

Jugement civil no 348 / 2013 (première chambre)

Audience publique du mercredi onze décembre deux mille treize.

Numéro 139327 du rôle

Composition :

Serge THILL, premier vice-président,
Vanessa WERCOLLIER, juge,
Caroline ENGEL, juge délégué,
David BOUCHE, greffier.

E n t r e

la s. à r. l. **SOC1.**), établie et ayant son siège social à L-(...), (...), représentée par son gérant, inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro B (...),

partie demanderesse aux termes d'un acte de l'huissier de justice Josiane GLODEN d'Esch/Alzette du 27 juillet 2011,

comparaissant par Maître Pierre ELVINGER, avocat, demeurant à Luxembourg,

e t

la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg, établissement public, établi à L-2981 Luxembourg, 7, rue Alcide de Gasperi, représentée pour autant que de besoin par son président et ses vice-présidents sinon par son assemblée plénière,

partie défenderesse aux fins du prédit acte GLODEN,

comparaissant par Maître Patrick KINSCH, avocat, demeurant à Luxembourg.

Le Tribunal :

1. Faits constants et procédure

Le 2 juillet 2008, la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après la Chambre de Commerce) a émis à l'encontre de la société à responsabilité limitée **SOC1.)** Sàrl (ci-après la société **SOC1.)**) un bulletin de cotisation (ci-après le bulletin de cotisation 2008) rappelant le paiement de la cotisation de 158.391.-euros pour l'année 2007 et fixant la cotisation pour l'année 2008 au montant de 178.122,12.-euros.

La société **SOC1.)** a réglé le 17 octobre 2008 un montant de 178.122,12.-euros du chef de la cotisation pour l'année 2008 suivant bulletin de cotisation 2008.

Le 1^{er} octobre 2008, la société **SOC1.)** a introduit un recours devant le tribunal administratif tendant principalement à l'annulation de la décision de la Chambre de Commerce portant sur son affiliation, subsidiairement à la réformation du bulletin de cotisation 2008, plus subsidiairement à l'annulation du bulletin de cotisation 2008.

Par jugement rendu le 11 février 2010 par le tribunal administratif - non frappé d'appel-, le recours en annulation dirigé contre le bulletin de cotisation 2008 a été déclaré irrecevable en ce que ce dernier porte sur la cotisation à payer pour l'année 2007, et non fondé pour la cotisation à payer pour l'année 2008.

Par exploit d'huissier du 27 juillet 2011, la société **SOC1.)** a donné assignation à la Chambre de Commerce à comparaître devant le tribunal de ce siège.

A l'audience du 13 novembre 2013 l'instruction a été clôturée et le président de chambre délégué a été entendu en son rapport oral.

Maître Céline MARCHAND, avocat, en remplacement de Maître Pierre ELVINGER, avocat constitué, a conclu pour la société **SOC1.)**.

Maître Julie ZENS, avocat, en remplacement de Maître Patrick KINSCH, avocat constitué, a conclu pour la Chambre de Commerce.

2. Prétentions et moyens des parties

La société **SOC1.)** demande à voir condamner la Chambre de Commerce au paiement du montant de 178.122,12.-euros, avec les intérêts légaux à partir de l'assignation du 27 juillet 2011 jusqu'à solde, d'une indemnité de procédure de 5.000.-euros, ainsi que des dépens de l'instance, avec distraction au profit de son avocat, qui affirme en avoir fait l'avance.

La demande de la société **SOC1.)** est fondée principalement sur les principes de la répétition de l'indu et subsidiairement sur ceux de la responsabilité délictuelle.

La demanderesse soutient que le bulletin de cotisation 2008 serait illégal pour être dépourvu de base légale, au motif que le 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) aurait été pris en violation de la loi pour ne pas avoir été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, sans qu'il n'y ait eu justification du caractère de l'urgence invoquée. La société **SOC1.)** demande au tribunal de céans, par application de l'article 95 de la Constitution, d'apprécier de manière incidente la légalité du règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 et corrélativement celle du bulletin de cotisation 2008, et de refuser l'application de ce bulletin illégal.

La requérante demande principalement remboursement du montant de 178.122,12.-euros sur base de l'article 1376 du Code civil, alors que son paiement du 17 octobre 2008 serait dépourvu de cause, comme le bulletin de cotisation 2008 serait lui-même dépourvu de cause.

Subsidiairement, la société **SOC1.)** fait valoir que l'adoption du bulletin de cotisation 2008 par la Chambre de Commerce constituerait un fonctionnement défectueux par application de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, alors qu'un établissement public ne pourrait pas se réclamer créancier de montants mis en compte sans base légale. Ce fonctionnement défectueux lui aurait causé un dommage consistant dans l'acquiescement du montant de 178.122,12.-euros.

