

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : **26753 C**

Inscrit le 26 mars 2010

Audience publique du 17 juin 2010

**Appel interjeté par
la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg
contre un jugement rendu par le tribunal administratif le 22 février
2010 (n° 24865 du rôle) dans une affaire ayant opposé la société à
responsabilité limitée XXX S.à r.l., XXX, à un bulletin de cotisation
émis par la Chambre de commerce
en matière de cotisations professionnelles**

Vu la requête d'appel, inscrite sous le numéro 26753C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 26 mars 2010 par Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom et pour compte de la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg, établie à L-1615 Luxembourg, 7, rue Alcide de Gasperi, dirigée contre un jugement rendu par le tribunal administratif le 22 février 2010, dans la mesure et la limite où ledit tribunal a annulé, sur recours de la société à responsabilité limitée XXX S.à r.l., établie et ayant son siège social à L-XXX, le bulletin de cotisation émis à l'encontre de ladite société le 2 juillet 2008 en ce qu'il porte sur l'année 2007 et condamné la Chambre de Commerce au paiement de la moitié des frais ;

Vu l'exploit de signification de l'huissier de justice Frank SCHAAL, demeurant à Luxembourg, du 31 mars 2010, portant signification de cette requête à la société à responsabilité limitée XXX S.à r.l., préqualifiée ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport et Maître Patrick KINSCH en sa plaidoirie à l'audience publique du 10 juin 2010.

Le 2 juillet 2008, la Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg, ci-après dénommée la « Chambre de Commerce », émit à l'égard de la société à responsabilité limitée XXX S.à r.l., ci-après dénommée la « société XXX », un bulletin de cotisation portant rappel de la cotisation échue pour l'année 2007 d'un montant de 34.379,52€ et fixation de la cotisation pour l'année 2008 d'un montant de 34.449,52€.

Le 2 octobre 2008, la société XXX saisit le tribunal administratif d'un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation du bulletin de cotisation précité du 2 juillet 2008, en ce qu'il porte sur les cotisations fixées pour les années 2007 et 2008.

Par jugement du 22 février 2010, le tribunal administratif se déclara incompétent pour connaître du recours en réformation ; déclara le recours en annulation irrecevable dans la mesure où il était dirigé contre le volet du bulletin de cotisation litigieux du 2 juillet 2008 en ce qu'il porte sur l'année 2008 ; le déclara recevable et justifié en ce qui concerne le volet dudit bulletin de cotisation du 2 juillet 2008 portant sur l'année 2007, partant l'annula dans cette mesure, le tout en faisant masse des frais et en les imputant pour moitié à chacune des parties à l'instance.

Le 26 mars 2010, la Chambre de commerce a régulièrement interjeté appel contre ledit jugement du 22 février 2010 dans la mesure où le tribunal administratif a annulé le bulletin de cotisation émis à l'encontre de la société XXX le 2 juillet 2008 en ce qu'il porte sur l'année 2007 et condamné la Chambre de commerce à la moitié des frais.

La Chambre de commerce soutient en premier lieu que la société XXX aurait volontairement payé sa cotisation le 10 août 2007 et que ce paiement vaudrait acquiescement au bulletin de cotisation et rendrait la société XXX irrecevable à le contester.

Ce moyen est à écarter au motif que le paiement invoqué et documenté du 10 août 2007 d'un montant de 70.-€ n'a de toute évidence pas trait au bulletin litigieux du 2 juillet 2008, en ce qu'il porte « *rappel* » - suite à un redressement concomitant de la cotisation de 2007 -, d'un montant de 34.379,52€ et qu'il ne s'en dégage point un acquiescement au bulletin litigieux. – Il convient d'ajouter par ailleurs que le paiement d'une cotisation requise par un bulletin de cotisation exécutoire de la Chambre de commerce que l'on vient de recevoir n'est pas un élément à lui-seul suffisant pour documenter un acquiescement au bulletin en question et une renonciation à tout droit de réclamation,

