

Arrêt N° 183/18 – VII – CIV

Audience publique du douze décembre deux mille dix-huit

Numéro CAL-2018-00329 du rôle.

Composition:

Astrid MAAS, président de chambre;
Karin GUILLAUME, premier conseiller;
Yola SCHMIT, conseiller;
Daniel SCHROEDER, greffier.

E n t r e :

1. F), et son épouse
2. K),

appelants aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Geoffrey GALLE de Luxembourg en date du 4 avril 2018,

comparant par Maître Andrée BRAUN, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

e t :

l'Administration Communale de X),

intimée aux fins du susdit exploit GALLE du 4 avril 2018,

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

LA COUR D'APPEL :

Faits et antécédents de procédure :

F) et K) sont propriétaires d'une maison sise à L-6132 X), 5, rue des Jardins.

L'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) a délivré le 16 novembre 2015 à la société V) S.A. une autorisation de construire pour la construction de deux blocs de maisons jumelées sur la parcelle adjacente à celle des époux F)-K) sise à X),.

Après implantation des maisons jumelées, les appelants ont remarqué que la nouvelle construction ne respecterait pas la marge de reculement latérale minimum de 3 mètres prescrite par le Règlement sur les bâtisses de la commune de X).

Le 25 août 2016 l'expert M), chargé unilatéralement par les appelants, a dressé un rapport unilatéral évaluant le préjudice financier des appelants provoqué par la nouvelle construction sur le terrain voisin. Ce rapport retient une distance au point le plus proche entre la maison des appelants et la construction sur le terrain voisin de 2,85 mètres, mais ce mesurage ne tenait pas compte de la façade isolante qui, au moment de l'expertise, n'était pas encore existante.

Une deuxième rapport d'expertise M) du 7 février 2017 chiffre cette distance au point le plus proche entre la maison des appelants et la construction sur le terrain voisin de 2,45 mètres et évalue le préjudice financier pour perte de valeur de terrain subi par les appelants à 11.840.- euros, les frais d'expertise s'élevant à (574,84 + 296,62=) 871,46 euros.

Par exploit d'huissier de justice du 21 février 2017, les époux F)-K) ont demandé la condamnation de l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) à leur payer à titre solidaire, sinon *in solidum*, sinon à chacun la moitié du montant de 22.711,46.- euros à titre de dommages-intérêts matériel et moral, avec les intérêts au taux légal à compter de la demande en justice jusqu'à solde.

Ils ont encore demandé à voir enjoindre à l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) de produire l'autorisation de bâtir litigieuse aux débats dans un délai de 15 jours à compter du jugement à intervenir et sous peine d'une astreinte de 100.- euros par jour de retard.

Enfin, ils ont réclamé à titre solidaire, sinon *in solidum* une indemnité de 2.000.- euros, sinon une indemnité de 1.000.- euros pour chacun sur base de l'article 240 du Nouveau Code de procédure civile, ainsi que la condamnation de l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) aux frais et dépens de l'instance.

Leur demande était basée principalement sur l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 sur la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, sinon subsidiairement sur l'article 1^{er}, alinéa 2 de la même loi, sinon plus subsidiairement sur les articles 1382 et suivants du Code civil.

Par jugement du 6 mars 2018, les juges de première instance ont reçu la demande en la forme, mais ils se sont déclarés incompétents pour en connaître. Ils ont rejeté les demandes respectives des parties en allocation d'une indemnité de procédure et ont condamné F) et K) aux frais et dépens de l'instance.

Contre ce jugement, leur signifié en date du 29 mars 2018, les époux F)-K) ont relevé appel par exploit d'huissier de justice du 4 avril 2018, demandant à la Cour, par réformation, de se déclarer compétente pour connaître de leur demande, de dire l'intimée responsable du dommage par eux subi et concluent à la condamnation de l'intimée au montant de 22.711,46 euros, avec les intérêts légaux à compter de la première demande en justice jusqu'à solde et à une indemnité de procédure de 2.000.- euros pour la première instance et de 3.000.- euros pour l'instance d'appel.

A l'appui de leur acte d'appel et sans contester ni le fait qu'ils n'ont pas attaqué l'autorisation de construire devant le tribunal administratif, ni le fait que le délai de recours pour agir contre l'autorisation de construire est expiré, les époux F)-K) invoquent avoir subi un préjudice matériel et moral suite à une faute commise par l'administration communale, consistant dans le non-respect de la marge de reculement latérale fixée par l'article 27 de son propre Règlement sur les bâtisses. L'objet du litige résiderait dès lors dans le dédommagement des appelants, lequel relèverait de la seule compétence des juridictions civiles, les juridictions administratives n'ayant compétence que pour annuler ou réformer une décision administrative, mais non pour attribuer des dommages-intérêts aux parties lésées. Les juridictions civiles seraient compétentes pour apprécier, par voie incidente, la légalité de l'autorisation de construire du 16 novembre 2015 et ils demandent partant à la Cour de constater que cette autorisation de construire est contraire au règlement sur les bâtisses de la commune de X). A cet égard, ils demandent encore acte qu'ils ne s'opposent pas à ce que l'affaire soit renvoyée devant les premiers juges.

