

Arrêt civil

Audience publique du 21 octobre deux mille quinze

Numéro 39757 du rôle.

Composition:

Pierre CALMES, premier conseiller, président;
Marie-Laure MEYER, conseiller;
Jean ENGELS, conseiller;
Daniel SCHROEDER, greffier.

E n t r e :

1. **DB**),
2. **PB**),
3. **JB**),
4. **AB**),
5. **MB**),

appelants aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Yves TAPELLA d'Esch/Alzette en date du 22 février 2013,

comparant par Maître Jacques WOLTER, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

e t :

l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par son Ministre d'Etat, dont les bureaux sont établis à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation,

intimé aux fins du susdit exploit TAPELLA du 22 février 2013,

comparant par Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

LA COUR D'APPEL :

Par arrêt du 9 juillet 2014, la Cour, statuant sur les demandes des consorts B), agissant en leur qualité de copropriétaires indivis de la CLINIQUE PRIVÉE B), dirigées à l'encontre de l'ETAT, en vue d'obtenir la réparation du préjudice matériel leur accru du chef de l'imposition des montants leur versés par l'UCM pendant 2002 à 2005 sur base du règlement grand-ducal du 2 mai 1996 et du protocole d'accord du 2 juillet 1996, signé par PB) et le président de l'UCM, et pour voir condamner l'ETAT à payer à :

- DB) la somme de 72.369,80 euros,
- PB) la somme de 74.668,80 euros,
- JB) la somme de 74.130,80 euros,
- AB) la somme de 74.109,80 euros, et à
- MB) la somme de 74.629,80 euros,

chaque fois, avec les intérêts au taux conventionnel, sinon au taux légal, à partir de la date du paiement indu de l'impôt, sinon à partir de la demande en justice, jusqu'à solde,

a, sur demande des parties de limiter les débats dans un premier temps au moyen d'incompétence soulevé par les appelants :

- dit l'appel recevable,

- dit que l'arrêt de la Cour administrative du 17 mars 2009 n'a pas autorité de chose jugée au civil,

- s'est déclarée compétente pour examiner la question de l'engagement de l'ETAT d'exempter fiscalement les versements de l'UCM aux consorts B),

- dit qu'il n'y a pas de conflits de juridictions,

- partant, a rejeté la demande de sursis à statuer pour procéder au règlement des juges, et a

- réservé les droits des parties, et a refixé l'affaire à l'audience d'appel des causes du 17 septembre 2014.

1. Rappel des faits

Il convient de rappeler que la loi du 27 juillet 1992 portant réforme de l'assurance maladie et du secteur de la santé a, entre autres, modifié le mécanisme de financement des hôpitaux par l'assurance maladie en introduisant les budgets hospitaliers. Les dispositions transitoires de ladite loi disposaient qu' *« au cours de l'exercice 1994 au plus tard, l'union des caisses de maladie et les groupements des hôpitaux déterminent d'un commun accord les règles suivantes lesquelles seront apurées les créances existantes au 31 décembre 1994. A défaut d'entente à la date du 31 octobre 1994, ces règles sont établies par voie de règlement grand-ducal »*.

Dans la mesure où aucun accord entre l'ENTENTE DES HÔPITAUX LUXEMBOURGEOIS et l'UNION DES CAISSES DE MALADIE (ci-après « l'UCM ») n'a été trouvé, les règles concernant l'apurement des créances ont été arrêtées par un règlement grand-ducal du 2 mai 1996.

L'article 1er dudit règlement dispose que *« l'assurance maladie prend en charge pour chaque hôpital le déficit net résultant des comptes de profits et pertes des exercices 1993 et 1994 (...) »*.

Etant donné qu'un système de la budgétisation des hôpitaux exclut, en principe, la réalisation de bénéfices par les hôpitaux, il a été décidé de conférer un traitement particulier au seul hôpital privé à but lucratif au Luxembourg, à savoir la CLINIQUE PRIVÉE B).

Il résulte de l'exposé des motifs du règlement grand-ducal du 2 mai 1996 déterminant les règles relatives à l'apurement des créances existantes au 31 décembre 1994 dans le secteur hospitalier que : *« l'intégration de cet hôpital à but lucratif dans le concept de budgétisation, où, par définition, les possibilités de réaliser des bénéfices (ou des pertes) sont limitées, mérite un traitement particulier, ce d'autant plus que cet hôpital a été financé intégralement par le propriétaire sans avoir bénéficié de subventions. La solution proposée consiste dans la détermination de l'amortissement des immeubles et de l'équipement à charge de l'UCM non à partir de la valeur comptable, mais à partir de la valeur actualisée au 1er janvier 1995. Cet hôpital privé à but lucratif entre donc dans le système de la budgétisation avec sa valeur marchande »*.

