

Arrêt civil

**Audience publique du 17 avril deux mille deux**

Numéro 25066 du rôle.

Composition:

Eliette BAULER, président de chambre;  
Charles NEU, conseiller;  
Lotty PRUSSEN, conseiller;  
Eliane ZIMMER, avocat général;  
Daniel SCHROEDER, greffier.

E n t r e :

**la société à responsabilité limitée CLARIDGE**, représentée par ses liquidateurs actuellement en fonctions, Monsieur Nico AREND, demeurant à L-9752 Hameville, Maison 22 et Monsieur Gilbert THIBO, demeurant à L-8480 Eischen, 24, Cité Aischdall, établie et ayant son siège social à L-7535 Mersch, 18, rue de la Gare,

appelante aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Pierre KREMMER de Luxembourg, en date du 21 juillet 2000,

comparant par Maître Pierre METZLER, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

e t :

**1. l'Administration Communale de Redange-sur-Attert**, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, établie à L-8501 Redange-sur-Attert, 38, Grand-Rue,

intimée aux fins du susdit exploit KREMMER du 21 juillet 2000,

comparant par Maître Nicolas DECKER, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

**2. l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg**, représenté par son Ministre d'Etat, ayant ses bureaux à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation, et pour autant que de besoin par son Ministre de l'Intérieur, ayant ses bureaux à L-1219 Luxembourg, 19, rue Beaumont,

intimé aux fins du susdit exploit KREMMER du 21 juillet 2000,

comparant par Maître Jean MEDERNACH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

---

### LA COUR D'APPEL :

Par exploit d'huissier des 7 et 8 avril 1998, la société à responsabilité limitée en liquidation CLARIDGE a fait donner assignation à l'administration communale de la commune de Rédante-sur-Attert (ci-après AC de R/A) et à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg à comparaître devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg siégeant en matière civile pour s'entendre condamner solidairement, sinon in solidum, sur base des articles 1382 et 1383 ou sur base de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, à lui payer la somme de 30.000.000.- francs ou toute autre somme même supérieure à arbitrer ex æquo et bono ou à dire d'experts avec les intérêts légaux à partir de la demande en justice.

La société CLARIDGE a encore demandé la majoration du taux d'intérêt de trois points à l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la signification du jugement à intervenir et une IP de 100.000.- francs. Enfin, elle a demandé acte que l'assignation ne comportait pas renonciation à d'éventuels recours devant les juridictions administratives, tout en se réservant le droit de réduire au besoin ses revendications en cas de succès.

Par jugement du 5 avril 2000, le tribunal a dit qu'il n'y avait pas lieu de donner acte à la demanderesse de ses réserves, il a déclaré non fondées les fins de non-recevoir soulevées, il a déclaré nulle et non avenue

l'autorisation relative au PAP accordée à Madame A.) et débouté la société CLARIDGE de toutes ses demandes.

Par exploit d'huissier du 21 juillet 2000, la société CLARIDGE a régulièrement relevé appel du jugement du 5 avril 2000 et elle demande, par voie de réformation de la décision entreprise, à voir statuer conformément à l'assignation des 7 et 8 avril 1998.

Quant aux faits, il convient de relever que par une décision du 11 septembre 1991, le Conseil communal de la commune de Rédange-sur-Attert (ci-après AC de R/A) a approuvé le plan d'aménagement particulier (PAP) couvrant certains fonds situés à LIEU1.) et notamment ceux appartenant à Madame A.), qui avait introduit une demande aux fins d'ériger sept maisons d'habitation et d'aménager une voie de desserte. Ce PAP a été approuvé le 22 novembre 1991 par le Ministre de l'Intérieur et le 29 mars 1993 par le Ministre de l'Environnement.

La société CLARIDGE a acquis les fonds visés par le PAP le 20 octobre 1993 et elle a présenté le 28 novembre 1994 une demande en autorisation de construire la voie de desserte prévue au PAP.

Le 30 décembre 1994, un nouveau plan d'aménagement général (PAG) excluant de la zone d'habitation les fonds concernés par le PAP, a été adopté provisoirement par le Conseil communal de l'AC de R/A. A la suite de la procédure d'approbation définie par l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, le PAG a été définitivement adopté par le conseil communal.

Le 26 juin 1995, la société CLARIDGE a réclamé auprès du Ministre de l'Intérieur conformément à la procédure prévue par la loi modifiée du 12 juin 1937. Par décision du 3 décembre 1995, le Ministre de l'Intérieur a rejeté la réclamation de la société CLARIDGE et il a approuvé le nouveau PAG.

### **Quant au moyen tiré du défaut d'intérêt à agir dans le chef de la commune**

L'intimée AC de R/A fait plaider que, dans la mesure où l'appelante ne disposerait plus d'aucune autorisation de construire et que le PAP initial prévoyant l'aménagement de sept maisons d'habitation sur les fonds acquis par l'appelante serait nul, l'appelante n'aurait aucun intérêt à agir.

La Cour fait siens à cet égard les motifs du jugement dont appel selon lesquels l'intérêt à agir est fonction de l'utilité que l'appelant, demandeur originaire, escompte de son initiative devant les tribunaux et que, l'existence effective du droit invoqué par le demandeur à l'encontre du défendeur n'étant pas une condition de recevabilité de la demande, mais uniquement la condition de son succès au fond, ou, en d'autres termes, de son bien-fondé, l'appelante a en l'espèce un intérêt à agir, dès lors que le succès de ses prétentions est susceptible de lui procurer des avantages matériels et moraux.

### **Quant au moyen tiré de l'irrecevabilité de la demande initiale**

Par conclusions notifiées le 17 septembre 2001, l'intimée AC de R/A a soulevé l'irrecevabilité de la demande contenue dans l'assignation des 7 et 8 avril 1998 en se basant sur l'article 21 g) de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire qui dispose qu'« aucune indemnité à charge de l'Etat n'est due lorsque l'interdiction de lotir un terrain intervient alors qu'un permis de lotir précédemment accordé était périmé à la date de l'entrée en vigueur du plan entraînant cette interdiction ».

L'appelante demande le rejet de ce moyen au motif, d'une part, que la partie intimée l'invoque pour la première fois en appel et que, d'autre part, le texte en question ne concerne en tout état de cause que l'Etat et non les communes.

Aux termes de l'article 592 du nouveau code de procédure civile, il ne sera formé, en cause d'appel, aucune demande nouvelle, à moins qu'il ne s'agisse de compensation, ou que la demande nouvelle ne soit la défense à l'action principale.

La fin de non-recevoir soulevée par l'intimée AC de R/A, basée sur la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, est recevable en instance d'appel, alors même qu'elle n'a pas été invoquée en première instance, dès lors qu'elle ne constitue pas une demande nouvelle prohibée par l'article 592 du nouveau code de procédure civile, mais uniquement un moyen d'irrecevabilité non couvert, d'après l'article 264 du nouveau code de procédure civile, par la défense au fond.

La fin de non-recevoir en question n'est cependant pas fondée, dès lors que l'indemnité fondée sur la loi du 20 mars 1974 est spécifiquement celle qui peut être réclamée à l'Etat au cas où il résulte une servitude, en vertu d'un plan d'aménagement déclaré obligatoire conformément à la loi précitée de 1974, qui met fin à l'usage auquel un immeuble est affecté ou

normalement destiné. La fin de non-recevoir de l'article 21 g) de cette loi est limitée à ce cas spécial.

Toute personne qui se prétend lésée par des agissements de l'autorité publique reste cependant recevable à agir en responsabilité contre l'autorité publique, sur base des articles 1382 et 1383 du code civil ou sur base de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988, la loi de 1974 ne visant en outre qu'une indemnité à charge de l'Etat et non à charge de la commune et l'Etat n'y étant pas visée en qualité d'autorité de tutelle.

## **Quant au fond**

### Quant à la responsabilité de la commune

*Quant à l'application du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites de la commune de R/A du 19 avril 1980*

En droit, l'appelante fait valoir que le paragraphe e) de l'article 4.8 du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites de la commune de R/A du 19 avril 1980 est dénué de tout sens, dès lors que la loi précitée du 12 juin 1937 réserverait l'exécution des travaux de voirie aux seuls services de l'administration, même au cas où le projet de voirie émanerait d'une personne privée, de sorte que la réalisation de ces travaux dépendrait de la seule volonté de la commune et elle ne pourrait invoquer le non-respect de ce délai en raison de la condition purement potestative dans son chef.

Selon le paragraphe e) de l'article 4.8 du règlement sur les bâtisses précité « les autorisations relatives aux projets d'aménagement particuliers sont valables pour une durée de dix-huit mois, qui pourra être prorogée jusqu'à trois ans au maximum. Si après ces délais l'aménagement des routes et autres travaux d'aménagement conformément à l'article 20 de la loi du 12 juin 1939 ne sont pas achevés, l'autorisation est à considérer comme nulle et non avenue ».

L'article 14 de la loi précitée du 12 juin 1937 dispose que « l'exécution des travaux de voirie a lieu par les services de l'administration communal, même dans les cas où le projet de voirie émane de l'initiative privée ».

Si, en vertu 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, ce n'est cependant que sous l'angle de la légalité que le contrôle de l'ordre judiciaire peut se faire et non sous celui de l'opportunité.

Ainsi, les illégalités dont les règlements peuvent être entachés sont organiques, matérielles ou formelles. Les illégalités organiques sont celles qui résultent de l'incompétence de l'organe qui a édicté le règlement, tandis que les illégalités matérielles résultent de la violation du principe de soumission du règlement à la loi, c'est-à-dire que le règlement ne doit pas déborder le cadre tracé par une loi habilitante, et les illégalités formelles résultent de la violation de formes substantielles dans la procédure d'élaboration.

En l'espèce, la prétendue condition potestative qui résulterait de la combinaison des articles 1937 et de l'article 4.8, paragraphe e) du règlement sur les bâtisses de la commune de Rédange-sur-Attert et de l'article 14 de la loi du 12 juin 1937, ne rentre pas dans une des catégories d'illégalités précitées, la condition potestative comme cause de nullité étant, en outre, uniquement prévue en matière contractuelle par l'article 1174 du code civil.

Il y a partant lieu de rejeter le moyen tiré de l'invalidité de l'article 4.8 du règlement des bâtisses précité.

#### *Quant au moyen tiré de la péremption du PAP*

L'appelante soutient que c'est à tort que les juges de première instance ont décidé que le délai du paragraphe e, de l'article 4.8 du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites de la commune de R/A du 19 avril 1980 avait expiré, dès lors qu'elle aurait posé un certain nombre d'actes qui constitueraient des mesures en vue de la réalisation des travaux d'aménagement ou du moins une demande de prorogation du délai précité.

L'intimée AC de R/A fait plaider que le délai prévu au règlement des bâtisses était écoulé, dès lors que les travaux n'avaient pas été achevés en septembre 94 et que les démarches du bureau SCHROEDER et du GRUNDBAULABORATORIUM n'avaient aucune incidence sur la PAP.

Dans la mesure où la dernière décision d'approbation du PAP invoqué couvrant certains fonds situés à **LIEU1.)** ayant appartenu à Madame **A.)** est celle du ministre de l'Environnement du 29 mars 1993, c'est à bon droit et pour les motifs que la Cour d'appel fait siens que le tribunal a fait courir le délai de dix-huit mois inscrit à l'article 4.8, paragraphe e), du règlement des bâtisses à partir de cette date.

Il est encore constant en cause que suite à plusieurs demandes faites à l'AC de R/A par le biais du bureau SCHROEDER et associés, à une étude réalisée par le bureau GRUNDBAULABORATORIUM TRIER et des discussions entre l'AC et l'appelante, l'appelante a présenté une demande,

le 5 août 1994, pour un nouveau PAP et que le 28 novembre 1994, elle a informé l'AC qu'elle renonçait à sa nouvelle demande et reprenait le PAP d'origine approuvé suivant décision définitive du 29 mars 1993.

Le 12 décembre 1994, soit plus de dix-huit mois après l'approbation définitive du PAP, l'appelante a transmis, par le biais du bureau SCHROEDER, le projet d'exécution des infrastructures et réitéré sa demande en obtention de l'autorisation de voirie et le 5 janvier 1995, l'AC de R/A a continué à SGI l'intégralité du dossier aux fins de voir contrôler et aviser le projet.

Ces démarches ne constituent cependant pas l'achèvement visé au règlement des bâtisses de la commune de R/A, voire même un commencement des travaux d'aménagement, dès lors que matériellement aucune construction n'a été réalisée, ni même aucune initiative de construction n'a été entamée. Le fait invoqué par l'appelante que les travaux de voirie doivent être réalisés par la commune qui n'aurait rien fait n'est pas pertinent, la société CLARIDGE n'ayant pas sollicité l'intervention de la commune à cet égard.

Les démarches en question ne sauraient également valoir comme demande de prorogation du délai à trois ans tel que prévu par l'article 4.8, paragraphe e), alinéa 1<sup>er</sup> du règlement des bâtisses, dès lors que ni la demande concernant un nouveau PAP, ni le retour au PAP d'origine ne constituent l'expression d'une demande de prorogation concernant des travaux d'achèvement en relation avec le projet initial.

Au vu de ce qui précède l'offre de preuve aux fins d'établir les relations entre les responsables de CLARIDGE et du bureau SCHROEDER et associés avec les responsables de la commune est donc à rejeter comme n'étant ni pertinente, ni concluante.

Il suit de ce qui précède que c'est à bon droit que les juges de première instance ont retenu que les travaux d'aménagement prévus au PAP auraient dû être achevés endéans un délai de huit mois à partir du 29 mars 1993, qu'ils ont constaté l'omission d'achèvement de ces travaux endéans ce délai et l'absence de demande de prorogation du délai et qu'ils ont déclaré le moyen tiré de la péremption du PAP fondé.

*Quant à la demande basée sur l'article 1382 et 1383 du code civil et l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988*

L'appelante soutient que l'AC de R/A a commis une faute au sens de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 et des articles 1382 et 1383 du code civil en

laissant croire la société CLARIDGE qu'elle réserverait des suites favorables au PAP originaire, qui aurait par ailleurs été prorogé, malgré l'approbation provisoire du PAG, trompant ainsi la confiance légitime de l'appelante.

L'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la loi de 1988 serait encore d'application, dès lors que, contrairement à ce qu'auraient erronément retenu les juges de première instance, le PAP avait été prorogé. La société CLARIDGE aurait subi un dommage spécial et exceptionnel tenant à ce qu'elle aurait acquis un terrain à bâtir en vue de lotir et de céder les lots, mais se retrouverait actuellement propriétaire de labours à valeur dérisoire par rapport au prix d'acquisition et au bénéfice à réaliser.

L'intimée AC de R/A conteste toute faute dans son chef en reclassant par le PAG les terrains litigieux en zone verte et en refusant l'autorisation de construire de l'appelante, dès lors que ces terrains étaient déjà situés en bordure de la zone protégée depuis 1991 et que compte tenu des éléments de la cause la commune a pu légitimement considérer le PAP comme nul et non avenu au moment du reclassement.

Ce serait encore à juste titre que les juges de première instance auraient estimé qu'il n'y avait pas de responsabilité sans faute dans le chef de l'AC dès lors que le dommage allégué, qui par ailleurs ne serait ni spécial ni exceptionnel, aurait été causé par les agissements de l'appelante. L'intimée demande encore le rejet de l'offre de preuve de l'appelante pour défaut de précision et de pertinence.

Il résulte de ce qui précède qu'au moment où le conseil communal de la commune de Rédange-sur-Attert a adopté le PAG qui a classé les terrains acquis par l'appelante en zone verte et refusé en conséquence l'autorisation de construire, le PAP, selon lequel les fonds litigieux étaient zone d'habitation, était périmé.

C'est partant à bon droit et par une analyse exhaustive des conditions de la responsabilité de la commune et de l'argumentation des parties en cause qui répond à celle développée en instance d'appel à laquelle la Cour d'appel se rapporte, que le tribunal a rejeté la demande dirigée contre l'AC de R/A, en tant que basée sur les articles 1382 et 1383 du code civil au motif que l'administration, après avoir pu légitimement considérer que le PAP était périmé, n'a pas fait preuve d'inconséquence dans ses desseins et n'a donc pas manqué à son devoir général de prudence et de diligence en reclassant, à un moment où elle était saisie d'une demande en obtention d'un permis de construire, la zone incriminée en zone rurale et en refusant en conséquence le permis de construire demandé.

S'agissant de la demande en tant que basée sur la responsabilité sans faute prévue à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988, les juges de première instance ont encore jugé à juste titre et pour les motifs que la Cour d'appel fait siens qu'étant donné que le préjudice allégué était dû au comportement de la société CLARIDGE, les conditions d'application de l'article précité n'étaient pas données.

#### Quant à la responsabilité de l'Etat

Selon l'appelante, la responsabilité de l'Etat serait également engagée, dès lors qu'elle n'aurait pas exercé son pouvoir de contrôle, en présence d'une décision de la commune prise en violation du principe de la légitime confiance.

L'Etat du Grand-Duché de Luxembourg demande le rejet de l'offre de preuve et la confirmation de la décision entreprise. Il relève, à cet égard, qu'il n'a commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité dès lors qu'il ne lui appartiendrait, dans le cadre de son autorité de tutelle, que de contrôler la légalité des actes des administrations communales et non pas s'il y a eu violation de la confiance légitime telle qu'alléguée en l'espèce.

Conformément au principe d'autonomie communale inscrit à l'article 107 de la Constitution, la commune serait seule juge de l'opportunité de ses actes et le refus d'approbation de l'autorité de surveillance ne pourrait intervenir qu'en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général.

L'Etat conteste enfin tout préjudice dans le chef de la société CLARIDGE tant en son existence qu'en son quantum.

C'est à juste titre et pour les motifs que la Cour d'appel fait siens et qui répondent à ceux développés en instance d'appel que les juges de première instance ont rejeté la demande dirigée contre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg en sa qualité d'autorité de tutelle au motif que dans la mesure où l'AC de R/A n'avait pas engagé sa responsabilité, celle de l'Etat ne pouvait davantage être retenue.

#### **Quant aux indemnités de procédure**

L'appelante demande une indemnité de procédure de 100.000.- francs et le rejet des demandes en allocation d'une indemnité de procédure de la commune.

Suivant le dernier état de ses conclusions, l'intimée AC de R/A demande une indemnité de procédure de 200.000.- francs.

L'appelante succombant dans sa voie de recours, elle est à débouter de sa demande basée sur l'article 240 du nouveau code de procédure civile.

La Cour d'appel estime que celle de l'intimée RC de R/A n'est également pas fondée, dès lors qu'elle ne justifie pas en quoi il serait inéquitable de laisser à sa seule charge une partie ou la totalité des sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens.

**Par ces motifs,**

la Cour d'appel, septième chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, le magistrat chargé de la mise en état et le ministère public respectivement entendus en leurs rapport et conclusions,

reçoit l'appel;

le dit non fondé ;

confirme le jugement entrepris du 5 avril 2000;

déclare les demandes en allocation d'indemnités de procédure non fondées et en déboute;

condamne l'appelante, la société en liquidation CLARIDGE SARL, aux dépens de l'instance d'appel et en ordonne la distraction au profit de Maître Nicolas DECKER et de Maître Jean MEDERNACH, avocats concluant qui la demandent, affirmant en avoir fait l'avance.