

**Audience publique du vingt-six février deux mille quinze**

**Numéro 40416 du rôle**

Composition:

Eliane EICHER, président de chambre,  
Agnès ZAGO, conseiller,  
Danielle SCHWEITZER, conseiller,  
Josiane STEMPEL, greffier

**E n t r e :**

la société anonyme **SOC1.**), établie et ayant son siège social à L-(...), (...), représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions,

**appelante** aux termes d'un exploit de l'huissier de justice suppléant Cathérine NILLES, en remplacement de l'huissier de justice Carlos CALVO de Luxembourg, du 31 août 2012,

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

**e t**

**l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG**, représenté par son ministre d'Etat, M. Xavier BETTEL, ayant ses bureaux à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation, et pour autant que de besoin représenté par son ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, ayant ses bureaux à L-1219 Luxembourg, 19, rue Beaumont,

**intimé** aux fins du susdit exploit NILLES,

comparant par Maître Serge MARX, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

## LA COUR D'APPEL :

Par actes de vente notariés du 28 octobre 2004, la société **SOC1.)** a acquis deux propriétés dans la localité de **LIEU1.)** en vue de la réalisation d'un projet immobilier. Le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'**LIEU2.)** a, par délibération du 20 juin 2006, approuvé le projet d'aménagement particulier afférent à l'unanimité des voix.

Le 22 novembre 2006, le ministre de l'Intérieur a opposé un refus à la décision d'approbation du conseil communal. Cette décision a, par réformation d'un jugement du tribunal administratif du 12 novembre 2007, été annulée par arrêt de la Cour administrative du 10 juin 2008.

Se prévalant de la circonstance que cette décision constituait l'Etat en faute, la société **SOC1.)** réclame, par assignation devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 13 octobre 2009, réparation du préjudice ainsi subi qu'elle évalue à 530.040,89 EUR et qui se constituerait d'une perte de loyers, sinon de la perte d'une chance de percevoir des loyers (447.300.- EUR), des intérêts sur une ouverture de crédit bancaire (60.584,74 EUR) et des honoraires d'avocat (22.156,15 EUR).

Par jugement du 27 juin 2012, le tribunal a dit la demande recevable, mais non fondée, a débouté la société **SOC1.)** de sa requête en obtention d'une indemnité de procédure et l'a condamnée aux dépens de l'instance.

Pour décider ainsi, le tribunal a retenu que l'annulation de la décision du ministre de l'Intérieur du 22 novembre 2006 par les juridictions administratives permettait d'établir un fonctionnement défectueux des services de l'Etat, mais que les préjudices allégués n'étaient pas établis.

La société anonyme **SOC1.)** a relevé appel dudit jugement par acte d'huissier du 31 août 2012. Si elle acquiesce à la motivation du tribunal en ce qu'il a retenu une faute dans le chef de l'Etat, elle demande, par réformation, qu'il soit dit qu'elle a rapporté la preuve de ses préjudices, que ceux-ci sont justifiés à hauteur du montant de 530.049,89 EUR, augmenté des intérêts légaux à majorer de trois points à l'expiration d'un délai de trois mois.

Concernant ses préjudices, **SOC1.)** fait valoir qu'en raison du refus du ministre du 22 novembre 2006 et de la procédure devant les juridictions administratives qui s'en est suivie, son projet immobilier n'a pu être achevé qu'avec un retard de 21 mois par rapport au calendrier initial; que pour toute cette période, elle n'aurait pu tirer aucun bénéfice des immeubles qui composaient le projet, à savoir des loyers, de sorte qu'elle aurait perdu 21 mois de loyers, sinon la chance de toucher des loyers, sinon la chance de réaliser un gain financier.

L'appelante explique que si le projet immobilier avait été achevé dans les délais convenus, elle aurait pu donner les logements en location en attendant de les vendre; cependant, le retard dans l'achèvement des travaux aurait empêché la signature de contrats de bail, de sorte qu'elle était dans l'impossibilité de verser de telles pièces aux débats, comme le lui ont reproché les juges de première instance. L'appelante fait encore valoir que la clause de revente contenue dans les actes notariés, dont le tribunal s'était emparé pour retenir qu'**SOC1.)** n'avait aucune intention de donner les immeubles en location, ne l'aurait aucunement empêchée de louer les logements en attendant leur vente effective.

Concernant les autres postes de son préjudice rejetés pour insuffisance de pièces, l'appelante renvoie aux pièces supplémentaires versées en instance d'appel.

L'Etat du Grand-Duché soulève, en premier lieu, la nullité, sinon l'irrecevabilité de l'acte d'appel, l'exposé des moyens présentés par **SOC1.)** dans son acte d'appel n'étant pas conforme aux exigences posées par les articles 585 et 154 du nouveau code de procédure civile.