L'article 3 alinéa 1er du règlement grand-ducal du 2 mai 1996 dispose que *« l'assurance maladie verse à partir de l'exercice 1995 aux hôpitaux privés à but lucratif, ne tombant pas sous l'application de l'article 2 du présent règlement, l'amortissement correspondant à la valeur actualisée des constructions et installations pendant la durée de l'exploitation de ceux-ci. Le montant annuel de l'amortissement est calculé à raison de quatre pour cent sur base de la valeur à neuf desdites constructions et à raison de dix pour cent sur base de la valeur actualisée des installations. Par valeur actualisée on entend la valeur à neuf des constructions et installations déduction faite d'un abattement pour vétusté »*.

Suivant un document intitulé « PROTOCOLE D'ACCORD » signé le 2 juillet 1996 en exécution du règlement grand-ducal du 2 mai 1996, la CLINIQUE PRIVÉE B) et l'UCM ont déterminé d'un commun accord le montant annuel de l'amortissement correspondant à la valeur actualisée des constructions et installations à partir de 1995.

Il est constant en cause que les montants touchés entre 1995 et 2001, par la copropriété CLINIQUE PRIVÉE B), en exécution de l'article 3 du règlement grand-ducal du 2 mai 1996 et du protocole d'accord du 2 juillet 1996, n'ont pas fait l'objet d'une imposition par l'administration des contributions directes lors de l'établissement des bulletins d'impôt des années en question. En 2002, l'administration des contributions directes a imposé tous les paiements perçus à ce titre par la copropriété CLINIQUE PRIVÉE B) de 1995 à 2002 en les rajoutant au bénéfice commercial. Elle en a fait de même en 2003. Le directeur de l'administration des contributions directes, statuant sur le recours de la copropriété CLINIQUE PRIVÉE B) contre les bulletins d'impôt en question, a décidé que les plus-values découlant pour l'hôpital privé du versement des dotations prévues par le règlement grand-ducal du 2 mai 1996 constituent un bénéfice comptable qui, en l'absence d'exemption fiscale par la loi, est pleinement imposable. Le recours contentieux par les copropriétaires de la CLINIQUE PRIVÉE B) contre cette décision a été rejeté par le tribunal administratif et le jugement du tribunal administratif a été confirmé par arrêt de la Cour administrative.

Par exploit d'huissier du 9 décembre 2011 les consorts B) ont assigné l'ETAT en vue d'obtenir réparation du préjudice matériel leur accru suite à l'imposition des montants qui leurs ont été versés de 2002 à 2005. Ils basent leur demande principalement sur la responsabilité contractuelle et font valoir que l'ETAT - qui se serait engagé contractuellement à ce que les montants versés à la copropriété de la CLINIQUE PRIVÉE B) ne seraient pas imposés - est tenu d'exécuter de bonne foi les conventions qu'il passe. En n'accomplissant pas les diligences nécessaires pour faire adopter une loi exemptant ces versements de l'impôt et en ne prouvant pas le refus du

parlement de voter une telle loi, l'ETAT aurait - en violant les articles 1134 et s. du code civil - commis une faute contractuelle.

Subsidiairement, ils estiment que la responsabilité de l'ETAT est engagée sur base délictuelle au motif qu'au moment de s'engager à exempter fiscalement les versements de l'UCM à la copropriété, l'ETAT n'aurait pas pu ignorer qu'en application de l'article 101 de la Constitution, seule une loi peut autoriser une exemption d'impôt de sorte qu'en faisant une promesse invalide, l'ETAT aurait commis une faute délictuelle. Plus subsidiairement, les consorts B) font valoir qu'en dissimulant la nécessité d'une disposition législative pour l'exécution d'une partie de la convention conclue entre parties, l'ETAT les aurait - par son silence dolosif - amené à contracter, de sorte que « la partie relative à l'exemption fiscale » de la compensation versée par l'UCM serait entachée de nullité.

Ces demandes ont été déclarées non fondées par jugement du 12 décembre 2012.

Le 22 février 2013, les consorts B) ont interjeté appel contre ce jugement.

2. Les conclusions de première instance

Dans leurs conclusions du 26 novembre 2014 les consorts B) indiquent qu'ils réitèrent et maintiennent l'intégralité des moyens qu'elles ont abondamment développés dans leurs conclusions notifiées en première instance.

