

Arrêt N° 12/22 – VII – CIV

**Audience publique du dix-neuf janvier deux mille vingt-deux**

Numéro CAL-2020-00841 du rôle

Composition:

Thierry HOSCHEIT, président de chambre ;  
Nadine WALCH, conseiller ;  
Françoise SCHANEN, conseiller ;  
André WEBER, greffier.

E n t r e :

N., demeurant à L-(...),

appelant aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Patrick KURDYBAN de Luxembourg en date du 4 septembre 2020 ,

comparant par Maître Gérard A. TURPEL, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

e t :

**L'ÉTAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**, représenté par son Ministre d'État actuellement en fonctions, établi à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation, et pour autant que de besoin par son Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, établi à L-1499 Luxembourg, 4, Place de l'Europe,

partie intimée aux termes du susdit exploit KURDYBAN du 4 septembre 2020,

comparant par Maître Alain RUKAVINA, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

---

### LA COUR D'APPEL :

Statuant sur une demande tendant à la condamnation de l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (ci-après l'ETAT) à payer à N. la somme de 94.602,83 euros en principal du chef de fonctionnement défectueux de ses services, sinon pour faute, le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, suivant jugement rendu le 15 juillet 2020, a

- reçu la demande,
- dit la demande non fondée,
- débouté N. de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure sur base de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure Civile,
- condamné N. aux frais et dépens de l'instance.

Par exploit d'huissier du 4 septembre 2020, N. a relevé appel du jugement du 15 juillet 2020, qui lui a été signifié le 7 août 2020.

Par réformation du jugement entrepris, N. demande la condamnation de l'ETAT au paiement du montant de 94.602,83 euros, sinon de tout autre montant même supérieur ou à dire d'expert ou à adjuger ex aequo et bono par la Cour, avec les intérêts tels que de droit à partir du 20 novembre 2015, sinon à partir de la demande en justice jusqu'à solde.

Il demande la capitalisation des intérêts pour autant qu'il s'agisse d'intérêts dus au moins pour une année entière.

Il requiert la condamnation de l'ETAT à lui payer une indemnité de procédure de 15.000,- euros pour la première instance et de 10.000,- euros pour l'instance d'appel ainsi que la condamnation de la partie intimée aux frais et dépens des deux instances, avec distraction au profit de son avocat à la Cour concluant, affirmant en avoir fait l'avance.

Il demande à être déchargé de toutes les condamnations prononcées à son encontre.

L'ETAT interjette appel incident et demande, par réformation du jugement entrepris, de déclarer la demande irrecevable pour cause de forclusion, sinon pour cause de prescription.

Il soulève encore l'irrecevabilité partielle de la demande pour défaut de qualité, sinon pour défaut d'intérêt à agir dans le chef de N..

En ordre subsidiaire, il demande la confirmation pure et simple du jugement entrepris.

Par ordonnance du magistrat de la mise en état du 23 août 2021, l'instruction a été clôturée, l'affaire a été renvoyée à l'audience des plaidoiries du 8 décembre 2021 et les mandataires des parties ont été informés de la composition du siège.

Les fardes de procédure de Maître Gérard A. TURPEL et de Maître Alain RUKAVINA ayant été déposées au greffe, l'audience a été tenue à la date indiquée.

Le président de chambre Thierry HOSCHEIT a pris l'affaire en délibéré et a fixé le prononcé de l'arrêt au 19 janvier 2022.

Les mandataires des parties ont été informés par écrit de la composition de la Cour et de la date du prononcé.

Le magistrat ayant présidé l'audience a rendu compte à la Cour dans son délibéré.

#### Faits constants

N. exploite une installation de production d'électricité photovoltaïque sur le territoire luxembourgeois, l'électricité ainsi produite étant injectée dans le réseau électrique d'un gestionnaire de réseau.

En contrepartie de cette fourniture d'électricité, il perçoit une rémunération trimestrielle de la part de la société E., ainsi qu'une prime d'encouragement écologique versée annuellement par le Ministre de l'Environnement, (ci-après « le Ministre »), en application des dispositions du règlement grand-ducal modifié du 28 décembre 2001 instituant une prime d'encouragement écologique pour électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire, de la biomasse et du biogaz, (ci-après le règlement de 2001).

