règlement grand-ducal incriminé aurait toujours pu être publié vers fin octobre 2012. Or, dans cette hypothèse le Commissariat aux Assurances n'aurait pu envoyer les factures aux assujettis, qu'en

novembre 2012 et ce, avec effet rétroactif pour l'année déjà presque écoulée, ce qui lui aurait valu maintes réclamations de la part des assujettis de toutes catégories.

Les demandeurs concluent que suivre l'argumentation de la partie étatique aurait pour conséquence que tout établissement public pourrait légalement recourir à la procédure d'urgence dès l'apparition d'un problème de gestion interne ou d'un déséquilibre budgétaire futur, de sorte à rendre inutile l'obligation légale de l'avis préliminaire du Conseil d'Etat prévu par la loi du 12 juillet 1996.

La partie étatique duplique qu'il résulterait du rapport adressé au Grand-Duc en date du 6 juillet 2012 que le Gouvernement en conseil aurait décidé d'invoquer l'urgence dans le but de garantir l'application des dispositions prévues par le nouveau «règlement taxes» encore au courant de l'exercice 2012.

Elle affirme que les demandeurs n'apporteraient aucun argument nouveau, de nature à mettre en échec l'argumentation de l'Etat, dans leur mémoire en réplique, mais qu'ils se limiteraient à invoquer des allégations et des reproches de lenteur administrative purement gratuits qui ne seraient étayés par aucun élément de preuve tant soit peu tangible et qui seraient formellement contestés et laisseraient d'être prouvés.

Le délégué du gouvernement expose que l'invocation de l'urgence n'aurait pas été une solution de confort pour l'administration, mais aurait correspondu à des nécessités d'ordre pratique liées à des contraintes temporelles.

Enfin, le délégué du gouvernement fait valoir que bien que ce soit le droit le plus strict des demandeurs de faire examiner par le tribunal administratif la légalité du recours à la procédure d'urgence, il se poserait toutefois la question du préjudice accru aux demandeurs du fait de l'invocation de l'urgence. Ainsi, ni la requête introductive d'instance ni les mémoires subséquents ne contiendraient des éléments desquels il ressortirait que la situation financière des demandeurs se trouverait améliorée par la soumission du «règlement taxes» à l'avis du Conseil d'Etat. L'urgence serait en effet sans influence sur le montant de la taxe à payer et aurait comme seul effet d'avancer de quelques mois l'application du règlement grand-ducal.

Le tribunal constate que les parties sont partant en désaccord sur la question de savoir si l'urgence invoquée dans le cadre de l'adoption du règlement grand-ducal du 21 juillet 2012, ayant permis de ne pas solliciter l'avis du Conseil d'Etat, était justifiée.

Aux termes de l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 : *«Aucun projet ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des députés et, sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités ne sont soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis.»*.

Il se dégage de cette disposition légale qu'un règlement grand-ducal ne peut être pris qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis, sauf si, en raison de l'urgence, il n'y a pas lieu de recourir à cet avis.

Le juge administratif, saisi d'un recours tendant à l'annulation d'un acte administratif à caractère réglementaire, fondé sur l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, est appelé à vérifier si, dans le cadre de la procédure d'élaboration du règlement grand-ducal, le cas d'urgence inscrit à l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 a pu être invoqué. Il appartient dans ce contexte à la partie publique de soumettre à la juridiction administrative les éléments de motivation soumis au Grand-Duc à l'appui de l'urgence invoquée aux fins de vérification par la juridiction¹.

En l'espèce, il est constant que le règlement grand-ducal précité du 21 juillet 2012 n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Il se dégage du rapport rédigé par le ministre des Finances en date du 6 juillet 2012, soumis au Grand-Duc quant à la motivation de l'adoption du règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 par la voie de l'urgence, que: *«(...) Comme les dispositions du présent règlement sont applicables à partir de l'exercice 2012, le Gouvernement entend faire bénéficier le règlement de la procédure d'urgence, conformément à l'article 2 (1) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat. (...)»*.

A travers ses mémoires en réponse et en duplique, la partie étatique a expliqué en substance qu'il aurait importé au Commissariat aux Assurances de procéder dès l'année 2012 à une augmentation des taxes prélevées auprès des personnes et entreprises soumises à sa surveillance, au vu de ses pertes réalisées au cours des années 2010 et 2011 ainsi que pour éviter que les prévisions budgétaires largement déficitaires pour les années 2013 et 2014 ne se réalisent. Elle a encore expliqué, qu'étant donné que les procédures internes d'élaboration et de préparation du règlement grand-ducal auraient perduré jusqu'en juin 2012, la voie de la procédure d'urgence aurait dû être empruntée afin de garantir une entrée en vigueur du règlement grand-ducal litigieux en 2012. Elle a ajouté que la possibilité d'acquisition de l'immeuble dans lequel les bureaux du Commissariat aux Assurances auraient été établis, respectivement la recherche de nouveaux locaux aurait davantage grevé le budget du Commissariat aux Assurances de sorte qu'une augmentation des taxes se serait imposée dès l'année 2012.