Ensuite, la Chambre de commerce reproche en substance aux premiers juges d'avoir retenu que le redressement de la cotisation due au titre de l'année 2007, tel qu'opéré par la Chambre de commerce à travers le bulletin du 2 juillet 2008, pêcherait du fait qu'il impliquerait une application rétroactive prohibée du règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 relatif aux modalités d'affiliation à la Chambre de commerce, au mode et à la procédure d'établissement du rôle des cotisations de la Chambre de commerce et fixant la procédure de perception des cotisations de la Chambre de commerce, ci-après le « *règlement grand-ducal du 21 décembre 2007* », soutenant que l'analyse des premiers juges procéderait d'une confusion entre le principe de la créance de la Chambre de commerce, d'une part, et les modalités de l'établissement des rôles des cotisations, d'autre part.

Lors de l'audience publique fixée pour les plaidoiries, la Cour a soulevé la question de la légalité intrinsèque du règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 en ce qui concerne l'urgence invoquée pour justifier la dispense de la prise d'un avis du Conseil d'Etat dans le cadre de son élaboration et partant, en raison de l'article 95 de la Constitution, son applicabilité en l'espèce, avec l'incidence corrélatrice sur la légalité du bulletin de cotisation litigieux.

Répondant à ce moyen soulevé d'office, le mandataire de la partie appelante a déclaré se référer et reprendre les conclusions par lui développées, notamment dans le cadre de l'affaire inscrite sous le numéro 26713C du rôle, plaidée devant la Cour à l'audience du 1^{er} juin 2010, où le moyen afférent avait été invoqué par un ressortissant de la Chambre de commerce, à savoir qu'il existerait des éléments de motivation soumis au Grand-Duc à l'appui de l'urgence invoquée qui démontreraient utilement le cas d'urgence et qui justifieraient valablement le défaut de saisine du Conseil d'Etat quant au projet de règlement grand-ducal allant devenir le règlement grand-ducal du 21 décembre 2007.

Ainsi, d'une part, il se dégagerait de la note motivant l'urgence du ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, que le recours à la procédure d'urgence se trouverait motivé par la nécessité de « *créer une base réglementaire permettant à la Chambre de Commerce de percevoir ses cotisations pour l'année en cours* ». Selon le même texte « *il y a lieu d'adopter et de publier le règlement grand-ducal avant la fin d'année* ».

D'autre part, cette urgence serait confirmée par l'extrait du procès-verbal N°41/07 du conseil du gouvernement du 21 décembre 2007 selon lequel « *la démarche du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur vise à mettre un terme à une certaine insécurité juridique qui pourrait planer sur l'émission des bulletins de cotisation de la Chambre de Commerce pour l'année 2008 et sur la perception des cotisations relatives à l'exercice 2007 restées impayées*.

Ayant entendu Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur en ses explications, le Conseil marque son accord avec le texte de l'avant-

projet du règlement grand-ducal, texte qui par ailleurs pourra bénéficier de la procédure d'urgence au regard du fait qu'il échet de mettre un terme le plus rapidement possible à l'insécurité juridique qui pourrait planer sur l'émission des bulletins de cotisation de la Chambre de Commerce pour l'année 2008 ».

De troisième part, le texte de l'exposé des motifs du règlement grand-ducal préciserait ce qui suit :

« Tout en laissant ainsi aux chambres professionnelles la liberté nécessaire qu'il leur faut pour pouvoir fixer elles-mêmes en toute sérénité les cotisations afin de pouvoir faire face à leurs dépenses, le législateur a néanmoins entendu endiguer cette liberté endéans certaines limites. Le législateur a ainsi chargé le pouvoir réglementaire de prendre des règlements grand-ducaux quant à la procédure d'établissement du rôle des chambres professionnelles et quant à la procédure de perception des cotisations. Toutefois, ces règlements grand-ducaux n'ont jamais été pris en ce qui concerne la Chambre de Commerce.