La société E. paie la rémunération trimestrielle sur base du tarif réglementaire, augmentée de la TVA, tandis que le Ministre verse la prime d'encouragement écologique de 0,450 EUR/kWh non augmentée de la TVA.

L'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (ci-après l'AED) demande à N. de lui continuer la TVA à hauteur de 6%, respectivement de

8%, sur l'intégralité des sommes perçues en contrepartie de l'injection d'électricité dans le réseau public, y compris sur la prime d'encouragement écologique, au motif que cette activité serait soumise à la TVA par application des dispositions de l'article 29 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la TVA (ci-après la loi TVA).

N. dit avoir continué à l'AED le montant de 94.602,83 euros pour les exercices 2004 à 2018.

### Positions des parties

#### N.

L'appelant rappelle que pour le fournisseur d'un bien ou d'un service assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée, cette taxe ne ferait pas partie intégrante de la rémunération mais devrait être ajoutée à cette rémunération pour qu'elle puisse être refacturée au consommateur. Cette solution se dégagerait de l'application du principe de base du système commun de TVA selon lequel la TVA viserait à grever uniquement le consommateur final.

Il explique que l'assujetti ne serait que l'agent percepteur de la taxe qui n'entrerait pas dans son patrimoine. La contrepartie qu'il percevrait pour la fourniture d'électricité, en l'espèce la prime prévue par le règlement grand-ducal de 2001 devrait donc à son avis correspondre au tarif fixé dans ce règlement hors TVA.

Pour souligner cet argumentaire, il rappelle que la société E. ajouterait au prix qu'elle paie pour l'électricité fournie la TVA de 8% tandis que l'ETAT ne procéderait pas ainsi ce qui lui causerait un préjudice financier.

Il verse un décompte duquel il se dégagerait qu'il a reversé à l'AED la somme totale de 94.602,83 EUR au titre de la TVA pour les années 2004 à 2018.

N. reproche aux premiers juges d'avoir dit qu'il n'aurait pas tiré de conséquences juridiques concrètes de ses observations théoriques sur la nature et la finalité de la TVA.

Il affirme qu'il y aurait lieu de déduire de son exposé théorique au sujet de la TVA que l'ETAT se serait trompé dans la rémunération lui allouée et que le tarif prévu par le règlement grand-ducal de 2001 devrait être considéré comme étant HTVA.

Il précise qu'il ne demande pas à l'ETAT de lui payer une rémunération supplémentaire, mais une rémunération conforme aux dispositions du règlement grand-ducal de 2001. Selon l'article 3 du règlement en question, il

aurait dû toucher une rémunération de 0,450 EUR/kWh. En réalité, il n'aurait perçu, après amputation d'une TVA de 6%, que le montant de 0,42452830188 EUR/kWh.

Contrairement aux affirmations de l'ETAT, la TVA ne ferait pas partie de la « rémunération », mais devrait être rajoutée à ladite rémunération lorsque le fournisseur est assujéti à la TVA.

Par ailleurs, N. reprend dans son acte d'appel la motivation développée dans son assignation introductive d'instance et soutient « qu'il aurait été envoyé d'une administration à une autre (d'un côté le Ministère de l'Environnement et de l'autre l'AED), ayant chacune une lecture différente des dispositions d'un même texte ».

Dans une telle situation et notamment lorsque le comportement de l'administration ne serait pas clair, cohérent et constant dans l'application d'un même texte, l'administration n'aurait pas respecté le principe de sécurité juridique auquel un administré peut légitimement s'attendre de sorte qu'il y aurait atteinte à la confiance légitime envers l'administration.

N. en conclut que le comportement de l'ETAT constituerait indéniablement un fonctionnement déféctueux du service public au sens de l'article 1, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques (ci-après la loi de 1988).

Le préjudice subi en relation avec ce fonctionnement déféctueux consisterait en le manque à gagner subi pour les années 2004 à 2018 en raison du fait que la prime d'encouragement écologique qu'il serait en droit de percevoir de la part de l'Etat aurait été dans les faits amputée de 6%, respectivement de 8%.

En ordre subsidiaire, il base sa demande sur l'article 1, alinéa 2 de la loi de 1988.

En ordre plus subsidiaire, la demande est basée sur les dispositions des articles 1382 et 1383 du Code civil.

A l'appui de ses bases subsidiaires, N. reprend son argumentation développée en première instance.