Force est à cet égard au tribunal de constater qu'il ressort des propres explications de la partie étatique que le Commissariat aux Assurances avait réalisé une perte au cours de l'exercice 2010 et que les prévisions budgétaires affichaient un déficit allant croissant jusqu'à l'exercice 2015. Toutefois, toujours selon les propres affirmations de la partie étatique, le Commissariat aux Assurances avait retenu de ne pas procéder à une augmentation des taxes dès les premières pertes, étant donné qu'il n'a pas *«jugé opportun d'imposer au secteur des assurances des augmentations trop fréquentes»*. Il s'ensuit que la décision d'attendre et de ne pas procéder à une augmentation des taxes, en présence de pertes et de prévisions budgétaires déficitaires relève d'un choix délibéré du Commissariat aux Assurances. Par conséquent, la soudaine nécessité de voir augmenter les taxes impérativement et de garantir une application des dispositions réglementaires afférentes dès l'exercice 2012, afin d'éviter des pertes supplémentaires, est entièrement

¹ Cour adm. 12 octobre 2006, n° 20513C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Lois et règlements, n° 60 et autres références y citées.

imputable au Commissariat aux Assurances et ne saurait justifier un recours à la procédure d'urgence pour l'adoption du règlement grand-ducal relatif à l'augmentation du montant des taxes.

Dans le même contexte, le tribunal tient encore à soulever le raisonnement contradictoire de la partie étatique qui explique que dans un premier temps elle n'aurait pas voulu procéder à une augmentation des taxes afin de ne pas imposer au secteur des assurances des augmentations trop fréquentes avec *«toute la lourdeur des formalités réglementaires et des formalités administratives s'y attachant»*, mais qui, lorsqu'elle a finalement décidé d'augmenter les taxes elle aurait opté pour la voie de la procédure d'urgence, permettant ainsi de faciliter les formalités réglementaires et administratives dans le cadre de l'adoption d'un règlement grand-ducal.

Toujours dans le même ordre d'idées, il échet de constater que la situation budgétaire déficitaire du Commissariat aux Assurances lui était connu au plus tard dès la fin de l'exercice 2010, étant donné que la partie étatique affirme elle-même que les comptes du Commissariat aux Assurances ont affiché une perte pour l'exercice 2010. La décision de procéder à une augmentation des taxes a été prise d'après les explications de la partie étatique, fin de l'année 2011. Si, dès lors, le projet de règlement grand-ducal n'a pu être finalisé qu'en juin 2012, ce délai est entièrement imputable aux procédures internes du Commissariat aux Assurances, mais ne saurait valoir comme justification pour invoquer une urgence dans le cadre de la procédure d'adoption du règlement grand-ducal litigieux.

Par ailleurs, il échet de rappeler que des raisons budgétaires ne sauraient en tout état de cause pas justifier l'urgence invoquée dans le cadre de l'adoption du règlement grand-ducal litigieux, étant donné qu'en application de l'article 10 du règlement grand-ducal du 11 mai 2007 concernant les contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances, abrogé par le règlement grand-ducal litigieux, mais en vigueur avant l'adoption de ce dernier, le Commissariat aux Assurances peut combler un éventuel déficit par un appel de fonds supplémentaires auprès de certains de ses assujettis. Ainsi, aux termes dudit article 10: *«Au cas où le produit des taxes effectivement réalisé en application des articles 2 à 9 au titre d'un exercice donné s'avérerait insuffisant pour couvrir l'ensemble des frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat au cours du même exercice, le solde à financer sera réparti entre toutes les entreprises visées à l'article 2, proportionnellement au montant de la taxe annuelle à leur charge et déduction faite d'éventuels reports d'excédents de recettes réalisés par le Commissariat au titre du présent règlement au cours d'exercices précédant l'exercice déficitaire.»* Ainsi, le budget de l'année 2012 n'était pas tributaire de l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement grand-ducal relatif aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances.

