

Arrêt N° 202/17 - I - CIV

Arrêt civil

Audience publique du six décembre deux mille dix-sept

Numéro 43944 du rôle

Composition :

Odette PAULY, président de chambre,
Christiane JUNCK, premier conseiller,
Rita BIEL, conseiller,
Brigitte COLLING, greffier.

Entre :

la société civile immobilière A), établie et ayant son siège à L-(...),
représentée par son ou ses représentants statutaires actuellement en
fonctions,

appelante aux termes d'un exploit de l'huissier de justice suppléant Laura
GEIGER, en remplacement de l'huissier de justice Carlos CALVO de
Luxembourg du 18 juillet 2016,

comparant par Maître Georges KRIEGER, avocat à la Cour, demeurant à
Luxembourg,

et :

L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, représenté par son
Ministre d'Etat, M. Xavier BETTEL, établi à Luxembourg, 4, rue de la
Congrégation, au siège du Ministère d'Etat, et pour autant que de besoin,
représenté par son Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire,
M. Dan KERSCH, établi à L-1219 Luxembourg, 19, rue Beaumont,

intimé aux fins du prédit exploit GEIGER,

comparant par Maître Steve HELMINGER, avocat à la Cour, demeurant à
Luxembourg.

LA COUR D'APPEL :

Par jugement civil contradictoire du 1^{er} juin 2016, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a reçu la demande dirigée par la société civile immobilière A) contre L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG (ci-après l'ETAT) en la forme, l'a dit partiellement fondée pour le montant de 3.500 euros, a condamné l'ETAT à payer à la société A) le montant de 3.500 euros avec les intérêts légaux à partir des décaissements, jusqu'à solde, a dit que le taux de l'intérêt légal sera majoré de trois points à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la signification du jugement. Le tribunal a encore condamné l'ETAT au paiement à la société A) d'une indemnité de procédure de 1.000 euros.

Par exploit d'huissier de justice du 18 juillet 2016, la société A) a régulièrement relevé appel du jugement précité, qui lui a été signifié en date du 16 juin 2016.

La partie appelante critique le jugement déféré en ce qu'il a dit non fondées ses demandes en condamnation de l'ETAT au paiement du montant de 21.275 euros au titre des frais supplémentaires pour l'adaptation de l'ancien PAP basé sur les dispositions de la loi 12 juin 1937 sur l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes à la législation en vigueur suite à la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et aux règlements grand-ducaux du 25 avril 2005 et du montant de 119.046,91 euros, sinon de 95.912,24 euros au titre des frais supplémentaires d'infrastructures.

Elle soutient que si le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire avait, dès le départ, pris une décision valable et donc approuvé le premier PAP basé sur l'ancienne loi, elle n'aurait pas eu besoin de faire procéder à l'adaptation de son PAP, ni à l'adaptation corrélative des bordereaux de soumission et d'engager de ce fait des frais supplémentaires. Le préjudice subi par elle serait en relation causale directe avec les fautes commises par l'ETAT. A l'appui de sa demande, elle se réfère notamment à des factures établies par la société 1) et des bordereaux de soumission et un décompte établis par la société 2). En ordre subsidiaire, elle demande la nomination d'un expert.

La partie appelante sollicite encore l'allocation d'une indemnité de procédure de 5.000 euros pour la première instance et d'une indemnité du même montant pour l'instance d'appel.

Par conclusions du 10 novembre 2016, l'ETAT interjette appel incident contre le jugement déféré, soutenant que c'est à tort que les juges de première instance ont retenu l'engagement de sa responsabilité. L'ETAT conteste l'existence d'une faute, respectivement d'une négligence ou d'une imprudence dans son chef. Il fait valoir notamment qu'une décision individuelle d'annulation ou de refus émanant des juridictions administratives ne donne pas automatiquement droit à des dommages et intérêts sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil et qu'un acte annulé par les juridictions administratives ne témoigne pas nécessairement d'un fonctionnement défectueux des services publics. Ce serait à tort que les juges de première instance ont appliqué de manière automatique la théorie de l'unité des notions de faute et d'illégalité.

