Arrêt N°67/16 - IX - CIV

Audience publique du vingt-huit avril deux mille seize

Numéro 40832 du rôle

Composition:

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

Entre :

la société à responsabilité limitée **SOC1.**), établie et ayant son siège social à L-(...), (...), représentée par son gérant actuellement en fonctions,

appelante aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Josiane GLODEN d'Esch-sur-Alzette du 15 janvier 2014,

comparant par Maître Eyal GRUMBERG, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

et

l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE LA VILLE (...), représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, établie à l'Hôtel de Ville, (...), L-(...),

intimée aux fins du susdit exploit,

comparant par la société anonyme ARENDT & MEDERNACH, inscrite au barreau de Luxembourg, établie et ayant son siège social à L-2082 Luxembourg, 14, rue Erasme, représentée aux fins des présentes par Maître Christian POINT, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

LA COUR D'APPEL :

Par exploit d'huissier de justice du 14 avril 2011, la société à responsabilité limitée **SOC1.)** (ci-après **SOC1.))** a assigné l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE LA VILLE (...) (ci-après la VILLE) à comparaître devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, pour la voir condamner à lui payer à titre de dommages et intérêts pour préjudice subi en relation causale avec l'annulation successive de deux autorisations de construire émises par le bourgmestre de la Ville (...) (ci-après le BOURGMESTRE) en date des 8 mars 2000 et 19 décembre 2002, un montant total de 110.000 EUR, sinon de 62.375 EUR, sinon de 59.281,25 EUR avec les intérêts au taux légal. En cours de procédure, **SOC1.)** a porté sa demande au montant de 273.040,62 EUR, sinon de 269.493,74 EUR. Elle a basé sa demande principalement sur les dispositions de l'article 1^{er}, alinéa 1, de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques et subsidiairement sur celles des articles 1382 et 1383 du code civil. Elle a soutenu que la VILLE lui a fait perdre plus de sept années en raison d'une mauvaise application de ses propres règlements ainsi que par son refus de se soumettre aux décisions rendues par le tribunal administratif.

Par un jugement du 20 novembre 2013 du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, **SOC1.)** a été déboutée de l'intégralité de ses demandes.

Pour arriver à sa conclusion, le tribunal a retenu qu'au vu de la circonstance que les autorisations de bâtir, délivrées par le BOURGMESTRE, ont été annulées, un fonctionnement défectueux des services de l'administration communale est établi, mais que les manquements reprochés à l'administration communale ne sont pas en relation causale avec le préjudice dont la demanderesse se prévaut.

Par exploit d'huissier de justice du 15 janvier 2014, **SOC1.)** a régulièrement relevé appel de la décision du 20 novembre 2013, lui signifiée par la VILLE le 9 décembre 2013.

Il est constant en cause que par acte de vente notarié du 28 mars 2000, **SOC1.)** a acheté une parcelle de terrain sise au (...) à (...) pour laquelle le BOURGMESTRE a accordé une autorisation de bâtir à la société **SOC2.)** s.a. pour la construction d'une résidence de quatre appartements. Cette autorisation de construire, délivrée le 8 mars 2000, a été annulée par une décision du tribunal administratif du 12 mars 2001, confirmée en instance d'appel par un arrêt du 29 novembre 2001 au motif qu'elle violait les dispositions de l'article A.3.3 de la partie écrite du PAG de la Ville (...) qui imposent à la constructibilité d'un terrain une largeur d'au moins 9 mètres.

Suite à cette décision d'annulation, le conseil communal a décidé d'approuver provisoirement des modifications à apporter au plan d'aménagement général, en abrogeant notamment l'article A.0.14 b) du PAG et en modifiant l'article A3.3 du même PAG, de manière notamment à assurer que les dimensions minimales qu'un terrain devra présenter afin d'assurer sa constructibilité, telles que figurant à ladite disposition réglementaire, ne s'appliquent pas aux places à bâtir existantes. Ces modifications réglementaires furent définitivement approuvées par le conseil communal de la Ville (...) le 26 juillet 2002. Sur base de ces adoptions provisoire et définitive des modifications du PAG, et sans attendre l'approbation de la modification par le Ministre de l'intérieur, le BOURGMESTRE délivra une nouvelle autorisation de construire le 19 décembre 2002.