Force est encore au tribunal de constater que l'urgence dans le cadre de l'élaboration du règlement grand-ducal litigieux a été invoquée au début du mois de juillet 2012. Même à admettre une certaine nécessité de voir entrer rapidement en vigueur le règlement grand-ducal litigieux, et même en tenant compte de la période de deux mois de suspension des sessions parlementaires, il n'en demeure pas moins qu'il subsistait un délai de quatre mois avant la fin de l'exercice 2012, de sorte qu'il restait possible au Commissariat aux Assurances de saisir le Conseil d'Etat et de lui communiquer, le cas échéant, les motifs requérant la célérité de son intervention. Un recours à la procédure d'urgence aurait toujours pu être envisagé dans l'hypothèse d'un retard de l'avis du Conseil d'Etat, mais il ne saurait être admis que la partie étatique n'a pas tenté d'obtenir l'avis de ce dernier².

Enfin, si la partie étatique peut certes être suivie dans son argumentation selon laquelle les négociations relatives à l'acquisition de l'immeuble dans lequel étaient situés les bureaux du Commissariat aux Assurances, voire la recherche et l'acquisition ou la location de nouveaux locaux ont éventuellement pu grever le budget du Commissariat aux Assurances, il n'en demeure pas moins que les demandeurs ont fait valoir, à juste titre, que cette charge financière était prévisible, dans la mesure où le Commissariat aux Assurances en tant que locataire commercial aurait dû savoir que le bail commercial concernant ses locaux allait arriver à échéance fin avril 2012. Ladite dépense ayant été prévisible, elle ne saurait non plus valoir comme explication pour justifier le recours à la procédure d'urgence dans l'adoption du règlement grand-ducal litigieux.

Les considérations qui précèdent ne sont pas énervées par l'argument soulevé par la partie étatique dans le cadre de son mémoire en duplique et suivant lequel les demandeurs n'établiraient pas que leur situation financière aurait pu se trouver améliorée par la soumission du projet du règlement grand-ducal litigieux au Conseil d'Etat. En effet, si la partie étatique met ainsi en question l'intérêt des demandeurs de soulever le moyen relatif au défaut d'urgence dans le cadre de l'élaboration du règlement grand-ducal litigieux, il échet de rappeler que du moment que l'intérêt au recours est établi, le demandeur peut, en principe, développer tout moyen utile à l'effet de contester la légalité de l'acte, en invoquant même des moyens qui seraient étrangers à sa situation juridique individuelle³. Ainsi, dans la mesure où en l'espèce l'intérêt à agir en justice à l'encontre du règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 des demandeurs a été reconnu, ils sont admis à invoquer le moyen d'annulation tiré de l'invocation illégale de la procédure d'urgence, d'autant plus que cette procédure a permis au gouvernement de se soustraire au contrôle du Conseil d'Etat et que les demandeurs ont forcément un intérêt à ce que le Conseil d'Etat se prononce notamment sur la légalité du projet de règlement grand-ducal envisagé.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'à défaut de justification du caractère de l'urgence invoquée à la base de l'adoption du règlement grand-ducal du 21 juillet 2012, celui-ci a été pris en violation de l'article 2 (1), alinéa 1 de la loi du 12 juillet 1996, de sorte qu'il encourt l'annulation pour violation de la loi conformément à l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, sans avoir à analyser les autres moyens d'annulation invoqués par les parties demanderesse, cet examen devenant surabondant.

² Voir dans le même sens: Cour adm. 17 juin 2010, n° 26753C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Lois et règlements, n° 61.

³ Rusen Ergec, *Contentieux administratif luxembourgeois*, in Pas. adm. 2012, p. 52, n° 120.

Enfin, la demande en obtention d'une indemnité de procédure d'un montant de 1.500 euros formulée par les demandeurs est à rejeter étant donné qu'elle omet de spécifier la nature des sommes exposées non comprises dans les dépens et qu'elle ne précise pas en quoi il serait inéquitable de laisser des frais non répétables à charge de la partie demanderesse.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties;

déclare le recours en annulation recevable;

au fond le déclare justifié;

partant annule règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 concernant les contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances, publié au Mémorial A n° 151 du 26 juillet 2012;

ordonne la publication de ce jugement conformément aux dispositions de l'article 7 (3) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif;

rejette la demande d'obtention d'une indemnité de procédure d'un montant de 1.500 euros formulée par les demandeurs;

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé par:

Françoise Eberhard, vice-président,

Anne Gosset, premier juge,

Olivier Poos, attaché de justice

et lu à l'audience publique du 14 novembre 2013 par le vice-président, en présence du greffier Monique Thill.

s. Monique Thill

s. Françoise Eberhard