Il y a lieu de rappeler qu'en application de l'article 586 du NCPC, les éléments du procès à trancher par la juridiction du second degré sont à rechercher dans le jugement entrepris qui constitue la seule base du litige.

La critique d'un jugement sur base d'un renvoi général aux conclusions de première instance n'est pas pertinente et ne constitue pas une motivation suffisante alors que ces conclusions ne contiennent pas de développement relatif à la motivation de l'appel.

Il n'y a donc pas lieu de prendre en considération les conclusions de première instance des consorts B).

3. Au fond

Il résulte de l'arrêt du 9 juillet 2014 que la Cour reste compétente pour examiner la question de l'engagement de l'ETAT d'exempter fiscalement les versements payés par l'UCM à la copropriété B) au titre de l'article 3 du règlement grand-ducal de 1996.

a. quant à la qualification du contrat conclu entre parties

Les appelants affirment que suite à cet arrêt, il y aurait d'abord lieu de procéder à la qualification juridique des faits.

Ils estiment que l'opération « *qui a conduit à soustraire l'entreprise B) du secteur marchand* », et qui selon eux constitue un mode de cession forcée de leurs biens, devrait s'analyser en une nationalisation, sinon en une expropriation. Ils affirment ensuite que par un détournement de procédure (i.e. en s'écartant de la procédure de nationalisation, sinon d'expropriation) l'ETAT les aurait fautivement privé de la juste et préalable indemnisation garantie par l'article 345 du code civil, l'article 16 de la Constitution, l'article 1er du protocole additionnel de la CEDH ainsi que par l'article 345 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne..

Ils affirment que cette opération « a porté atteinte » à leur droit de propriété et rappellent que dans sa proposition d'arbitrage l'expert K) a employé le terme d'expropriation. Ils concèdent que ce terme est impropre et qu'il y aurait plutôt lieu de parler de nationalisation qui constitue un mode de cession forcée autorisant l'ETAT à acquérir des biens et entreprises. Les consorts B) invoquent ensuite, au vu du défaut de textes luxembourgeois relatifs à la nationalisation, ceux de l'expropriation qui selon eux est une procédure similaire.

Les appelants reprochent à l'ETAT de les avoir privé de la protection de la garantie de leur droit de propriété - par ce détournement de procédure dans le cadre d'édiction de textes législatifs et réglementaires - et en se situant ainsi en dehors du cadre du droit privé.

L'ETAT conteste que le contrat conclu entre parties soit à qualifier de nationalisation ou d'expropriation.

La Cour de cassation française a rappelé que l'expropriation, très couramment, et moins usuellement, la nationalisation, qui sont des opérations justifiées par la poursuite d'un objectif d'intérêt général, permettent aux pouvoirs publics de se voir transférer la propriété d'un bien, foncier ou mobilier, appartenant à une personne privée.

L'article 545 du code civil français dispose que « *nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité* ». Le texte correspondant du code civil luxembourgeois est identique sauf qu'il n'indique pas que l'indemnité doit être « *préalable* ».

L'expropriation permet donc à une personne publique d'acquérir les biens qui lui sont nécessaires pour l'accomplissement de ses missions. L'intérêt public prime naturellement ou évidemment sur l'intérêt privé du propriétaire du bien.

Seuls les immeubles et les droits réels les grevant, peuvent faire l'objet d'une expropriation. Les droits réels tels que l'usufruit peuvent être expropriés, indépendamment de l'immeuble. L'expropriation peut encore atteindre un droit personnel, celui de donner à bail.

La nationalisation par contre est l'opération par laquelle l'Etat retire autoritairement à des personnes privées la propriété de leur entreprise pour la faire entrer dans le secteur public. Elle implique que le transfert de propriété d'une entreprise résulte d'une décision de la puissance publique à laquelle le ou les propriétaires sont obligés de se plier.

Rien de tel n'existe en l'espèce alors qu'il n'y a eu à aucun moment un transfert de propriété. L'entreprise CLINIQUE PRIVÉE B) continue d'appartenir à ses anciens propriétaires.

Même si K) parle dans son rapport d'expropriation, il est manifeste qu'en droit aucune expropriation de la CLINIQUE n'a été entreprise.

En l'espèce, l'ETAT n'a fait que définir, dans le cadre d'un programme de maîtrise des coûts de la santé, les règles d'apurement des comptes entre l'UCM et les hôpitaux du pays.