Plus subsidiairement, la demanderesse soutient que la Chambre de Commerce aurait commis une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil pour avoir émis le bulletin de cotisation 2008, dépourvu de base légale, faute qui lui aurait causé un dommage du fait de l'acquiescement du montant de 178.122,12.-euros.

La Chambre de Commerce conteste le bien-fondé de la demande de la société **SOC1.**)

Elle oppose l'autorité de chose jugée dont est revêtue la décision du tribunal administratif du 11 février 2010, devenue irrévocable à défaut d'avoir été frappée d'appel. D'après la Chambre de Commerce, il y aurait en l'espèce identité des parties, identité d'objet et identité de cause. L'exception d'illégalité des règlements administratifs prévue par l'article 95 de la Constitution, qui existerait dans les mêmes termes devant les juridictions de l'ordre judiciaire et devant les juridictions de l'ordre administratif, ne permettrait pas de dire que ce qui a été définitivement et irrévocablement jugé par les juridictions administratives, ne bénéficierait d'aucune autorité de chose jugée devant les juridictions judiciaires.

Selon la Chambre de Commerce, l'article 95 de la Constitution ne s'appliquerait qu'aux actes administratifs réglementaires, et non, comme soutenu par la société **SOC1.**), aux actes administratifs individuels.

La défenderesse fait encore valoir que la répartition des compétences entre juridictions administratives et juridictions civiles s'opposerait à l'intervention des juridictions de l'ordre judiciaire dans un contentieux administratif. En invoquant les dispositions des articles 84 et 95 bis de la Constitution, la Chambre de Commerce fait plaider que la contestation de la légalité du bulletin de cotisation aurait dû être portée et aboutir devant les juridictions administratives, pour que la demande civile de la société **SOC1.**) puisse être déclarée fondée. Admettre que la demanderesse puisse soulever devant le juge judiciaire l'exception d'illégalité contre un acte administratif, alors que le juge administratif l'aurait jugé légal, serait directement contraire à la répartition constitutionnelle des compétences. Des considérations de séparation des pouvoirs et de respect de la sécurité juridique au profit de l'administration interdiraient au juge civil de faire droit à une demande en répétition de l'indu ou à une demande en réparation fondée sur le droit de la responsabilité civile à l'appui desquelles est invoquée l'illégalité d'un acte administratif individuel que le juge administratif aurait déclaré parfaitement légal.

La Chambre de Commerce demande à voir condamner la société **SOC1.**) aux dépens de l'instance, avec distraction au profit de son avocat, qui affirme en avoir fait l'avance.

3. Motifs de la décision

- La compétence

Suivant l'article 84 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Aux termes de l'article 95 bis de la Constitution, le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative.

Les contestations relatives aux droits civils relèvent donc de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

La répartition des compétences entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives s'opère, non en fonction des sujets de droit, personnes privées ou autorités administratives, mais en fonction de l'objet du droit qui engendre une contestation portée devant le juge.

La société **SOC1.)** a fait donner assignation à la Chambre de Commerce, non pour obtenir la réformation respectivement l'annulation du bulletin de cotisation 2008 émis par la Chambre de Commerce, mais pour obtenir le remboursement des sommes réglées à la Chambre de Commerce à titre de cotisation pour l'année 2008, respectivement l'allocation de dommages et intérêts s'élevant aux sommes déboursées à titre de ladite cotisation.

La demande de la société **SOC1.)** est fondée principalement sur la théorie de la répétition de l'indu, subsidiairement sur la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, et plus subsidiairement sur les articles 1382 et 1383 du Code civil.

La demande de la société **SOC1.)** tend dès lors à la constatation que la Chambre de Commerce lui a réclamé à tort la somme de 178.122,12.-euros par voie de bulletin de cotisation pour l'année 2008, de sorte qu'il y aurait lieu de constater que la Chambre de Commerce serait tenue à lui rembourser le montant indûment obtenu au titre de ladite cotisation.

La question de savoir si, dans le cadre de l'examen du bien-fondé de la demande de la requérante, la juridiction judiciaire peut apprécier si le bulletin de cotisation 2008 émis par la Chambre de Commerce est entaché d'illégalité, est sans incidence sur la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître de l'action qui tend à la constatation que le montant de cotisation pour l'année 2008 figurant sur le bulletin de cotisation 2008 a été réclamé à tort et que ce montant indûment perçu est à restituer, respectivement pour connaître de l'action qui tend à l'indemnisation du préjudice causé par des faits de nature à engager la responsabilité civile.

Le fait que le tribunal administratif a déclaré non fondé le recours en annulation introduit contre le bulletin de cotisation 2008 est également sans incidence sur la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître de l'action de la partie demanderesse.

Contrairement à la position soutenue par la Chambre de Commerce, le tribunal saisi est compétent pour connaître de la demande de la société **SOC1.)**.