A titre subsidiaire l'ETAT conteste le principe et le quantum des montants réclamés par la société A), à défaut par l'appelante de rapporter la preuve d'un

préjudice dans son chef suite à l'annulation des décisions prises par le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

L'ETAT conteste les frais supplémentaires pour l'adaptation de l'ancien PAP, soutenant que les deux PAP qui ont été déposés par la société A) sont identiques, tel qu'indiqué par le mandataire de l'appelante dans un courrier adressé à la commune de (...) en date du 15 janvier 2009. La société A), tout comme en première instance, ne préciserait toujours pas en quoi consisteraient les adaptations à effectuer par rapport au PAP initial et ne verserait aucune preuve de paiement du montant de 21.275 euros au profit de la société 1).

Concernant les frais supplémentaires d'infrastructure, l'ETAT fait valoir qu'il n'est pas établi que la société A) aurait pu débiter les travaux d'infrastructure en 2006, si la partie étatique avait pris une décision portant approbation du PAP ab initio, alors que l'un des nombreux opposants au projet n'aurait certainement pas manqué d'introduire un recours contre la décision du Ministre. L'ETAT soutient encore que la société A) aurait dû commencer les travaux d'infrastructure dès le 27 juillet 2007, date à laquelle le bourgmestre de la commune de (...) lui a délivré l'autorisation de réaliser les travaux d'infrastructure en rapport avec le PAP litigieux et que si elle a omis d'avoir exécuté l'autorisation dès sa délivrance, cette omission ne serait pas imputable à l'ETAT. Même à supposer que le projet de la société A) ait été retardé et que ce retard soit imputable à l'ETAT, la partie appelante aurait largement pu compenser les frais supplémentaires d'infrastructure invoqués, en vendant les immeubles à un prix bien supérieur à celui qu'elle avait initialement pu espérer, compte tenu de l'évolution générale des prix de l'immobilier entre 2006 et 2009. Cette augmentation des prix se trouverait établie à suffisance par les actes notariés versés en cause, sinon il y aurait lieu à institution d'une expertise afin de déterminer l'évolution des prix de vente des maisons unifamiliales à (...) entre 2006 et 2009, respectivement l'évolution des prix des biens proposés à la vente sur les terrains faisant l'objet du PAP « (...) », entre 2006 et 2009 et la plus-value réalisée par la société A). Il y aurait encore lieu d'ordonner à la société A) de verser les actes de vente des immeubles construits dans le cadre du PAP litigieux et de renseigner la Cour sur le prix de vente initialement prévu en 2006, respectivement lors de la préparation de son projet immobilier.

Quant aux montants réclamés du chef de frais supplémentaires d'infrastructure, l'ETAT déclare qu'ils sont erronés et fantaisistes. Les quantités prévues dans les bordereaux de soumission de 2006 et 2007 auraient été purement estimatives et le prix des travaux aurait finalement augmenté suite à la prise en compte des quantités de travaux effectivement réalisés.

L'ETAT s'oppose à la demande de la société A) en institution d'une expertise, soutenant que si l'appelante est incapable de justifier les frais supplémentaires dont elle se prévaut, il n'appartient pas à un expert de suppléer à sa carence. L'ETAT critique encore la mission d'expertise proposée, motif pris que la mission d'un expert doit se limiter à des constatations purement techniques. Si néanmoins une expertise devait être ordonnée, l'ETAT demande à ce que l'expert déterminera également l'évolution des prix de vente des maisons unifamiliales à (...) entre 2006 et 2009, respectivement l'évolution des prix des biens proposés à la vente sur les terrains faisant l'objet du PAP « (...) », entre 2006 et 2009 et la plus-value réalisée par la société A).