L'absence de ces règlements grand-ducaux est à la base de critiques de la part de ressortissants de la Chambre de Commerce qui ont introduit des recours contre des bulletins de cotisation de la Chambre de Commerce. Ces affaires ont été tranchées en première instance par un jugement en date du 24 octobre 2007 rendu par le tribunal administratif qui, tout en statuant que les modalités de fixation des cotisations n'ont pas besoin d'être arrêtées dans un règlement grand-ducal, a considéré que les deux règlements grand-ducaux, prévus par l'article 3 de la loi modifiée du 4 avril 1924 et ayant comme objet de déterminer la procédure d'établissement du rôle respectivement la procédure de perception des cotisations, sont nécessaires aux fins d'exécution de la disposition légale en cause.

Cette interprétation jurisprudentielle s'est dès lors basée sur l'aspect formel de l'absence des règlements grand-ducaux dont question. Une autre analyse juridique du cadre normatif de l'établissement des bulletins de cotisation aurait pu consister à dire que cette absence de règlements grand-ducaux n'empêche pas la liquidation des cotisations de la Chambre de Commerce, celle-ci étant une opération purement mécanique. En effet, l'article 3 de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective donne à la Chambre de Commerce le pouvoir de déterminer elle-même les modalités de la fixation de ses cotisations et l'article 37bis de cette même loi se réfère au bénéfice commercial afin de fixer une limite maximale à ces cotisations. En application de ces articles, le règlement d'affiliation et de cotisation de la Chambre de Commerce, document accessible aux ressortissants de la Chambre de Commerce, fixe les cotisations de la Chambre de Commerce à 2 % du bénéfice commercial réalisé par ses ressortissants. Dans ces circonstances, il était légitime d'argumenter que tous les éléments nécessaires à la liquidation des cotisations existaient et que la loi serait immédiatement exécutoire.

Telle n'a pas été l'interprétation du tribunal administratif. Alors même qu'il ne s'agit en l'occurrence que d'une décision de première instance contre laquelle un appel peut toujours être interjeté, l'issue de ce débat reste incertaine. Cette incertitude pendant la phase d'instruction de la procédure d'appel sera préjudiciable au bon fonctionnement de la Chambre de Commerce. En effet, le prononcé d'un arrêt au cours de l'année 2008 risquera de remettre en question l'émission des bulletins de cotisation de la Chambre de Commerce pour l'année 2008. En plus, la perception des cotisations relatives à l'exercice 2007 restées impayées sera gravement compromise ».

Selon la Chambre de commerce, cette motivation serait logique et cohérente et il n'appartiendrait pas au juge de procéder à un examen de l'opportunité des motifs politiques invoqués. Pour le surplus, même si pareil contrôle était fait, il conviendrait de confirmer l'appréciation du gouvernement qu'objectivement, l'adoption du règlement grand-ducal était urgente.

Elle soutient encore que le fait d'attendre l'avis du Conseil d'Etat aurait risqué de rendre impossible tant les prélèvements des cotisations pour 2008 que les rappels des cotisations pour 2007. Il est encore précisé que si la situation réglementaire n'avait pas été régularisée au début de l'année 2008, le financement de la Chambre de commerce aurait été compromis.

Elle estime encore qu'il n'était nullement certain que le gouvernement parvienne à obtenir l'avis du Conseil d'Etat avant la fin de l'année 2007.

Par ailleurs, s'il arrivait occasionnellement que le Conseil d'Etat rende très rapidement ses avis, il n'en resterait pas moins qu'il ne serait ni subordonné au gouvernement, ni obligé de partager l'opinion du gouvernement sur le degré d'urgence d'un projet donné. Concernant le fait que le Conseil d'Etat a avisé très rapidement un amendement au projet de loi n° 5801, de manière à ce que cette loi, avec l'amendement en question a pu être promulguée le 21 décembre 2007, ceci s'expliquerait par l'objet de la loi en question (cette loi modifiant toute une série de lois en matière d'impôts directs et indirects et en matière de boni pour enfant) imposant que l'entrée en vigueur de cette loi aurait été perçue comme particulièrement importante, afin d'éviter toute discussion sur la possibilité d'appliquer la réforme fiscale, qui touchait directement à la vie de la population, dès le début de l'année 2008.