Quant au fond, l'ETAT demande principalement la confirmation du jugement entrepris par substitution des motifs. Il estime, en effet, que c'est à tort que les premiers juges auraient appliqué la théorie de l'unité des notions de faute et d'illégalité pour en déduire un fonctionnement défectueux des services de l'Etat. Il estime que ce principe ne saurait jouer dans une matière aussi complexe que le droit de l'urbanisme ; qu'en prenant sa décision de refus, le ministre de l'Intérieur a agi conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et que rien ne laissait présager l'interprétation qu'en a faite la Cour administrative.

L'ETAT fait encore valoir que la jurisprudence serait loin d'être unanime sur la question de l'application de cette théorie de l'unité ; au contraire, la jurisprudence récente tendrait même à reconnaître qu'une erreur de l'administration dans l'appréciation d'une situation juridique ne constitue pas obligatoirement une faute permettant d'engager la responsabilité de l'administration sur base de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 ou des articles 1382 et 1383 du code civil. La cour de cassation belge aurait, par un arrêt du 25 octobre 2004, opéré un revirement qui signifierait la fin, en Belgique, de l'application de la théorie de l'unité entre l'illégalité et la faute civile. Par ailleurs, la doctrine concevrait qu'un acte administratif puisse être déclaré nul au regard des principes de droit administratif sans pour autant être constitutif d'une faute au sens civil du terme. Enfin, la théorie en question heurterait deux principes fondamentaux du droit : le principe d'appréciation des circonstances particulières ayant entouré le comportement de l'auteur présumé de la faute et le principe d'ordre public de séparation des juridictions judiciaires et administratives consacré par l'article 84 de la Constitution.

En ordre subsidiaire, l'ETAT demande qu'un partage de responsabilités soit instauré en raison de la faute commise par **SOC1.**), qui se prétend victime. Celle-ci aurait, en effet, ignoré les avis ministériels des 17 novembre 2005 et 6 avril 2006 et aurait délibérément décidé de déposer un dossier non conforme à l'avis du ministre, de sorte qu'elle devait obligatoirement s'attendre à un refus ministériel.

Quant aux préjudices allégués, l'ETAT fait valoir que les immeubles construits par **SOC1.)** n'étaient pas destinés à la location, mais à la vente tel que cela résulterait des pièces versées par l'appelante elle-même.

### Motifs de la décision

#### a) Recevabilité de l'appel

L'Etat conclut à l'irrecevabilité de l'appel du 31 août 2012 pour défaut de motivation au sens des articles 585 et 154 du nouveau code de procédure civile.

L'article 585 et l'article 154 du nouveau code de procédure civile auquel l'article 585 renvoie disposent que l'acte d'appel doit contenir à peine de nullité « l'objet et un exposé sommaire des moyens. »

En l'espèce, l'acte d'appel d'**SOC1.)** indique, à suffisance de droit, ses moyens d'appel. Cette motivation répond amplement à l'exigence de l'indication de l'objet de l'appel et d'un exposé sommaire des moyens.

L'acte d'appel est dès lors à déclarer recevable.

#### b) Fond

La faute de l'Etat invoquée par **SOC1.)** est, en l'espèce, constituée par l'illégalité de la décision ministérielle du 22 novembre 2006, illégalité constatée par l'arrêt de la Cour administrative qui a annulé cet acte, et elle se fonde donc nécessairement sur les éléments retenus par les juges administratifs.

Dans l'appréciation des éléments constitutifs du droit à réparation du dommage, qui sont la faute, le dommage et le lien causal entre les deux, le juge judiciaire est, concernant la question de l'existence d'une faute, lié par la décision du juge administratif.

L'Etat fait encore valoir que la décision du juge administratif est fondée sur des motifs tirés de l'illégalité objective de l'acte administratif et non de considérations de droit civil et que ce n'est d'ailleurs pas au juge administratif, mais au juge civil qu'il appartient d'apprécier l'existence ou l'absence d'une faute dans le chef de l'Etat. Il estime dès lors que nonobstant la décision du tribunal administratif, le juge civil peut, pour

l'appréciation de la faute éventuelle commise par l'Etat, analyser l'argumentation présentée à l'appui de l'appel.

Par ces conclusions, l'Etat remet en cause le principe de l'unité des notions d'illégalité et de faute consacré par la jurisprudence luxembourgeoise, même récente, qui retient qu'un acte administratif annulé par les juridictions administratives constitue un acte illicite, même s'il est imputable à une simple erreur d'interprétation ou d'appréciation, et constitue une faute engageant la responsabilité de l'auteur de l'acte (cf. G. Ravarani, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 3<sup>e</sup> éd. n° 199).

La Cour n'entend pas se départir de ce principe.