Quant au fond, ils soutiennent que le non-respect par l'intimée de la marge de reculement latérale fixée par l'article 27 de son propre Règlement sur les bâtisses leur a causé un dommage spécial consistant dans un inconvénient anormalement important par rapport à celui occasionné à l'ensemble des administrés, une privation de lumière et de soleil, une dégradation de la vue et surtout une diminution de la valeur de leur immeuble, évalué par l'expert M) à 12.711,46 euros. Ils exposent encore avoir subi un dommage moral évalué à 10.000.- euros. Ils concluent partant à la condamnation de l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) à leur payer des dommages-intérêts à hauteur de 22.711,46 euros. A titre subsidiaire, ils concluent à voir nommer un expert afin de constater que l'autorisation délivrée est contraire au règlement sur les bâtisses de la commune de X) et de déterminer la distance exacte entre la propriété des appelants et la construction litigieuse.

L'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) résiste à l'appel en soulevant qu'un avis de publication a été affiché en date du 28 septembre 2015 portant à la connaissance du public qu'une demande d'autorisation de bâtir avait été introduite par la société V) S.A. en vue de réaliser une construction d'une maison jumelée sur la parcelle sise à L-6132 X), 3c, rue des Jardins, que les appelants n'ont jamais demandé à consulter le dossier de demande d'autorisation et qu'ils n'ont pas fait valoir la moindre critique ou opposition quant au projet de construction, qu'une autorisation de construire a été délivrée le 16 novembre 2015 et que le certificat prévu par l'article 37 alinéa 6 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain a été affiché de manière visible par le maître de l'ouvrage aux abords du chantier dès le 16 novembre 2015, que les époux F)-K) n'ont pas profité du délai de recours prévu à l'alinéa 7 de l'article 37 de cette même loi pour introduire un recours devant les juridictions administratives, que dès lors l'autorisation de bâtir a acquis force de chose jugée. L'intimée conclut partant à l'incompétence *ratione materiae* des juridictions civiles pour examiner la légalité de l'autorisation de construire, respectivement la conformité ou non du projet litigieux à la réglementation urbanistique de la commune. Elle conclut encore à voir écarter les jurisprudences invoquées par les appelants aux fins de voir constater, par la voie incidente, la légalité de la décision administrative critiquée, alors que ceci reviendrait à violer les règles d'attribution de compétences dont le caractère d'ordre public est incontestable et à ébranler le principe de sécurité juridique en permettant à tout un chacun de remettre en cause des décisions qui ont pourtant acquis autorité de chose jugée.

Quant au fond, l'intimée conteste toute faute, négligence ou imprudence de nature à engager la responsabilité de l'administration communale, soutenant encore que toutes contestations des appelants seraient tardives et

inopérantes, qu'à défaut de recours endéans le délai contentieux, une décision administrative se voit conférer « *force* » ou « *autorité de chose décidée* ». Elle devrait dès lors être considérée comme conforme à l'ordre juridique et en particulier au règlement sur les bâtisses de l'intimée.

Elle soulève l'inopposabilité à son égard des deux rapports M) pour être unilatéraux et pour manquer de valeur probante, alors qu'un expert doit se limiter à des constatations purement techniques et ne saurait s'ériger en juge et se prononcer sur une question juridique, telle que l'évaluation du dommage prétendument subi par une partie.

Elle conteste les montants réclamés à titre des dommages, tant matériel que moral, et la demande adverse en instauration d'une expertise, au motif que la mission telle que proposée au premier alinéa de l'offre de preuve ne saurait être attribuée à un expert technique, qu'elle est inutile, les parties ayant procédé à un relevé de la distance critiquée et que la notion de préjudice constitue une notion purement juridique, échappant à l'expert.

Elle réclame l'allocation d'une indemnité de procédure de 2.500.- euros pour la procédure d'appel, tout en contestant les demandes adverses en condamnation de la commune à supporter les frais d'expertise M) et à payer aux appelants une indemnité de procédure tant pour la première instance que pour l'instance d'appel.

Appréciation :

L'appel est recevable pour avoir été relevé dans les formes et délai de la loi.

L'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) soulève à titre principal l'incompétence *ratione materiae* des juridictions civiles pour examiner la demande des appelants.

Il est constant en cause que le délai de recours contre l'autorisation de construire délivrée le 16 novembre 2015 a expiré sans que les époux F) n'aient introduit un recours contre ladite décision administrative individuelle. Celle-ci est partant coulée en force de chose jugée.

Les appelants soutiennent qu'indépendamment de la sanction par les juridictions administratives de cette décision administrative individuelle en raison de son illégalité par rapport au règlement sur les bâtisses de la commune de X), ils seraient en droit de revendiquer un dédommagement du préjudice en résultant et que les juridictions civiles seraient seules compétentes pour connaître de cette demande en dédommagement tout en

étant compétentes pour connaître par voie incidente de la légalité de l'autorisation de construire du 16 novembre 2016 par rapport au règlement sur les bâtisses de la commune. Ils invoquent des jurisprudences de la Cour d'appel des 17 mars 1998 (n°19151 du rôle), 30 avril 2002 (n° 25782 du rôle) et 25 avril 2007 (n°31111 et 31204 du rôle).

L'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) conteste la compétence des juridictions civiles, étant donné que cette façon de procéder reviendrait à examiner indirectement la légalité d'un acte administratif individuel et qu'une telle appréciation relèverait de la seule compétence des juridictions administratives. Elle conclut à voir écarter les jurisprudences invoquées, motif pris de la violation des règles de compétences d'attribution d'ordre public.

Si la jurisprudence exigeait traditionnellement une sanction préalable par le juge administratif de l'acte administratif individuel avant d'engager la responsabilité civile de l'autorité administrative, cette position a rencontré de fortes critiques, étant donné que l'objet de la demande devant les juridictions civiles réside dans l'allocation de dommages-intérêts en raison d'une faute commise par la commune tandis qu'un éventuel recours contre l'autorisation de construire tend à l'annulation d'une décision administrative individuelle, de sorte que rien ne s'oppose à l'appréciation du comportement fautif ou non de l'administration ayant pris une décision individuelle.

D'autres décisions telles que celles citées par les appelants ont pris le contre-pied de cette attitude.

Dans un souci de conciliation des deux positions de la jurisprudence, un auteur estime qu' « *en partant du constat que l'objet d'une demande en annulation introduite devant le juge administratif et celui d'une demande en dommages-intérêts devant le juge judiciaire sont foncièrement différents, en ce que la première s'attaque à l'acte lui-même dont elle tente d'effacer tous les effets, et cela rétroactivement, et que la seconde laisse entier l'acte et tend seulement à en compenser les effets moyennant une réparation par équivalent, on devrait en principe arriver à la conclusion que le juge judiciaire doit pouvoir constater incidemment, comme préalable à l'allocation ou non de dommages-intérêts, la légalité de l'acte incriminé. Ce faisant, il ne méconnaît pas l'autonomie du droit administratif, pas plus que le juge administratif ne remet en question l'autonomie du droit civil lorsqu'il doit résoudre, au préalable, une question de cette nature pour asseoir sa décision relevant du droit administratif. Il doit, le cas échéant, par exemple être appelé à apprécier la validité d'un contrat au regard du droit civil pour décider si une personne peut se réclamer du statut*

d'employé de l'Etat » (G. RAVARANI, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, Pas. 2014, n°207 à 212).

La Cour se rallie à cette doctrine.

En l'espèce, la demande des époux F)-K) ne tend pas indirectement à remettre en cause une situation juridique déterminée qui s'est créée en raison d'un acte administratif, taxé d'illégal, mais non remis en cause devant les juridictions administratives. Elle tend à l'indemnisation de leur préjudice né du non-respect de son propre règlement sur les bâtisses par l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X). Dans la mesure où elle ne tend pas à remettre en cause l'autorisation de construire, elle ne compromet pas la stabilité juridique. La juridiction civile est partant compétente pour connaître de cette demande en indemnisation.

L'appel est dès lors fondé.

Quant au fond, les appelants demandent acte à titre principal de ce qu'elles ne s'opposent pas à ce que l'affaire soit renvoyée devant les premiers juges. L'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) ne prend pas position par rapport à cette déclaration.

En l'espèce, la décision attaquée n'a tranché dans son dispositif que le seul moyen de la compétence *ratione materiae* du tribunal saisi. Dès lors, les juges de première instance n'ont pas épuisé leur compétence en ce qui concerne le fond de la demande. Il y a dès lors lieu dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et afin de respecter le principe du double degré de juridiction, de renvoyer le dossier en prosécution de cause devant le tribunal autrement composé.

Au vu de l'issue du litige, l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) ne saurait prospérer dans sa demande en obtention d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel.

Il y a lieu de réserver la demande de F) et de K), en obtention d'une indemnité de procédure pour la première instance et de déclarer leur demande pour l'instance d'appel fondée à concurrence de 800.- euros pour chacun.

Au vu du sort réservé à l'appel, il y a encore lieu de décharger F) et K), de la condamnation aux frais et dépens de la première instance et de condamner l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) aux frais et dépens de l'instance d'appel.

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,

reçoit l'appel,

le dit fondé,

réformant,

dit que les juridictions civiles sont compétentes pour connaître *ratione materiae* de la demande de F) et de K),

décharge F) et K), de la condamnation aux frais et dépens de la première instance,

réserve la demande de F) et de K), en obtention d'une indemnité de procédure pour la première instance sur base de l'article 240 du Nouveau code de procédure civile,

renvoie l'affaire devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg autrement composé,

dit la demande de F) et de K), en obtention d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel fondée à concurrence de 800.- euros pour chacun sur base de l'article 240 du Nouveau code de procédure civile,

condamne l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) à payer à F) et à K), les prédicts montants,

rejette la demande de l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) en obtention d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel,

condamne l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE X) aux frais et dépens de l'instance d'appel, et en ordonne la distraction au profit de Maître Andrée BRAUN sur ses affirmations de droit.