L'ETAT interjette ensuite encore appel incident contre le jugement du 1^{er} juin 2016 en ce qu'il s'est vu condamner à verser à la société A) la somme de 3.500

euros au titre de frais et honoraires d'avocat qui ont dû être déboursés dans le cadre des procédures engagées devant les juridictions administratives. Faute de disposer d'un mémoire des frais et honoraires en bonne et due forme, il serait impossible de vérifier les prestations effectuées, le nombre de vacations facturées, le taux horaire pratiqué et si ces frais et honoraires sont en relation causale avec les décisions du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Par réformation du jugement déféré, l'ETAT demande à être déchargé de cette condamnation, de même que de la condamnation au paiement du montant de 1.000 euros sur base de l'article 240 du Nouveau code de procédure civile. A titre subsidiaire, l'appel de la société A) sur ce point serait à rejeter, le montant de 5.000 euros réclamé en première instance du chef d'indemnité de procédure serait excessif, il en serait de même concernant la demande de ce chef pour l'instance d'appel.

Au vu de l'attitude de la partie adverse, l'ETAT sollicite l'allocation d'une indemnité de procédure de 2.500 euros pour l'instance d'appel.

La société A) réplique que la jurisprudence a consacré le principe de l'unité des notions d'illégalité et de faute. Au vu de l'annulation de deux décisions ministérielles pour cause d'illégalité, il y aurait faute dans le chef de l'ETAT, à laquelle l'ETAT doit répondre sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988, sinon sur le fondement des articles 1382 et 1383 du Code civil.

Elle réitère ses conclusions quant à la nécessité de l'adaptation du PAP à la nouvelle législation et des travaux d'infrastructure supplémentaires et quant aux frais y relatifs. La société A) n'ayant été constituée que dans le seul but de la réalisation et du financement des infrastructures du projet, elle ne serait jamais intervenue dans les opérations de vente, de sorte que l'argument de l'ETAT tiré du prix de vente compensant les frais supplémentaires ne serait pas fondé et la demande en institution d'une expertise relative à l'évolution des prix des parcelles serait à rejeter.

L'ETAT réplique que, d'après les propres explications de son mandataire, la société A) a pris en charge les travaux de réalisation des infrastructures du lotissement « A) », que ce lotissement était composé des terrains appartenant aux associés de la société A), qui ont été vendus, une fois les travaux d'infrastructure réalisés. Les associés de la société A) auraient partant financé les travaux de viabilisation de leurs terrains à travers cette société et profité de l'augmentation du prix des terrains dans la commune de (...). La société A) n'aurait aucun préjudice à faire valoir alors que ses associés ont nécessairement dû répercuter les frais d'infrastructure sur le prix de vente des parcelles en cause.

Appréciation de la Cour

- Quant à la responsabilité de l'ETAT

La responsabilité de l'ETAT est recherchée par la société A) principalement sur base de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques et subsidiairement, sur base des articles 1382 et 1383 du code civil.

Il est de principe en jurisprudence luxembourgeoise depuis un arrêt de la Cour d'Appel du 13 décembre 1983 (n° 6539 du rôle) qu'un acte

administratif annulé ou réformé par une juridiction administrative est un acte illicite, même s'il est imputable à une simple erreur d'interprétation ou d'appréciation, et constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat, une fois établie la relation entre l'acte fautif et le préjudice subi. C'est la consécration de la thèse de l'unité des notions d'illégalité et de faute. Rendre ainsi l'administration responsable de ses moindres erreurs d'interprétation de la loi ne revient pas à lui appliquer un régime de sévérité accrue, mais à lui appliquer le droit commun de la responsabilité. L'arrêt de la Cour d'Appel du 18 juin 2003, cité par la partie appelante, qui entend revenir à la dualité des notions d'illégalité et de faute, aboutit par contre à appliquer à l'administration un régime de faveur. Cette décision est cependant restée isolée et a été suivie par d'autres arrêts affirmant clairement l'unité des notions d'illégalité et de faute (cf. La Responsabilité Civile, des personnes privées et publiques, par Georges Ravarani, 2^e édition, n° 178 et s.).

En l'occurrence, la faute de l'ETAT est constituée par l'illégalité des décisions ministérielles des 7 août 2006 et 25 avril 2007, illégalité qui a été constatée par les juridictions administratives.

Le jugement de première instance est donc à confirmer en ce qu'il a retenu la responsabilité de l'ETAT.