- L'appréciation du bien-fondé

La société **SOC1.)** demande à voir constater que la Chambre de Commerce lui a réclamé à tort la somme de 178.122,12.-euros à titre de cotisation pour l'année 2008, demande fondée principalement sur les principes de la répétition de l'indu, subsidiairement sur ceux de la responsabilité délictuelle.

1° Répétition de l'indu

La demanderesse expose que le paiement de la cotisation pour l'année 2008 serait dépourvu de cause, dans la mesure où le bulletin de cotisation 2008 serait dépourvu de base légale, alors que pris en l'absence d'un règlement d'administration publique légal précisant les modalités de perception des cotisations par la Chambre de Commerce tel que prévu par la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, sachant que le règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 aurait été pris en violation de l'article 2 (1) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat disposant 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* ».

Tout paiement suppose une dette ; ce qui a été payé sans être dû, est sujet à répétition.

La preuve du paiement indu pèse sur celui qui agit en répétition.

En cas de répétition de l'indu objectif, la preuve d'une erreur du *solvens* n'est pas exigée. Celui-ci n'a d'autre preuve à rapporter que celle de l'existence d'un paiement indu, c'est-à-dire d'un paiement sans cause.

Aux termes de l'article 3 de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, « *Pour faire face à leurs dépenses, les chambres professionnelles sont autorisées à percevoir :*

1° de leurs ressortissants une cotisation dont la base de perception est établie par chaque chambre ;

2° des taxes, droits ou primes en rémunération des services qu'elles rendent.

Les chambres professionnelles peuvent régler elles-mêmes les modalités de la fixation des cotisations.

Un règlement d'administration publique déterminera le mode et la procédure d'établissement des rôles des cotisations, taxes, droits et primes.

La perception des cotisations, taxes, droits ou primes mis à charge des ressortissants d'une chambre professionnelle sera opérée par la chambre elle-même d'après une procédure à fixer par règlement d'administration publique.

Ce règlement d'administration publique pourra également prévoir que la perception des cotisations, taxes, droits ou primes mis à charge des ressortissants des chambres professionnelles des salariés pourra être faite par voie de retenue sur les traitements ou salaires à opérer par l'employeur. Cette retenue est à assimiler quant aux droits et obligations des parties en cause à la retenue d'impôt sur les traitements et salaires.

En cas de non-paiement le recouvrement des arriérés pourra être effectué par les chambres professionnelles elles-mêmes ou par l'administration des contributions et accises dans les mêmes formes et avec les mêmes privilège et hypothèque que ceux des impôts directs, mais avec le droit de priorité pour ces derniers et les cotisations dues aux assurances sociales.

La prescription sera acquise trois ans après la remise de l'extrait du rôle».

Aux termes de l'article 37 bis de ladite loi, en vigueur au moment de l'émission du bulletin de cotisation 2008, « *Par dérogation à l'article 3 de la présente loi, les cotisations annuelles à percevoir par la Chambre de commerce sont fixées par celle-ci, sans pouvoir dépasser quatre pour mille du bénéfice réalisé par les ressortissants en cause pendant l'avant-dernier exercice. Ce bénéfice s'entend du bénéfice commercial au sens de la loi concernant l'impôt sur le revenu, abstraction faite des pertes reportées selon les articles 109, alinéa 1^{er}, N° 4 et 114 de cette même loi.*

Il sera toutefois loisible à la chambre de commerce de fixer un minimum de cotisation qui ne pourra dépasser, par an, cent francs pour les personnes physiques, cinq cents francs pour les collectivités dont les bénéficiaires, répartis entre les coexploitants, sont imposés au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et mille francs pour les collectivités soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités. Ces montants, déterminés par référence à l'indice du coût de la vie au premier janvier 1948, peuvent être adaptés périodiquement au coût de la vie, conformément aux dispositions pertinentes de la législation fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ».

L'article 3 précité combiné à l'article 37 bis précité consacre la compétence de la Chambre de Commerce de fixer, au cas par cas, la cotisation annuelle de chacun de ses membres.

L'article 37 bis précité fixe le principe d'un droit pour la Chambre de Commerce de percevoir de chacun de ses ressortissants une cotisation annuelle, ainsi qu'un plafond à ne pas dépasser.

Suivant les dispositions précitées, la Chambre de Commerce est par conséquent autorisée à percevoir de ses ressortissants une cotisation annuelle en raison de leur affiliation obligatoire à ladite chambre et ce dans les limites d'un plafond à ne pas dépasser.

Font partie des attributions que la Chambre de Commerce s'est vu conférer :

1. la fixation de la base de perception, c'est-à-dire du montant sur lequel les cotisations peuvent être calculées, étant précisé que le total des cotisations ne peut dépasser quatre pour mille du bénéfice réalisé.
2. les modalités de la fixation des cotisations c'est-à-dire la décision s'il y a lieu à perception des cotisations sous forme de forfait ou de pourcentage, ce pourcentage étant lui aussi à déterminer par la Chambre de Commerce.