N. estime qu'il n'y aurait pas lieu à ventilation du dommage au motif que le dommage invoqué lui serait propre et ne concernerait pas les membres de sa famille. Il argue que « sa demande serait relative à une insuffisance de rémunération qu'il aurait lui-même perçue de la part de l'ETAT à titre de prime d'encouragement écologique et dont il aurait déclaré seul la totalité dans le cadre de sa déclaration d'impôts et notamment de TVA ».

## L'ETAT

A l'appui de son appel incident, l'ETAT soutient que la demande de N. ne s'analyserait pas en une action en responsabilité civile soumise à la prescription de droit commun de trente ans, mais que son action constituerait une demande déguisée en remboursement de la TVA payée pour les exercices 2004 à 2018 et que l'appelant aurait dû respecter la procédure prévue en matière de réclamation contre les bulletins d'impôts. A défaut d'avoir introduit un recours contre les bulletins pour les exercices visés, le délai de réclamation serait révolu depuis longtemps, de sorte que la demande en paiement du montant de 94.602,83 euros serait à déclarer irrecevable pour cause de forclusion.

En ordre subsidiaire, la demande serait irrecevable pour cause de prescription sur base de l'article 61 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat (ci-après la loi de 1999).

En ordre plus subsidiaire, l'ETAT demande, par adoption des motifs, la confirmation du jugement entrepris. Il conteste formellement que le Ministre ait renvoyé N. vers l'AED en lui suggérant de présenter une demande en remboursement de la TVA au motif que la prime d'encouragement écologique ne serait pas soumise à la TVA et renvoie à la prise de position du Ministre du 8 juin 2015 à l'adresse de Madame le Médiateur.

Tout renvoi intempestif d'une administration à l'autre est formellement contesté.

Il résulterait à suffisance de droit des pièces versées que les autorités respectives auraient clairement pris position par rapport aux doléances exprimées par N. dans ses divers courriers.

Il ne résulterait pas non plus des éléments de la cause que les autorités aient adopté une lecture différente des dispositions applicables au présent litige alors que chaque autorité aurait donné sa lecture du texte tombant dans son ressort. L'ETAT conteste dès lors qu'il y ait eu lecture différente d'un seul texte comme le laisserait sous-entendre N..

La partie intimée conteste encore que le Ministre ait procédé à une interprétation erronée du règlement grand-ducal de 2001 en considérant que les montants renseignés à titre de subventions s'entendent comme des montants TTC. L'interprétation donnée par le Ministre serait confirmée par un jugement rendu le 11 juillet 2018 par le Tribunal administratif. A cela s'ajouterait qu'il ne relèverait pas de la compétence d'un ministre d'accorder des montants supérieurs à ceux définis par un règlement grand-ducal.

L'attitude du Ministre aurait été cohérente dans la mesure où il aurait affirmé de manière constante que le montant des subventions reste inchangé indépendamment de la question de savoir si le bénéficiaire de la prime d'encouragement est un assujetti à la TVA ou non.

L'ETAT demande encore la confirmation du jugement entrepris dans la mesure où les premiers juges ont débouté N. de sa demande basée sur l'alinéa 2 de l'article 1 de la loi de 1988. Il conteste que le demandeur ait subi un quelconque préjudice. Finalement, il conteste que le dommage allégué soit spécial et exceptionnel. En effet, le paiement d'une TVA ne saurait constituer un préjudice dépassant le seuil d'un inconvénient normal qu'impose la vie en société.

Le jugement de première instance serait encore à confirmer, par adoption des motifs, dans la mesure où N. a été débouté de ses prétentions sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil.

En ordre tout à fait subsidiaire et pour autant que la responsabilité de l'ETAT devait être retenue, il conviendrait de ventiler le dommage parmi les copropriétaires de l'installation d'électricité photovoltaïque. N. serait en aveu que l'installation « est répartie entre plusieurs personnes faisant toutes partie de sa famille » et il affirme que ces personnes lui auraient donné procuration de signer tous les documents et demandes concernant l'installation photovoltaïque et plus particulièrement de recevoir la prime d'encouragement écologique sur son compte. L'ETAT en conclut que la demande de N. serait à déclarer partiellement irrecevable pour défaut de qualité à agir en réparation d'un prétendu préjudice qui aurait été subi en partie par des membres de sa famille.