- Quant au préjudice invoqué par la société A)

La société A) fait valoir que les préjudices subis par elle par la faute de l'ETAT sont de trois ordres :

- des frais supplémentaires pour l'adaptation de l'ancien PAP à la législation en vigueur,
- des frais supplémentaires d'infrastructure,
- des frais et honoraires d'avocat.

Quant aux frais supplémentaires pour l'adaptation de l'ancien PAP à la législation en vigueur elle se réfère à deux factures établies par la société 1) en date des 13 avril 2007 et 26 avril 2009 pour un montant total de 21.275 euros TTC et soutient qu'elle était obligée d'adapter son PAP à la nouvelle législation et que cette adaptation devait être faite par un urbaniste agréé.

Pour rejeter ce volet de la demande de la société A), les juges de première instance avaient retenu que la société A) restait en défaut de fournir des précisions concernant les adaptations rendues nécessaires par la nouvelle législation.

Si la société A) a versé le PAP initial et le PAP adapté, elle n'a cependant pas autrement remédié à ces lacunes en instance d'appel.

Bien qu'il y ait lieu d'admettre que des adaptations de l'ancien PAP basé sur les dispositions de la loi 12 juin 1937 sur l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ont été rendues nécessaires suite à la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et aux règlements grand-ducaux du 25 avril 2005, la société A) ne saurait se contenter de cette affirmation générale, sans préciser en quoi ont concrètement consisté les adaptations qui ont été faites entre les deux PAP, ceci d'autant plus qu'il est indiqué dans un courrier adressé par Maître

Krieger à la commune de (...) en date du 15 janvier 2009, que les deux PAP qui ont été déposés par la société A) sont identiques.

Quant aux frais supplémentaires d'infrastructure, l'ETAT fait valoir que la société 2) S.à.r.l. avait établi le 4 juillet 2006 un premier bordereau de soumission à hauteur de 1.088.292,21 euros et qu'à défaut d'approbation par le Ministre du PAP initial, la société 2) devait établir un deuxième bordereau en date du 7 juin 2007 qui mentionnait un montant total de 1.184.204,45 euros. La modification du bordereau initial se serait imposée, alors que les décisions ministérielles ont été déclarées nulles par les juridictions administratives et qu'il aurait fallu en conséquence adapter le PAP à la nouvelle législation en vigueur et corrélativement adapter les bordereaux de soumission. Les travaux réalisés par la société 2) S.à.r.l. se seraient finalement élevés suivant décompte du 30 avril 2009 au montant de 1.207.338,32 euros, de sorte que le préjudice subi serait de 119.046,01 euros (1.207.338,32 – 1.088.292,21), sinon de 95.912,24 euros (1.184.204,45 – 1.088.292,21).

La société A) développe quant au prétendu préjudice lié aux frais d'infrastructure supplémentaires, les mêmes moyens que ceux auxquels les juges de première instance ont répondu.

Si la société A) verse en instance d'appel une copie intégrale des deux bordereaux de soumission établis par la société 2) en date du 4 juillet 2006 et du 7 juin 2007 ainsi que le décompte final daté du 30 avril 2009, elle reste en défaut de fournir des explications précises et des éléments concrets justifiant que la modification du bordereau initial se serait imposée en raison de l'annulation des deux décisions ministérielles et de l'obligation d'adaptation du PAP initial à la nouvelle législation. Une simple comparaison des deux bordereaux de soumission ne permet pas de tirer cette conclusion. Par ailleurs, et tel que relevé à juste titre par les juges de première instance, une comparaison des bordereaux de soumission avec le décompte final n'est pas possible, alors qu'à ce dernier se sont ajoutés, entre autres, des travaux « non-prévus ».

La Cour se rallie partant à la décision des juges de première instance, qui ont, par des motifs que la Cour adopte, retenu que la société A) n'a pas rapporté la preuve que l'augmentation des frais d'infrastructure est due à l'adaptation du PAP initial à la nouvelle législation.

En instance d'appel, l'appelante demande en ordre subsidiaire l'institution d'une expertise.

L'expertise est une mesure d'instruction qui permet au juge d'obtenir de la part de personnes compétentes des éléments techniques nécessaires à la solution du litige.