Doivent par contre faire l'objet d'un règlement d'administration publique :

1. le mode et la procédure d'établissement des rôles, c'est-à-dire les modalités suivant lesquelles les cotisations dues sur base des critères préalablement arrêtés sont documentées matériellement et portées à la connaissance des membres.
2. la procédure de perception, c'est-à-dire les méthodes selon lesquelles le recouvrement des cotisations peut se faire.

La question de la légalité 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 est sans aucune incidence sur le droit de la Chambre de Commerce de toucher des cotisations et sur le montant auquel ces cotisations s'élèvent.

Même si les règles suivant lesquelles le rôle devait être constitué, tout comme celles relatives au recouvrement, n'avaient pas été tracées, l'obligation au paiement des cotisations réclamées n'en existait pas moins dans le chef des membres de la Chambre de Commerce.

Ces cotisations ne sont en effet pas dues en raison de l'établissement du rôle, mais du fait de l'affiliation et leur montant découle de l'application de critères

dont le choix intervient à la seule initiative de la Chambre de Commerce sans qu'un règlement d'administration publique ne doive être pris auparavant.

Contrairement à la position soutenue par la société **SOC1.)**, il n'est pas établi que la cotisation réclamée pour l'année 2008 dont le montant n'est actuellement pas contesté, respectivement son paiement était indu, la Chambre de Commerce ayant le droit de percevoir des cotisations de la part de ses membres.

La requérante n'ayant pas établi que le paiement de la cotisation de l'année 2008 était indu, sa demande en remboursement basée sur l'article 1376 du Code civil n'est pas fondée.

2° Article 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, respectivement articles 1382 et 1383 du Code civil

La société **SOC1.)** fonde sa demande subsidiairement sur l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, sinon sur les articles 1382 et 1383 du Code civil.

Dans ce contexte, la demanderesse soutient que la Chambre de Commerce serait à considérer comme étant une personne morale de droit public.

Aucun règlement d'administration publique valable précisant les mode et procédure d'établissement des rôles des cotisations, taxes, droits et primes n'aurait existé au moment de l'émission du bulletin de cotisation 2008, de sorte que la défenderesse aurait émis un bulletin de cotisation ne reposant sur aucune base légale. L'adoption du bulletin de cotisation 2008 serait constitutif d'un fonctionnement défectueux des services de la Chambre de Commerce, qui serait à l'origine du dommage subi par la requérante du fait de l'émission du bulletin de cotisation litigieux lui enjoignant de payer la somme de 178.122,12.-euros au profit de la Chambre de Commerce à titre de cotisation pour l'année 2008.

Dans le cadre de l'action fondée sur l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, la demanderesse doit rapporter la preuve d'un dysfonctionnement des services de la Chambre de Commerce, ainsi qu'un préjudice en relation causale avec ledit dysfonctionnement.

Aux termes de l'article 1382 du Code civil, tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.

La société **SOC1.)** doit dès lors rapporter la preuve de l'existence d'une faute dans le chef de la Chambre de Commerce, d'un préjudice qui en est résulté et d'un lien de causalité entre la faute et le dommage allégués.

Comme la Chambre de Commerce est une personne morale de droit public, elle tombe dans le champ d'application de la loi du 1^{er} septembre 1988 précitée.

Au vu des développements sous le point 1^o répétition de l'indu, le tribunal a retenu que la cotisation réclamée pour l'année 2008 est due, de sorte que la société **SOC1.)** n'a pas rapporté l'existence d'un préjudice.

Les conditions de l'application de la responsabilité délictuelle n'étant pas remplies, il y a lieu de rejeter la demande de la société **SOC1.)** tant sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques que sur le fondement des articles 1382 et 1383 du Code civil.

4. La demande d'indemnité de procédure

L'application de l'article 240 du Nouveau Code de procédure civile relève du pouvoir discrétionnaire du juge (Cass. fr. civ. 2e, 10 octobre 2002, Bulletin 2002 II, n° 219, p. 172).

La société **SOC1.)** n'obtenant pas gain de cause, elle est à débouter de sa demande en obtention d'une indemnité de procédure.

Par ces motifs:

le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, première chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, sur le rapport du président de chambre délégué,

se déclare compétent pour connaître de la demande de la société à responsabilité limitée **SOC1.)** Sàrl,

la déclare non fondée,

déboute la société à responsabilité limitée **SOC1.)** Sàrl de sa demande basée sur l'article 240 du Nouveau Code de procédure civile,

condamne la société à responsabilité limitée **SOCL.)** Sàrl aux dépens de l'instance et en ordonne la distraction au profit de Maître Patrick KINSCH, avocat concluant qui la demande, affirmant en avoir fait l'avance.