L'ETAT demande finalement l'allocation d'une indemnité de procédure de 2.500,- euros sur base de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure Civile pour l'instance d'appel et la condamnation de la partie appelante aux frais et dépens de l'instance avec distraction au profit de son avocat à la Cour concluant, affirmant en avoir fait l'avance.

### Appréciation de la Cour

Quant au moyen tiré de l'irrecevabilité de la demande pour forclusion, il convient de confirmer les premiers juges en ce qu'ils ont retenu que la demande de N. est fondée sur l'article 1 de la loi de 1988, subsidiairement sur les articles 1382 et 1383 du Code civil. Il reproche à l'Etat un fonctionnement défectueux de ses services et prétend avoir subi un préjudice en raison de ce comportement fautif, préjudice dont il demande réparation.

Subsidiairement, il demande réparation de son préjudice qui serait à qualifier de dommage spécial, même si le comportement de l'Etat devait être qualifié de fait non-fautif.

Il s'agit donc d'une demande en responsabilité civile soumise à la prescription de droit commun de trente ans.

C'est dès lors à bon droit que les premiers juges ont rejeté le moyen tiré de la forclusion.

L'appel incident n'est partant pas fondé.

En instance d'appel, l'ETAT soulève encore l'irrecevabilité de la demande sur base de l'article 61 de la loi de 1999 qui dispose que « sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par d'autres dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles en la matière, les créances qui, selon les modalités fixées par la loi ou le règlement, n'ont pas été produites dans le délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'exercice budgétaire au cours duquel elles sont nées ».

En matière extracontractuelle, le délai de prescription commence à courir à partir de la date de naissance du dommage, ou, plus précisément, de sa révélation à la victime si celle-ci établit qu'elle n'en a pas eu précédemment connaissance (voir Georges RAVARANI, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 3<sup>ième</sup> édition, n°1372).

En l'espèce, le dommage allégué par N., à le supposer établi, est né au moment où l'appelant a continué la TVA à l'AED.

L'ETAT ne fournit cependant aucun élément de preuve quant aux décaissements effectués par N. et ne les situe même pas dans le temps, de sorte que le moyen d'irrecevabilité de la demande pour cause de prescription sur base de l'article 61 de la loi de 1999 n'est pas fondé.

En dernier ordre de subsidiarité, l'ETAT soulève l'irrecevabilité partielle de la demande de N. pour défaut de qualité, sinon d'intérêt à agir au motif que l'installation d'électricité photovoltaïque « serait répartie » entre plusieurs membre de la famille N..

L'existence effective du droit invoqué par N. n'est pas une condition de recevabilité de la demande, mais une condition du bien-fondé de celle-ci.

Il résulte de l'ensemble des développements qui précèdent que c'est à bon droit que les premiers juges ont déclaré la demande de N. recevable.

Quant au fond de l'affaire, N. soutient que le Ministre aurait fait une fausse application du règlement grand-ducal de 2001.

Il est constant en cause que N. a touché depuis 2004 les subventions sur base du règlement de 2001 et qu'il n'a jamais introduit un recours contre les décisions renseignant le montant de la subvention. La Cour est sans compétence pour contrôler, de manière incidente, le montant des subventions accordées (Cour de cassation, 7 janvier 2016, Arrêt n°3/16).

Il n'est dès lors pas établi que le Ministre aurait fait une fausse application du règlement grand-ducal de 2001.

La position du Ministre a été rappelée dans une réponse du 8 juin 2015 à Madame le Médiateur et se lit comme suit :

« J'ai pris bonne note de votre courrier sous rubrique. Je tiens à souligner que le règlement grand-ducal du 28 décembre 2001 instituant une prime d'encouragement écologique pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire, de la biomasse et du biogaz ne comporte aucune mention de la taxe sur la valeur ajoutée. La prime d'encouragement écologique est une subvention accordée par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Son montant reste inchangé, indépendamment du fait si le bénéficiaire est tenu ou n'est pas tenu de restituer la taxe sur la valeur ajoutée à l'Etat pour la livraison d'électricité ».

L'attitude adoptée par le Ministre est cohérente dans la mesure où sa lecture du règlement de 2001 n'a pas changé et que N. en a été informé dès le départ.