Contrairement au moyen des appelants, il n'y a pas eu de nationalisation ou d'expropriation mais en outre ces deux modes de cessions forcées n'avaient pas vocation à s'appliquer. Leur moyen tiré d'un détournement de procédure par l'ETAT n'est partant pas fondé.

b. la responsabilité contractuelle

Les consorts B) demandent à voir constater que l'ETAT entendait les exempter fiscalement en ce qui concerne les versements payés par l'UCM et qu'en refusant d'exécuter la convention formée entre parties, l'ETAT aurait engagé sa responsabilité contractuelle.

Ils affirment qu'ils ont consenti à signer le protocole d'accord du 2 juillet 1996 sur base de la proposition d'arbitrage de l'expert K). Or, celle-ci aurait comporté l'exemption fiscale. Les appelants donnent à considérer que cette proposition d'arbitrage doit être considérée comme faisant partie intégrante du contrat.

Ils reprochent à l'ETAT d'avoir commis une faute dans l'exécution du contrat en se retranchant derrière l'absence de disposition législative alors qu'il lui aurait incombé d'accomplir les diligences nécessaires à l'adoption de ladite disposition.

L'ETAT fait valoir que le présent litige ne se situe pas dans un cadre de droit privé et que la proposition d'arbitrage, élaborée au cours de négociations n'ayant pas abouti, est rédigée en utilisant une terminologie plus économique que juridique. Il concède toutefois qu'« *il semble effectivement qu'au moment de l'édition du règlement grand-ducal, toutes les parties intervenantes étaient convaincues du fait que les sommes à verser par l'Union des caisses de maladie l'étaient en exemption d'impôt* », sans que ceci ait fait l'objet ni d'une disposition législative, ni d'une disposition du règlement grand-ducal de 1996, ni encore du protocole d'accord du 2 juillet 1996.

L'intimé conclut qu'il ne s'est donc pas engagé à exempter fiscalement les sommes en question, même si certains de ses représentants étaient convaincus du contraire.

La Cour constate qu'il ne ressort d'aucun élément de la cause que l'ETAT se soit contractuellement engagé envers les consorts B) d'exempter fiscalement les sommes leurs payées par l'UCM.

Il n'y a pas non plus lieu de suivre le raisonnement des appelants et de considérer que la proposition d'arbitrage fait partie intégrante du contrat. En effet, ce n'est que parce qu'aucun accord entre l'ENTENTE DES HÔPITAUX LUXEMBOURGEOIS et l'UCM a pu être trouvé (et que la proposition d'arbitrage est donc également restée lettre morte), que les règles concernant l'apurement des créances ont été arrêtées par le règlement grand-ducal du 2 mai 1996.

En tout état de cause, ni les termes de la « proposition d'arbitrage » du 26 août 1994, ni les dispositions du règlement grand-ducal du 2 mai 1996 respectivement celles du protocole d'accord du 2 juillet 1996, pas plus que le courrier du 23 décembre 2005 du directeur de l'inspection générale de la sécurité sociale au directeur de l'administration des contributions directes

ne constituent un engagement de la part de l'ETAT d'exempter fiscalement les montants payés par l'UCM aux consorts B).

Comme les consorts B) restent en défaut d'établir un tel engagement contractuel valable de la part de l'ETAT c'est à bon droit et pour des motifs que la Cour adopte que les juges de première instance ont déclaré leur demande en responsabilité de l'ETAT non fondée sur la base contractuelle.

c. la responsabilité délictuelle

A titre subsidiaire, les appelants affirment que tant dans le protocole du 2 juillet 1996 que dans le règlement du 2 mai 1996, l'ETAT se serait engagé à exempter fiscalement les paiements de l'UCM. Comme l'ETAT n'aurait pas pu ignorer qu'en application de l'article 101 de la Constitution, seule une disposition législative pouvait autoriser une telle exemption, il aurait engagé sa responsabilité délictuelle pour avoir « *sciemment agi par voie contractuelle dans un champ réservé au seul législateur du fait de sa promesse invalide, sinon en raison de la nullité de la disposition relative à l'exemption fiscale du versement de l'UCM en raison des manœuvres dolosives de la partie intimée* ».

Les consorts B) invoquent d'abord le fait que l'ETAT - en s'engageant à exempter fiscalement les paiements de l'UCM - leur aurait fait une promesse invalide.

Ils se basent ensuite sur la réticence dolosive de l'ETAT qui ne les aurait pas informés de la nécessité d'une loi afin de les faire bénéficier d'une exemption fiscale.