Par conséquent, l'invocation de l'urgence dans le cas en l'espèce ne devrait pas être considérée comme entachant le règlement d'illégalité.

Admettant que le pouvoir réglementaire aurait théoriquement pu adopter, dès 1924, le règlement d'exécution de la loi du 4 avril 1924, il conviendrait de constater qu'il ne l'a pas fait et il y aurait d'ailleurs eu des arguments, non dépourvus de pertinence, à l'appui de la thèse que l'adoption de ces règlements grand-ducaux n'était pas absolument indispensable. Ainsi, la solution retenue par le

tribunal administratif dans le jugement du 24 octobre 2007, dans l'affaire inscrite sous le numéro 22636 du rôle, retenant que les cotisations de la Chambre de commerce seraient illégales en raison du fait que le règlement grand-ducal prévoyant la procédure d'établissement des rôles de cotisation et la procédure de perception des cotisations n'avait pas encore été pris, n'aurait pas été évidente dès le départ et aurait représenté une surprise pour la Chambre de commerce d'abord, pour le gouvernement ensuite. Ce serait donc au plus tôt à partir du 24 octobre 2007, voire à partir de la confirmation de ce jugement par l'arrêt du 17 avril 2008, que la nécessité de prendre un règlement grand-ducal se serait imposée avec évidence.

Aux termes de l'article 95 de la Constitution, *« les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. »*

L'article 2 (1) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat dispose qu'*« 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.

Il s'y ajoute qu'il appartient au juge administratif de vérifier si, dans le cadre de la procédure d'élaboration du règlement grand-ducal, le cas d'urgence actuellement inscrit à l'article 2 (1) de la loi précitée du 12 juillet 1996 a pu être invoqué (Cour adm. 12 octobre 2001, n° 13340C du rôle, Pas. adm. 2009, V° Lois et règlements, n° 53, page 494 et autres décisions y citées).

Ce contrôle de légalité exercé par le juge administratif est appelé à avoir lieu tant par la voie d'action que par voie d'exception.

En l'espèce, il est constant que le règlement grand-ducal précité du 21 décembre 2007 n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

D'après les éléments de motivation invoqués comme sous-tendant le cas d'exception de l'urgence, le pouvoir réglementaire entendait réagir avant la fin de l'année 2007 à une décision de première instance prononcée par le tribunal administratif le 24 octobre 2007 afin de *« mettre un terme à une certaine insécurité juridique qui pourrait planer sur l'émission des bulletins de cotisation de la Chambre de Commerce pour l'année 2008 et sur la perception des cotisations relatives à l'exercice 2007 restées impayées »*.

S'il y a effectivement lieu de constater l'existence d'une insécurité juridique en matière de perception des cotisations des chambres professionnelles, elle ne date ni de 2007 ni n'est-elle à mettre en rapport avec un revirement jurisprudentiel, mais elle découle du fait patent qu'un règlement d'administration publique expressément prévu par l'article 3, alinéa 2 de la loi modifiée du 4 avril 1924, précitée, n'a pas été pris depuis l'entrée en vigueur de cette loi.

Si la Chambre de commerce ou le gouvernement croyaient pouvoir espérer que les juridictions admettraient la validité de la perception des cotisations de la première moyennant une application de la législation afférente, malgré l'absence dudit règlement d'administration publique, le fait qu'ils n'ont pas été suivis sur cette voie par les juridictions administratives ne saurait justifier le passage par la procédure d'urgence pour suppléer à une carence ayant perduré pendant des décennies.

En effet, le caractère clair et non équivoque de la volonté du législateur de voir spécialement réglementer le mode et la procédure d'établissement et de perception des cotisations des chambres professionnelles a pour conséquence nécessaire que le gouvernement aurait dû être conscient de ce que la légalité des opérations de perception de ces cotisations n'était pas à l'abri de critiques et la précipitation pour la création d'une base réglementaire en la matière, en 2007, plus de 80 ans après le vote de la loi prévoyant expressément le recours à un règlement grand-ducal, lui est entièrement imputable.