Une telle mesure d'instruction ne se conçoit qu'à la condition que les circonstances en justifient la nécessité, elle a un caractère subsidiaire et ne saurait être destinée à suppléer à la carence d'un des plaideurs dans l'administration de la preuve. La demande en institution d'une expertise d'un plaideur qui ne dispose pas d'éléments suffisants de nature à soutenir ses affirmations pour prouver les faits qu'il allègue, ne saurait ainsi être accueillie.

En l'espèce, l'appelante sollicite la nomination d'un expert avec la mission de « comparer le PAP de 2004 à celui de 2009 » et de dire si l'adaptation à la nouvelle législation en vigueur a rendu impératifs et nécessaires les travaux supplémentaires réalisés par la société A).

La mission de l'expert n'étant pas de se livrer à des investigations en lieu et place de la partie qui a la charge de la preuve, ni de se prononcer sur des questions juridiques, ce volet de l'offre de preuve est à déclarer irrecevable.

L'appelante restant en défaut d'établir le principe même de l'existence d'un préjudice dans son chef en relation causale avec la faute de l'ETAT, le deuxième volet de son offre de preuve tendant à voir dire que l'expert examine et s'exprime sur les montants dont paiement est demandé par la société A) du chef de frais supplémentaires en relation avec l'adaptation de l'ancien PAP à la nouvelle législation et de frais supplémentaires d'infrastructure est également à déclarer irrecevable.

Quant aux frais et honoraires, c'est à juste titre que les juges de première instance ont relevé que par arrêt du 9 février 2012, la Cour de cassation (arrêt no 5/12) reconnaît implicitement aux honoraires d'avocat le caractère d'un préjudice réparable sur base de la responsabilité de droit commun en-dehors de l'indemnité de procédure.

En application de cette jurisprudence, il y a lieu de retenir que la société A) est en droit de demander réparation sur la base de la responsabilité délictuelle du chef des honoraires qu'elle a été obligée de déboursier dans le cadre des instances devant les juridictions administratives pour être rétablie dans ses droits.

En l'espèce, la société A) a dû recourir aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts dans le cadre des recours portés devant les juridictions administratives. Les frais exposés à cette fin sont en relation causale avec la faute administrative à la condition, toutefois, que le montant de ces frais et honoraires ne dépasse pas celui normalement demandé pour une affaire de même espèce, d'après les critères d'appréciation en usage et dans la limite des prestations effectivement fournies.

La Cour approuve les développements des juges de première instance, en ce qu'ils ont retenu qu'en dépit du fait que la société A) ne dispose pas d'un mémoire de frais et honoraires de son mandataire, il est acquis en cause qu'elle s'est acquittée sur base de trois demandes d'acomptes d'un montant de 3.500 euros et que ce montant ne dépasse pas celui normalement demandé pour une affaire de même espèce.

L'appel incident n'est partant pas fondé à cet égard et le jugement est à confirmer en ce qu'il a condamné l'ETAT au paiement à la société A) du montant de 3.500 euros avec les intérêts légaux à partir des décaissements jusqu'à solde.

- Quant aux indemnités de procédure

Le jugement déferé est à confirmer en ce qu'il a alloué à la société A) une indemnité de procédure de 1.000 euros, les juges de première instance ayant correctement apprécié le bien-fondé et le quantum cette demande. Le jugement est encore à confirmer en ce qu'il a condamné l'ETAT aux frais et

dépens de la première instance. Les appels principal et incident ne sont partant pas fondés à cet égard.

La société A), succombant dans son recours et devant supporter l'intégralité des frais et dépens de l'instance, ne peut prétendre à l'allocation d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel.

L'ETAT n'ayant pas établi en quoi il serait inéquitable de laisser à sa charge les frais non compris dans les dépens, la demande en paiement d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel est à rejeter.

P a r c e s m o t i f s :

la Cour d'appel, première chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, sur rapport du magistrat de la mise en état,

reçoit les appels principal et incident en la forme,

dit les appels principal et incident non fondés,

confirme le jugement déféré,

rejette les demandes des parties en allocation d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel,

condamne la société civile immobilière A) aux frais et dépens de l'instance d'appel.