

Projet de règlement grand-ducal

portant modification du règlement grand-ducal modifié du 11 mai 2007 concernant les contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances.

Avis du Conseil d'Etat

(25 mars 2014)

Par dépêche du 30 janvier 2014, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de règlement proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, ainsi qu'un texte coordonné du règlement grand-ducal modifié du 11 mai 2007 concernant les contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances tenant compte des nouvelles modifications qu'il est envisagé d'y apporter par le règlement en projet.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 4 mars 2014.

Considérations générales

En vertu de l'article 23 de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, « Le Commissariat est autorisé à prélever la contrepartie de ses frais de personnel et de fonctionnement par des taxes à percevoir auprès de chaque entreprise ou personne soumise à sa surveillance. Un règlement grand-ducal fixe le montant des taxes et les modalités d'exécution du présent article ».

Jusqu'à son abrogation par l'article 14 du règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 concernant les contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du Commissariat aux Assurances, la matière du prélèvement des charges dudit commissariat avait été réglée par le règlement grand-ducal modifié du 11 mai 2007 au même intitulé.

Le règlement grand-ducal précité du 21 juillet 2012 a été adopté selon la procédure de l'urgence comme en témoigne son préambule.

Dans son jugement n° 31581 du 14 novembre 2013, le tribunal administratif a retenu 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 ». Par voie de conséquence, le tribunal a annulé le règlement grand-ducal en question.

Cette annulation place le Gouvernement devant l'obligation de faire adopter un nouveau règlement grand-ducal selon une procédure respectant les exigences légales en la matière, conformément au jugement précité du tribunal administratif.

Aussi le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit-il de rétablir les préalables réglementaires pour modifier à charge de certaines catégories de professionnels du secteur des assurances les montants à payer en guise de contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du commissariat aux assurances.

A ces fins, les auteurs du projet de règlement partent de la prémisse que le règlement grand-ducal précité du 11 mai 2007, abrogé par le règlement grand-ducal du 21 juillet 2012, aurait retrouvé application par l'effet de l'annulation de ce dernier. Ce raisonnement risque ne pas être correct au regard des dispositions légales en vigueur.

En effet, contrairement à l'annulation des décisions administratives individuelles qui, en principe, agit *ex tunc* et efface la décision comme si celle-ci n'avait jamais existé, l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif dispose en son paragraphe 3 que la décision d'annulation de l'acte administratif à caractère réglementaire « a un caractère absolu, à partir du jour où elle est coulée en force de chose jugée ».

Les travaux préparatoires de la loi du 7 novembre 1996 montrent que, dans une première étape, la commission compétente de la Chambre des députés avait envisagé que l'annulation des actes réglementaires par les juridictions administratives aurait un caractère absolu et produirait ses effets *erga omnes*, mais n'aurait pas d'effet rétroactif et ne vaudrait que pour l'avenir (cf. dépêche du président de la Chambre des députés au président du Conseil d'Etat du 2 avril 1996 ; doc. parl. n^{os} 3940²/3940^A). Dans son avis complémentaire du 9 mai 1996 (doc. parl. n^{os} 3940³/3940^{A1}), le Conseil d'Etat avait souligné le caractère malencontreux de cette approche alors qu'elle n'aurait pas permis que l'arrêt d'annulation s'applique à la situation de celui qui a déclenché le recours en annulation. Finalement, la commission parlementaire a confirmé dans son rapport du 5 juillet 1996 (doc. parl. n^{os} 3940⁹/3940^{A7}/3940^{B2}) que l'annulation de l'acte réglementaire par une juridiction administrative a un caractère absolu et produit des effets *erga omnes*. Par ailleurs, elle s'est prononcée clairement contre le caractère rétroactif des effets *erga omnes* de l'annulation qui ne courent que pour l'avenir.

Entendant éviter les perturbations que l'annulation rétroactive d'un règlement peut engendrer, le législateur luxembourgeois s'est délibérément distancé de l'approche légale prévalant en Belgique en disposant à l'article

7, paragraphe 3, deuxième phrase que le caractère absolu de l'annulation ne joue qu'à partir du jour où elle est coulée en force de chose jugée.