Finalement, les consorts B) invoquent l'erreur commise par les fonctionnaires de l'ETAT, erreur dont l'ETAT est en aveu. Ils soutiennent avoir été trompé par cette erreur dans leur légitime confiance vis-à-vis de l'administration.

i. la promesse invalide

La jurisprudence citée par les appelants (CGFP c/ Etat TL 16 mars 2000) n'est pas applicable au cas d'espèce alors que dans l'affaire opposant la CGFP à l'ETAT, le gouvernement avait effectivement pris par écrit un engagement formel. Contrairement à la jurisprudence citée, l'ETAT ne s'est en l'espèce pas engagé inconsidérément à agir dans l'avenir de façon prédéterminée sans tenir ensuite ses promesses légales. En l'espèce, il n'y a donc pas eu de promesse invalide de la part de l'ETAT.

ii. le dol

Les appelants estiment que la convention d'arbitrage, même si on devrait considérer qu'elle ne fasse pas partie intégrante du contrat, est à qualifier de manœuvre dolosive pour aboutir au protocole d'accord du 2 juillet 1996.

Tel que développé ci-dessus, la convention d'arbitrage n'a pas eue de suite au vu de l'absence d'accord entre parties. A défaut pour les appelants de préciser en quoi elle constituerait une manœuvre dolosive, leur moyen requiert un rejet.

Les appelants ont encore invoqué le silence dolosif de l'ETAT. Ils font valoir qu'en leur « celant » la nécessité d'une disposition législative pour l'exécution d'une partie de la convention, l'ETAT les aurait trompés et amenés à transiger.

Les appelants concluent que la partie du contrat ayant trait à l'exemption fiscale serait donc nulle.

La Cour ne saurait suivre ce raisonnement. A titre liminaire, il convient de rappeler que nul n'est censé ignorer la loi ; les consorts B) ne peuvent donc invoquer avoir ignoré (i) le fait qu'une exemption d'impôt ne peut être accordée que par une loi et (ii) qu'en matière fiscale, il n'y a pas de place pour la volonté contractuelle.

Le domaine de l'impôt relève du pur pouvoir de décision unilatéral de l'ETAT qui ne saurait se lier en la matière par voie contractuelle (cf. article 101 de la Constitution), tout comme il ne saurait pas non plus s'engager à l'adoption d'une disposition législative.

iii. l'erreur

Les consorts B) relèvent à juste titre que l'ETAT a reconnu qu'en l'espèce il y a eu une croyance erronée, y compris par certains de ses fonctionnaires, quant à l'existence d'une exemption fiscale.

L'ETAT a fait plaider que le fait pour certains de ses fonctionnaires d'avoir cru, tout comme les consorts B), que les sommes reçues par ces

derniers étaient exemptes d'impôts est « une erreur, regrettable certes » mais qui n'est pas de nature à engager la responsabilité de l'ETAT.

Il ressort des pièces que le directeur de l'inspection générale de la sécurité sociale a en effet écrit le 23 décembre 2005 au directeur des contributions directes en lui indiquant que lors des pourparlers précédant le règlement de 1996, « il était admis par les auteurs du projet qu'elle ne devrait pas être considérée comme une plus-value pour les propriétaires » c'est-à-dire en d'autres termes, qu'elle devrait rester exemptée d'impôt.

Toutefois, même si tel avait été l'intention des auteurs, ceux-ci ne l'ont pas exprimé tel quel ni dans le règlement de 1996, ni dans le protocole d'accord du 2 juillet 1996.

L'erreur des consorts B), partagée par certains fonctionnaires de l'ETAT, n'est pas de nature à engager la responsabilité délictuelle de ce dernier.

C'est partant à bon droit que les premiers juges ont - sur base du constat de l'absence de promesse - rejeté la demande des consorts B) également sur la base délictuelle.

Au vu des développements qui précèdent, l'appel des consorts B) n'est pas fondé.

4. Les indemnités de procédure

La demande des appelants sur base de l'article 240 du NCPC requiert un rejet au vu du sort réservé à leur appel.

PAR CES MOTIFS :

la Cour d'appel, septième chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, en continuation de l'arrêt du 9 juillet 2014 et sur le rapport du conseiller de la mise en état,

dit l'appel non fondé ;

confirme le jugement du 12 décembre 2012 ;

dit non fondée la demande des consorts B) en allocation d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel ;

condamne les consorts B) aux frais et dépens de l'instance d'appel et en ordonne la distraction au profit de Maître Patrick KINSCH, sur ses affirmations de droit.