Il s'y ajoute encore que le propre calendrier de perception des cotisations de la Chambre de commerce pour l'année 2008 - l'émission des bulletins de cotisation se faisant généralement, selon les informations orales données à l'audience des plaidoiries par le mandataire de la Chambre de commerce, aux alentours du mois de juillet - contredit l'urgence à prendre le règlement avant la fin de l'année 2007.

Pour ce qui concerne la perception des non-payés de 2007, il y a lieu de remarquer que dès lors que la Chambre de commerce admet elle-même que 99% de ses cotisations ont été payées suite à l'émission des bulletins de 2007, il n'est pas établi en quoi il aurait été à ce point urgent que les non-payés de 2007 fussent perçus avant la fin de cette année ou au tout début de l'année suivante.

D'ailleurs, sans préjudice des considérations qui précèdent, même à admettre une mise en question du droit de perception des cotisations non réglées de 2007 par le fait de la non-prise du règlement en question avant la fin de l'année 2007, ainsi qu'un enjeu adéquat - aucune précision concrète n'ayant été communiquée en cause relativement à la consistance du 1% des cotisations qui sont apparemment restées impayées - voire à admettre la justification d'une nécessité de voir agir rapidement de ce fait, il n'en resterait pas moins qu'à l'époque, il subsistait encore un délai de deux mois avant la fin de l'année 2007, de sorte qu'il eût été possible de recourir à la procédure normale, en saisissant le Conseil d'Etat et en lui communiquant les motifs requérant célérité au niveau de son intervention.

Dans pareil cas de figure, un défaut du Conseil d'Etat d'agir dans un délai utile aurait le cas échéant pu justifier un passage par la procédure d'urgence, mais il ne saurait être question d'admettre que le pouvoir réglementaire n'a même pas essayé d'obtenir l'avis requis.

Il s'ensuit que les éléments invoqués ne sauraient être considérés comme éléments sous-tendant utilement le cas d'urgence invoqué à la base de la non-transmission au Conseil d'Etat du projet de règlement grand-ducal dont il est question en cause.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'à défaut de justification du caractère de l'urgence invoquée à la base du règlement grand-ducal du 21 décembre 2007, celui-ci a été pris en violation de l'article 2 (1), alinéa 1^{er} de la loi précitée du 12 juillet 1996.

L'illégalité dudit règlement grand-ducal ayant ainsi été constatée, en sorte que l'exception d'illégalité se trouve vérifiée et, au prescrit de l'article 95 de la Constitution, la Cour est amenée à devoir refuser l'application du règlement grand-ducal du 21 décembre 2007.

Cet état des choses a comme conséquence qu'au moment de l'établissement du bulletin de cotisation litigieux de la Chambre de commerce du 2 juillet 2008, à défaut des règlements prévus par l'article 3, alinéas 2 et 3 de la loi modifiée du 4 avril 1924, précitée, cette loi restait sans vocation à s'appliquer et l'émission dudit bulletin ne disposait pas d'une base légale suffisante (cf. arrêt du 17 avril 2008, n° 23755C du rôle), le bulletin querellé étant partant en tout état de cause à considérer comme illégal.

Il s'ensuit que l'appel est à rejeter et le jugement *a quo* à confirmer, quoique pour d'autres motifs, sans qu'il y ait par ailleurs encore lieu de se prononcer par rapport au moyen de réformation soulevé par la partie appelante, lequel même s'il était fondé n'est pas de nature à ébranler les considérations qui précèdent.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties à l'instance ;

reçoit l'appel en la forme ;

au fond, le déclare non fondé et en déboute ;

condamne la Chambre de commerce aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Henri CAMPILL, premier conseiller,
Serge SCHROEDER, conseiller,
Lynn SPIELMANN, conseiller,

et lu par le premier conseiller en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier en chef de la Cour Erny MAY.

s. MAY

s. CAMPILL