Il s'agit là d'une solution particulière en droit luxembourgeois dont l'application comporte de surcroît l'inconvénient de ne pas avoir jusqu'à présent connu une interprétation jurisprudentielle quant à la portée effective des effets de l'annulation de l'acte réglementaire.

Selon le Conseil d'Etat les conséquences à dégager de cette situation dans le cadre des suites à réserver à l'annulation du règlement grand-ducal précité du 21 juillet 2012 devront surtout être guidées par le souci d'éviter tout vide juridique en la matière.

Un premier élément qui ne donne pas lieu à contestation consiste à reconnaître à l'annulation d'un acte réglementaire une portée générale et absolue pour l'avenir. Un deuxième élément qui ne prête pas non plus à discussion consiste à dire que la ou les personnes à l'origine du recours ayant donné lieu à annulation de l'acte réglementaire attaqué pourront quant à elles se prévaloir d'une annulation « *ex tunc* » pour ce qui est de leur situation personnelle. Par contre, toutes autres personnes concernées par l'acte réglementaire annulé ne sont pas en droit de revendiquer à leur profit un quelconque effet rétroactif de l'annulation dont le caractère absolu ne joue, aux termes formels de la loi, qu'« à partir du jour où [l'annulation] est coulée en force de chose jugée ». C'est dire que le règlement annulé leur reste applicable à compter du moment de sa prise d'effets jusqu'à son annulation.

Reste la question de savoir si sous l'effet de l'annulation d'un acte réglementaire qui a comporté l'abrogation de dispositions réglementaires antérieures, ces dernières recommencent à produire leurs effets à partir du moment où l'annulation de l'acte qui les a abrogées est coulé en force de chose jugée.

En l'absence d'une réponse claire fournie par les textes légaux applicables, il n'est pas établi si un règlement grand-ducal abrogé par un autre règlement grand-ducal, qui, par la suite, est annulé, retrouve sa vigueur sous l'effet de cette annulation, ou s'il faut considérer l'abrogation intervenue comme définitive.

Aussi, dans l'intérêt de la sécurité juridique, le Conseil d'Etat demande-t-il aux auteurs du projet de règlement sous avis de rétablir, sous forme d'un acte réglementaire autonome, l'intégralité des dispositions du règlement qui a été abrogé par celui annulé du 21 juillet 2012 avec effet rétroactif au jour de l'annulation.

C'est dès lors sous la réserve expresse de reprendre sur le métier le projet de règlement grand-ducal dans le sens indiqué de la mise au point d'un nouveau texte réglementaire autonome que le Conseil d'Etat est d'accord pour examiner les articles du projet.

Examen des articles

Intitulé

Dans la mesure où il s'avère indiqué de ne pas modifier un règlement grand-ducal susceptible d'être considéré comme abrogé, il y aura lieu de modifier en conséquence l'intitulé retenu.

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat rappelle ses observations formulées dans le cadre des considérations générales et demande que les modifications proposées au règlement grand-ducal du 11 mai 2007 abrogé soient remplacées par un texte réglementaire autonome traitant des contributions aux frais de personnel et de fonctionnement du commissariat aux assurances.

Pour le surplus, l'article 1^{er} ne donne pas lieu à observation.

Article 2

Dans la mesure où les contributions des entreprises du secteur des assurances se trouvaient fixées par le règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 et s'appliquaient jusqu'à l'annulation de celui-ci par le juge administratif, toute rétroactivité au-delà du jour de l'annulation des dispositions nouvellement en projet risque de se heurter au principe de la séparation des pouvoirs, en empêchant la décision juridictionnelle intervenue de jouer. Si, de surcroît, ces dispositions se solderaient par des charges contributives supplémentaires pour les entreprises assujetties, leur rétroactivité ne respecterait pas les droits acquis sous le régime du règlement grand-ducal annulé et violeraient le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs.

Aussi le Conseil d'Etat peut-il marquer son accord avec une application rétroactive remontant au jour où l'annulation du règlement grand-ducal du 21 juillet 2012 est devenue effective, à condition que toute éventuelle augmentation des charges imposée aux entreprises d'assurances ne vaille qu'à partir de l'entrée en vigueur du nouveau règlement grand-ducal à prendre.

Article 3

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 mars 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker