

Arrêt civil

Audience publique du 23 mars deux mille cinq

Numéros 29004 et 29070 du rôle.

Composition:

Julien LUCAS, premier conseiller, président;
Marie-Anne STEFFEN, conseiller;
Charles NEU, conseiller;
Jérôme WALLENDORF, avocat général;
Daniel SCHROEDER, greffier.

D E n t r e :

l'Administration Communale de Bertrange, représentée par son collège des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, établie à L-8056 Bertrange, Place de l'Eglise,

appelante aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Pierre BIEL de Luxembourg en date du 6 mai 2004,

comparant par Maître Roger NOTHAR, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

e t :

1. la société anonyme BAUMEISTER HAUS LUXEMBOURG, établie et ayant son siège social à L-8010 Strassen, 204, route d'Arlon, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions,

intimée aux fins du susdit exploit BIEL du 6 mai 2004,

comparant par Maître Franz SCHILTZ, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

2. l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, assigné en la personne de son Ministre d'Etat, M. J), demeurant à L-1352, 4, rue de la Congrégation,

intimé aux fins du susdit exploit BIEL du 6 mai 2004,

comparant par Maître Marc THEWES, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

3. l'Administration Communale de Strassen, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, établie à L-8041 Strassen, 1, Place Grande-Duchesse Charlotte,

intimée aux fins du susdit exploit BIEL du 6 mai 2004,

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

II) E n t r e :

l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, assigné en la personne de son Ministre d'Etat, M. J), demeurant à L-1352, 4, rue de la Congrégation,

appelant aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Jean-Lou THILL de Luxembourg en date du 7 mai 2004,

comparant par Maître Marc THEWES, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

et :

1. la société anonyme BAUMEISTER HAUS LUXEMBOURG, établie et ayant son siège social à L-8010 Strassen, 204, route d'Arlon, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions,

intimée aux fins du susdit exploit THILL du 7 mai 2004,

comparant par Maître Franz SCHILTZ, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

2. l'Administration Communale de Bertrange, représentée par son collège des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, établie à L-8056 Bertrange, Place de l'Eglise,

intimée aux fins du susdit exploit THILL du 7 mai 2004,

comparant par Maître Roger NOTHAR, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

3. l'Administration Communale de Strassen, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, établie à L-8041 Strassen, 1, Place Grande-Duchesse Charlotte,

intimée aux fins du susdit exploit THILL du 7 mai 2004,

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

LA COUR D'APPEL :

Par acte notarié du 15 mars 2000, la société Baumeister-Haus Luxembourg A.G. a acquis un terrain de 125,93 ares sis à (...), dans la zone d'activités intercommunale <(...)>, en vue d'y construire un immeuble administratif. D'après le règlement sur les bâtisses de la commune de Bertrange, la construction dans ce secteur d'immeubles artisanaux, commerciaux, tertiaires, techniques et administratifs était possible. Le 8 décembre 2000, Baumeister présente à la commune une demande en autorisation de construire. L'autorisation d'ériger un immeuble administratif est accordée le 29 décembre 2000.

Le 18 février 2001, le Ministre du travail et de l'emploi donne à Baumeister l'autorisation pour l'exploitation d'un chantier d'excavation et de terrassement. Le 28 février 2001, le Ministre de l'environnement en fait de même. Le 4 juillet 2001, Baumeister dépose une demande d'autorisation

relative à la construction et à l'exploitation d'un immeuble administratif, qui est avisée positivement par l'inspection du travail et des mines, par l'administration de l'environnement et par le Ministre de l'environnement.

Par arrêté du 5 février 2002, le Ministre du travail et de l'emploi refuse l'autorisation de construire et d'exploiter un immeuble à caractère administratif.

Par exploit d'huissier des 7 et 8 mai 2002, Baumeister Haus A.G. assigne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, l'administration communale de Bertrange et l'administration communale de Strassen devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg pour s'entendre condamner solidairement, sinon in solidum sinon chacun pour le tout à payer à la requérante la somme de 27.117.137,30.- euros en réparation de son dommage. La demande est basée sur l'article 1^{er} alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988, sinon sur les articles 1382 et 1383 du code civil sinon sur l'article 1^{er} alinéa 2 de la prédite loi de 1988.

Par jugement du 1^{er} mars 2004, le tribunal a dit que la responsabilité de l'Etat et de la commune de Bertrange est engagée ; il a invité les parties au litige à instruire davantage le dossier quant au dommage causé à la requérante. Le tribunal a rejeté la demande dirigée contre la commune de Strassen.

Par exploits d'huissier des 6 et 7 mai 2004, la commune de Bertrange et l'Etat du Grand-Duché ont relevé appel de ce jugement, non signifié par Baumeister.

I) Appel de la commune de Bertrange

L'appelante rappelle que son plan d'aménagement particulier relatif à la zone d'activités intercommunale <(..)> du 12 mars 1997 fut approuvé par le Ministre de l'intérieur le 27 août 1997. Cette approbation prouve que le plan d'aménagement était conforme aux obligations légales et reposait sur une saine appréciation en opportunité. Elle insiste sur le fait qu'en établissant et approuvant elle-même ce plan d'aménagement, elle n'a pas décidé que toute parcelle de la zone d'activité en question était propice à recevoir des bâtiments administratifs. Elle ajoute n'avoir appris l'existence des études AIB Vinçotte et Apave Alsacienne que postérieurement au refus du Ministre du travail. Au moment d'accorder une autorisation de construire à Baumeister, elle disposait des études TUV, Technica, Luxconsult et MPU, qui n'interdisaient nullement l'érection d'un immeuble administratif sur la parcelle achetée par Baumeister. Ayant satisfait aux obligations urbanistiques sur son territoire et respecté la réglementation en vigueur, elle

ne saurait se voir reprocher une faute au sens de la loi de 1988 ou du code civil. En accordant en décembre 2000 une autorisation de construire, elle ne pouvait prendre en considération des éléments qui n'allaient apparaître qu'en 2002, suite au dépôt de l'étude Apave Alsacienne.

Elle ajoute que Baumeister, qui a exposé d'importants frais avant d'être en possession de toutes les autorisations requises, a assumé le risque d'un refus de la part de l'Etat et de perdre ainsi le fruit de ses investissements. Pareil comportement fautif de la victime est de nature à exonérer l'agent actionné en responsabilité.

Concernant la base subsidiaire, de l'article 1^{er} alinéa 2 de la loi de 1988, la commune conteste que Baumeister, qui ne disposait pas d'une autorisation de construire étatique, ait subi un dommage spécial et exceptionnel. Elle conteste en outre tout fonctionnement défectueux de ses services dans la mesure où elle ne pouvait empêcher la décision de refus de l'Etat. Elle a agi dans le cadre de ses obligations légales et morales. Elle conclut à la réformation du jugement attaqué.

Baumeister résiste à l'appel en exposant que la commune de Bertrange a engagé sa responsabilité en approuvant tel quel le plan d'aménagement de la zone d'activité <(...)>. Elle disposait en effet à l'époque de tous les éléments lui permettant de savoir que toute construction d'un immeuble administratif à l'endroit en question est impossible. L'intimée renvoie à l'extrait du registre aux délibérations du conseil communal du 14 juin 2002 qui établit que la commune connaissait les risques liés à la présence des dépôts pétroliers. Dans les conditions données, elle aurait dû frapper le terrain par elle acheté d'une servitude non aedificandi ou au moins refuser l'autorisation de construire sollicitée. Elle conclut au rejet de l'appel.

Baumeister Haus indique comme base principale de son action l'article 1^{er} alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988. Pour engager la responsabilité de l'administration, la victime doit prouver que l'administration n'a pas observé toutes les règles de diligence et de prudence qu'on doit normalement attendre d'un service public.

En accordant le 29 décembre 2000 une autorisation de construire à Baumeister suite à sa demande du 8 décembre 2000, on pourrait admettre que la commune de Bertrange a donné pleine satisfaction au propriétaire du terrain et n'est pour rien dans le dommage invoqué par ce dernier, ceci d'autant plus que la commune n'avait aucune influence sur les décisions à prendre plus tard par les divers ministères compétents. Or la situation est plus complexe. Se pose la question si la commune, connaissant depuis toujours l'existence de réservoirs de fuel et d'essence sur son territoire, n'a pas dû prévoir la survenance de problèmes divers en cas de demandes

d'autorisations de construire de la part de particuliers ou de sociétés dans les alentours de ces réservoirs. La réponse ne saurait être qu'affirmative. Il ressort en effet des pièces au dossier que la commune de Bertrange a fait procéder en 1989 à une étude des risques provenant de la présence des réservoirs par la société allemande TUV. Il en résulte qu'en cas d'incendie, les effets dommageables pour les personnes humaines porteraient jusqu'à une distance de cent mètres. Ces conclusions rejoignent celles résultant d'une étude faite sept ans plus tard par l'Inspection du Travail et des Mines.

La commune, consciente avant cette étude de dangers potentiels résultant de la présence et surtout de l'exploitation des réservoirs en question, connaissait dès 1989 en théorie du moins les effets possibles d'un accident (explosion ou incendie) sur les alentours immédiats des réservoirs. Il lui incombait d'agir de suite et d'interdire toute construction généralement quelconque dans un rayon de sécurité de cent mètres au moins autour des réservoirs. En élaborant des années plus tard le plan d'aménagement concernant la zone d'activités (...), la commune avait le devoir impérieux de tenir compte du résultat de l'étude TUV et de prévoir une zone non aedificandi suffisamment large pour mettre en sécurité les occupants d'éventuels immeubles à ériger au-delà de cette zone. Rien de tel ne fut fait. Bien au contraire, elle a élaboré et approuvé le 12 mars 1997 le plan d'aménagement particulier (...), autorisant la construction d'immeubles artisanaux, commerciaux, tertiaires, techniques et administratif sur toute l'étendue du secteur en question, même à des endroits se trouvant à 40 mètres à peine des réservoirs d'essence et de fuel. En agissant de la sorte, la commune n'a pas seulement négligé totalement le résultat de l'étude réalisée en 1989, mais elle a fait fi des règles de prudence les plus élémentaires, vu la présence des réservoirs en question.

Eu égard à ces éléments de fait, il échet de dire que la commune de Bertrange a commis une faute. Cette faute a causé un dommage à la société Baumeister qui n'aurait certainement pas acheté le terrain en question si la construction d'un bâtiment administratif à l'endroit précis avait été interdite par le plan d'aménagement concernant la zone d'activités (...). En présence d'une faute de la commune, d'un dommage causé à Baumeister et d'une relation causale entre les deux, c'est à raison que les juges ont dit que sa responsabilité est engagée. Elle l'est sur base de l'article 1^{er} alinéa 1^{er} de la loi de 1988 et sur celle des articles 1382 et 1383 du code civil.

L'appel de la commune de Bertrange est donc à rejeter comme non fondé.

II) Appel de l'Etat du Grand-Duché

L'Etat reproche aux juges d'avoir fait un amalgame des différentes autorités compétentes en matière d'établissements classés et des décisions à intervenir dans les diverses sphères respectives. Le fait d'avoir accordé dans une première phase une autorisation d'excavation et de terrassement n'emportait aucune obligation de donner plus tard une autorisation de construire un immeuble administratif. Au moment de solliciter la première autorisation, le problème de la conformité de l'immeuble projeté avec la loi relative aux immeubles classés ne se posait pas, Baumeister ayant opté pour un morcellement des diverses autorisations à obtenir. L'Etat n'avait donc pas à examiner de suite la conformité de la demande à lui soumise avec les exigences de la loi sur les immeubles classés. A cela s'ajoute que les critères d'appréciation ayant finalement entraîné un refus de construire n'étaient pas connus de l'Etat au moment de la demande pour excaver. Cette demande ne pouvait être refusée, même pas pour un motif d'opportunité, alors que rien ne s'y opposait.

En approuvant le plan d'aménagement particulier de la commune de Bertrange, l'Etat n'a pas commis de faute alors qu'il s'agissait uniquement de vérifier si l'autorité communale n'avait violé aucune règle de droit ou heurté l'intérêt général.

L'Etat conteste encore avoir été au courant des rapports de sécurité Vinçotte, qui auraient été faits pour le compte des sociétés pétrolières.

Il conteste toute faute dans son chef ainsi que tout lien de causalité entre une éventuelle faute de sa part et le dommage invoqué par Baumeister. Quant à ce dommage, l'appelant fait valoir que la prétendue victime, professionnelle en la matière, a fait preuve d'une négligence répréhensible en entamant des travaux avant d'être en possession de toutes les autorisations requises pour pouvoir construire ; eu égard à la situation du terrain, elle aurait dû savoir que l'obtention des autorisations afférentes n'allait pas se faire sans difficultés. Il conclut à la réformation du jugement attaqué.

Baumeister résiste à l'appel en exposant que l'Etat, en possession des rapports de sécurité AIB Vinçotte depuis la fin de l'année 1996, savait que le terrain en question ne pouvait recevoir la construction d'un immeuble administratif alors qu'en cas de sinistre, la vie de toutes les personnes s'y trouvant était en danger. Comme l'appelant savait dès 1996/97 que toute construction d'un immeuble administratif à l'endroit en question était impossible, il ne saurait, sans engager sa responsabilité, approuver un plan d'aménagement comprenant des terrains situés dans une zone d'activités destinée à recevoir des immeubles administratifs, accorder par la suite trois autorisations différentes en vue de la construction pour refuser dans la foulée l'autorisation définitive du Ministre du travail et de l'emploi.

Baumeister conteste toute faute ou négligence dans son chef et conclut au rejet de l'appel.

Il n'est pas contesté que les réservoirs, comprenant de l'essence, du diesel routier et du diesel de chauffage, appartenant aux sociétés Esso, Shell et Kuwait Petroleum, sont installés dans la commune de Bertrange depuis au moins 40 ans. Personne n'ignorait ce fait. Pour avoir une idée des risques résultant d'un incendie ou d'une explosion d'un ou de plusieurs de ces réservoir sur les personnes humaines et bâtiments se trouvant dans les alentours du site pétrolier, l'Inspection du travail et des mines a chargé en janvier 1996 la société AIB Vinçotte Luxembourg d'une étude. Dans son rapport, déposé le 27 octobre 1996, la prédite société retient, en cas d'incendie, des effets d'ordre thermique jusqu'à une distance de 100 mètres à partir du réservoir. Pour ce qui est des explosions, AIB Vinçotte souligne que la probabilité de pareil incident est relativement faible et donc négligeable. Elle ajoute que les effets de pareille explosion sont également faibles. Etait joint à cette étude un plan des sept réservoirs installés sur le territoire de la société Kuwait Petroleum avec indication des diverses zones de dégâts potentiels.

La seconde étude, réalisée le 1^{er} avril 1997 par la même société, suite à une utilisation différente de deux réservoirs (essence au lieu de gasoil), révèle qu'un incendie dans un des deux nouveaux réservoirs aura des effets jusqu'à une distance de 55 mètres. En cas d'explosion, peu probable, les effets sont limités à une distance de 41 mètres.

Il ressort sans conteste possible d'une lettre du 6 février 2002 adressée par le Ministre du travail au Ministre de l'intérieur que ces études avec plans étaient à la connaissance de l'Etat au moment de l'approbation du plan d'aménagement relatif à la zone d'activité (...). Il est acquis en cause que l'immeuble administratif projeté par Baumeister se situe pour plus de la moitié de sa superficie à l'intérieur de la zone susceptible d'être touchée par des rayonnements thermiques en cas d'incendie. L'Etat était donc conscient dès novembre 1996 des dangers potentiels pouvant résulter pour des personnes physiques se trouvant dans un rayon de cent mètres autour des sept réservoirs. Il a néanmoins approuvé sans réserves, restrictions ou observations le 27 août 1997 le plan d'aménagement de la commune de Bertrange. En tant qu'autorité de tutelle, exerçant de façon convenable sa mission de contrôle et de surveillance, l'Etat aurait dû recommander ou simplement suggérer, comme il l'a fait le 6 février 2002, l'aménagement d'une zone interdite à toute habitation ou exploitation administrative ou commerciale dans un rayon de cent mètres à partir des réservoirs de carburant et inciter la commune à modifier son plan d'aménagement. Il n'a

rien fait de la sorte, se bornant à approuver le plan d'aménagement en question.

La responsabilité de l'Etat du fait de l'approbation du plan d'aménagement particulier de la commune ne saurait donc faire de doute. Il en est de même de l'attitude adoptée par après suite aux autorisations sollicitées par Baumeister. Dans sa demande initiale du 21 décembre 2000 en obtention d'une autorisation pour excaver le terrain acheté neuf mois plus tôt, Baumeister a clairement précisé qu'elle avait l'intention d'y ériger et exploiter un immeuble administratif. L'Etat était donc fixé sur les intentions du propriétaire du terrain. Il ne saurait dès lors refuser douze mois plus tard l'autorisation de construire sous prétexte de détenir des renseignements nouveaux.

Quelles sont ces prétendues informations nouvelles ?

D'abord un plan d'opération interne établi par la société Kuwait Petroleum. Ce plan, qui ne repose sur aucune étude scientifique, prévoit un certain nombre de mesures et recommandations à prendre par le personnel de la prédite société en cas d'incendie ou d'explosion. Il ne pouvait avoir la moindre influence sur les décisions à prendre par les divers services de l'Etat.

Il est ensuite fait référence à un accident survenu à (...) le 21 septembre 2001. La nature de cet accident, ses causes et ses effets ne sont précisées nulle part de sorte qu'il ne saurait être pris en considération pour avoir pu influencer la décision de l'Etat.

Il est encore fait état d'une résolution adoptée le 3 octobre 2001 par le Parlement Européen. La Cour ignore le contenu de cette résolution.

L'Etat se rapporte finalement à un plan établi par le bureau d'études Apave Alsacienne. Ce plan, qui n'est accompagné d'aucune étude scientifique, prévoit une zone d'une certaine importance autour des réservoirs, exposée en cas d'incendie à un flux thermique important pouvant entraîner des conséquences néfastes à des personnes physiques s'y trouvant. Il est précisé dans la susdite lettre du 6 février 2002 échangée entre deux ministères que ce plan est basé sur des études faites auparavant par l'organisme Vinçotte. Or c'est l'Etat qui a sollicité l'étude en question et qui en possède les résultats depuis novembre 1996. Le plan dressé par Apave Alsacienne, qui se recoupe avec celui de Vinçotte, n'apportait donc aucun élément nouveau ayant pu influencer la décision de l'Etat.

Il en résulte que les plans et événements énumérés dans la décision de refus du 5 février 2002 ne sont pas pertinents et décisifs au point d'amener

dans le chef de l'Etat un changement de jugement, ceci d'autant moins qu'il savait que Baumeister avait déjà exécuté des travaux d'excavation et exposé d'importants frais. Pareil revirement de politique dénote un grave dysfonctionnement des services de l'Etat de sorte que c'est à raison que les juges, insistant sur l'absence de motifs nouveaux à base de la décision de refus, ont retenu une faute dans le chef de l'Etat de nature à engager sa responsabilité. Il existe un lien de causalité entre les fautes de l'Etat et le dommage invoqué par la victime qui s'était vu accorder une autorisation pour excaver et qui en l'absence d'éléments objectifs s'opposant à une construction, pouvait légitimement espérer ériger sur son terrain un bâtiment administratif. La demande de Baumeister dirigée contre l'Etat est donc fondée sur base de l'article 1^{er} alinéa 1^{er} de la loi de 1988 et sur les articles 1382 et 1383 du code civil.

La victime Baumeister n'a pas commis de faute. Avant d'acheter le terrain en question, elle a consulté le plan d'aménagement particulier établi par la commune, approuvé par celle-ci et l'Etat. Ce plan ne comportait aucune restriction généralement quelconque pour ériger sur toute la parcelle un bâtiment artisanal, commercial ou administratif. Baumeister pouvait donc acheter sans se faire beaucoup de soucis, d'autant plus que d'autres immeubles commerciaux (Hornbach et Goedert) se trouvaient déjà dans les parages immédiats. Pour ces immeubles, la commune et l'Etat ne se sont pas posé de questions. Le fait de Baumeister d'avoir opté pour la procédure d'autorisations échelonnées ne saurait la constituer en faute, la loi du 10 juin 1999 prévoyant cette possibilité.

Il en résulte qu'il n'y a pas lieu à un partage des responsabilités, celles de la commune et de l'Etat étant entières.

L'appel de l'Etat laisse également d'être fondé.

Il n'y a pas lieu de procéder à une répartition des responsabilités de la commune et de l'Etat, les fautes de chacun d'eux ayant causé l'intégralité du dommage de la victime.

La commune de Strassen, intimée par la commune de Bertrange et par l'Etat, demande à la Cour de constater que le jugement du 1^{er} mars 2004, qui a rejeté la demande de Baumeister à son encontre, est coulé en force de chose jugée.

La Cour constate que seule la victime Baumeister aurait pu remettre en cause la partie du dispositif ayant rejeté la demande dirigée contre la commune de Strassen. Elle ne l'a pas fait. Le jugement du 1^{er} mars 2004 fut signifié par la commune de Strassen à Baumeister le 1^{er} avril 2004. Il est

coulé en force de chose jugée depuis le 12 mai 2004 et la Cour n'a plus à statuer sur la demande dirigée contre ladite commune.

L'Etat du Grand-Duché sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure. Cette demande est à rejeter au vu du sort qui sera réservé à son appel.

La commune de Strassen demande également une indemnité de procédure. Elle dirige cette demande contre Baumeister tout en admettant qu'elle n'a pas été intimée par cette partie. Dans les conditions données, la demande en question est à rejeter alors que la condition d'iniquité, qui est remplie, n'est pas le fait de Baumeister.

PAR CES MOTIFS :

la Cour d'appel, septième chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, le magistrat chargé de la mise en état entendu en son rapport oral, le représentant du Ministère Public entendu en ses conclusions,

reçoit les appels de la commune de Bertrange et de l'Etat du Grand-Duché en la forme,

les dit non fondés,

confirme le jugement du 1^{er} mars 2004,

précise que la commune de Bertrange et L'Etat du Grand-Duché sont responsables in solidum du dommage causé à Baumeister Haus Luxembourg,

dit que la demande dirigée par Baumeister contre la commune de Strassen n'est pas soumise à l'appréciation de la Cour,

rejette les demandes en allocation d'une indemnité de procédure de l'Etat et de la commune de Strassen,

retourne le dossier aux premiers juges pour être statué sur le dommage causé à Baumeister,

condamne la commune de Bertrange et l'Etat du Grand-Duché in solidum aux frais et dépens de l'instance et en ordonne la distraction au profit de Maître Jean Medernach et de Maître Franz Schiltz, avocats à la Cour qui la demandent, exposant en avoir fait l'avance.