Il ne résulte pas non plus des éléments soumis à l'appréciation de la Cour que le Ministre aurait suggéré à N. de présenter une demande de remboursement de TVA à l'AED.

Au contraire, le Ministre a toujours rappelé qu'il est sans compétence pour solutionner des problèmes de TVA.

L'AED, compétente pour l'exécution de la législation relative à la TVA, n'a pas non plus adopté une attitude incohérente alors qu'elle a, dans un courrier du 22 mai 2015 à l'adresse de N., informé ce dernier que la prime d'encouragement est considérée comme faisant partie de la base d'imposition et que cette subvention est donc soumise à la perception de la TVA en vertu de l'article 29 alinéa 2 lettre d) de la loi TVA. Depuis lors, l'AED n'a pas changé de position et N. continue la TVA à l'AED sans avoir formulé de recours contre les bulletins d'imposition.

Comme l'ont relevé à juste titre les premiers juges, N. n'a pas été transféré d'une administration à l'autre et son affirmation consistant à dire que l'AED et le Ministre feraient une lecture différente d'un même texte est dépourvue de toute pertinence étant donné que le Ministre alloue les subventions sur base du règlement de 2001 et que l'AED se prononce sur base de la loi TVA.

C'est encore à bon droit que les magistrats ayant siégé en première instance ont observé que le fait de dire que le montant de la subvention s'entend toutes charges comprises et celui que cette prime est soumise à TVA ne sont pas inconciliables.

Le jugement est dès lors à confirmer en ce que la demande de N. a été déclarée non fondée sur base de l'article 1, alinéa 1 de la loi de 1988.

Par adoption des motifs, le jugement est encore à confirmer en ce que N. a été débouté de sa demande pour autant qu'elle est basée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil.

En ordre subsidiaire, l'appelant recherche encore la responsabilité de l'ETAT sur base de l'article 1 alinéa 2 de la loi de 1988.

Les premiers juges ont correctement énoncé le principe qu'en matière de responsabilité sans faute de l'ETAT, il appartient à l'administré de rapporter la preuve qu'il a subi un dommage spécial et exceptionnel qui ne lui est pas imputable, mais qui est la conséquence indirecte d'un acte d'un service public, objectivement régulier, qui visait un certain but et qu'une conséquence dommageable non voulue en a résulté.

Tel n'est pas le cas en l'espèce alors que le déboursement par N. du montant de 94.602,86 euros à titre de TVA sans toucher un montant supplémentaire à titre de la prime d'encouragement est la conséquence bien voulue de l'application normale par les services publics concernés des textes applicables en la matière, à savoir le règlement grand-ducal de 2001 et la loi TVA.

C'est dès lors à bon droit que les premiers juges ont déclaré la demande de N. non fondée pour autant qu'elle est basée sur l'article 1 alinéa 2 de la loi de 1988.

Il résulte de l'ensemble des développements qui précèdent que l'appel principal n'est pas fondé.

Quant aux demandes accessoires

N. demande l'allocation d'une indemnité de procédure de 15.000,- euros pour les besoins de la première instance et de 10.000,- euros pour les besoins de l'instance d'appel.

L'ETAT réclame l'allocation d'une indemnité de procédure de 2.500,- euros pour l'instance d'appel.

L'indemnité de procédure ne peut être allouée à la partie succombante. Pour le surplus, l'application de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure Civile relève du pouvoir discrétionnaire du juge (Cour de cassation 2 juillet 2015, Arrêt N° 60/15, JTL 2015, N° 42, page 166).

Au vu du sort réservé au litige, N. est à débouter de ses prétentions sur base de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure Civile.

La demande de l'ETAT en allocation d'une indemnité de procédure de 2.500,- euros sur base de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure Civile est fondée alors qu'il serait inéquitable de laisser les frais non compris dans les dépens à sa charge.

#### **PAR CES MOTIFS :**

la Cour d'appel, septième chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement,

reçoit l'appel principal ;

le dit non fondé ;

reçoit l'appel incident ;

le dit non fondé ;

partant, confirme le jugement entrepris ;

déboute N. de ses prétentions sur base de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure Civile ;

condamne N. à payer à l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG une indemnité de procédure de 2.500,- euros ;

condamne N. aux frais et dépens de l'instance, avec distraction au profit de Maître Alain RUKAVINA, avocat à la Cour concluant, affirmant en avoir fait l'avance.