La demande de l'Etat tendant à voir opérer un partage des responsabilités en raison du comportement de la société intimée est encore à rejeter. La faute résultant de l'annulation d'un acte administratif ne laisse pas de place à un partage des responsabilités, ce d'autant plus que la Cour administrative a annulé la décision ministérielle en raison du fait qu'en l'espèce, le refus d'approbation ministériel avait dépassé le cadre des attributions tutélaires du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

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

La société **SOC1.)** réclame réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi par la faute de l'Etat. Elle évalue ce préjudice à un total de 530.040,89 EUR et qui se constituerait d'une perte de loyers, sinon de la perte d'une chance de percevoir des loyers (447.300.- EUR), des intérêts sur une ouverture de crédit bancaire (60.584,74 EUR) et des honoraires d'avocat (22.156,15 EUR).

Dans son acte d'appel, **SOC1.)** développe, quant au prétendu préjudice né du défaut de location, exactement les mêmes moyens que ceux auxquels les juges de première instance ont répondu ; les pièces justificatives qu'elle promet de verser dans son acte d'appel ne l'ont pas été. La Cour confirme l'appréciation des premiers juges, qui ont, par des motifs que la Cour adopte, retenu que ni la perte effective de loyers, ni la perte de la chance d'en percevoir n'étaient réelles.

**SOC1.)** demande à être indemnisée des intérêts débiteurs bancaires qu'elle a dû payer sur les prêts contractés pour financer son projet immobilier durant la période qui s'est écoulée entre la décision ministérielle litigieuse et l'arrêt rendu par la Cour administrative, le 10 juin 2008. Elle évalue ce montant à 60.584,74 EUR, estimation qui continue à être contestée par l'ETAT en instance d'appel.

Pour rejeter ce volet de la demande d'**SOC1.)**, les juges de première instance avaient retenu que la demanderesse ne justifiait pas que les

intérêts débiteurs dont elle sollicitait le remboursement lui avaient été mis en compte dans le cadre de l'octroi du crédit destiné à l'acquisition des immeubles (à la base) du projet. Ainsi, ils avaient reproché à la société **SOC1.)** de n'avoir versé ni le contrat de crédit mentionné sur l'extrait de compte du 26 octobre 2007, ni l'acte séparé renseigné à l'article 2.1, alinéa 2 du contrat de crédit du 28 octobre 2004.

**SOC1.)** n'a pas remédié à ces lacunes en instance d'appel. Faute d'éléments suffisants pour vérifier le bien-fondé de cette demande, la Cour ne peut que confirmer la décision entreprise.

L'appelante réclame également le remboursement des honoraires d'avocat qu'elle a dû déboursier suite à la décision ministérielle du 22 novembre 2006.

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 civile de droit commun en-dehors de l'indemnité de procédure. En application de cette jurisprudence, il y a lieu de retenir qu'**SOC1.)** 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, **SOC1.)** a dû faire appel à un avocat afin d'obtenir l'annulation de la décision ministérielle illégale et d'être rétablie dans ses droits grâce à l'exercice d'un recours 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.

**SOC1.)** verse aux débats la note d'honoraires établie par son mandataire le 28 août 2008 pour toutes les prestations accomplies depuis les démarches pour l'autorisation de construire aux plaidoiries devant la Cour administrative et facturées à la somme de 22.156,15 EUR.

L'ETAT demande la confirmation du jugement entrepris en ce qu'il y est retenu que pour permettre aux premiers juges de se prononcer sur le bienfondé de ce poste, **SOC1.)** aurait dû verser aux débats l'intégralité de son dossier relatif à la procédure devant les juridictions administratives et indiquer le nombre d'heures de travail investies par son mandataire. Or, elle ne l'a fait ni en première instance, ni en instance d'appel.

La Cour dispose du seul mémoire d'honoraires du 28 août 2008, qui indique un montant global pour l'ensemble des prestations sans précision du temps consacré à chacune d'elles. Il s'y ajoute que ces prestations englobent tant la phase précontentieuse que la phase relative à la procédure judiciaire devant les juridictions administratives.

En l'absence d'éléments suffisants et précis, la Cour est dans l'impossibilité de vérifier le bienfondé de la demande d'**SOC1.)**; la décision des juges de première instance est, par conséquent, également à confirmer sur ce point.

La société **SOC1.)** réclame une indemnité de 5.000.- EUR sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile pour chacune des instances. Ayant succombé dans ses prétentions, la société **SOC1.)** est à débouter de cette demande qui n'est pas fondée pour aucune des instances.

## P A R C E S M O T I F S

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

dit l'appel recevable ;

le dit non fondé ;

confirme le jugement entrepris ;

déboute la société anonyme **SOC1.)** de ses demandes en allocation d'une indemnité de procédure pour les deux instances ;

la condamne aux frais de l'instance avec distraction au profit de Maître Serge MARX, avocat concluant qui la demande.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par Eliane EICHER, président de chambre, en présence du greffier Josiane STEMPER.