Cette autorisation de construire a été annulée aux termes d'un jugement rendu par le tribunal administratif en date du 31 décembre 2003 et confirmé par la Cour administrative suivant un arrêt rendu le 6 mai 2004.

Ces décisions ont considéré qu'entre le vote du projet d'aménagement par le conseil communal et l'approbation par le Ministre de l'intérieur, les deux réglementations, à savoir l'ancienne rédaction et la nouvelle rédaction, existent ensemble. L'autorisation du 19 décembre 2002 fut donc annulée au motif que la modification du PAG n'avait pas fait l'objet d'une approbation ministérielle.

La procédure de modification du PAG a été approuvée par le Ministre de l'intérieur aux termes d'une décision du 20 avril 2005.

Le recours en annulation contre cette décision ensemble avec la décision d'adoption définitive du conseil communal de la Ville du 26 juillet 2002 a été déclaré non fondé par le tribunal administratif en date du 8 mars 2006.

Une troisième autorisation de bâtir fut alors délivrée le 12 février 2007 et **SOC1.)** a réalisé son projet immobilier tel qu'elle l'avait prévu à l'origine.

SOC1.) conclut à la réformation du jugement de première instance en ce qu'il a retenu que les fautes commises par la VILLE ne sont pas en relation causale avec le préjudice dont elle réclame indemnisation. Elle demande de dire sa demande en paiement de dommages et intérêts fondée et de condamner la VILLE à lui payer la somme de 5.000 EUR à titre de frais d'architecte, au montant de 45.000 EUR à titre de remboursement des intérêts sur prêts, le montant de 218.400 EUR à titre de perte de loyers et le montant de 6.187,50 EUR, sinon la somme de 4.640,60 EUR à titre de perte des droits d'enregistrement.

Elle prétend qu'elle a eu d'énormes retards dans les travaux de construction de la résidence qui sont en lien causal direct avec les fautes de la VILLE. Au lieu de lui faire perdre sept années dans les procédures administratives, la VILLE aurait dû immédiatement rectifier la situation afin de permettre la délivrance d'une autorisation de construire non susceptible d'annulation. La délivrance de la première autorisation de bâtir par la VILLE aurait aggravé sa situation. Elle n'aurait pas acquis le terrain si l'autorisation de bâtir n'avait pas été accordée.

La VILLE demande de constater l'absence de faute commise dans son chef et de confirmer le jugement entrepris par substitution de motifs, sinon de confirmer le jugement pour les motifs y retenus.

Elle soulève l'inadéquation de l'application du principe d'unité des notions de faute et d'illégalité, retenue par la juridiction de première instance, compte tenu de la complexité des questions soumises à l'appréciation de l'autorité administrative puis aux juridictions administratives. Elle estime qu'une application automatique du principe d'unicité de l'illégalité et de la faute impliquerait du seul fait de l'annulation des autorisations de construire par les juridictions administratives, qu'elle aurait commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité. Un tel automatisme serait critiquable étant donné que ce principe n'aurait pas de base légale et serait contraire à la Constitution. Une application stricte du principe des notions de faute et d'illégalité emporterait des effets néfastes sur l'activité décisionnelle de l'administration. Il s'agirait en outre d'un principe inopportun et qui ne ferait pas l'unanimité.

Concernant la première autorisation de construire délivrée le 8 mars 2000, elle fait valoir que durant plusieurs années elle a, de bonne foi, interprété et appliqué l'article A.0.14b) comme permettant de déroger aux limites imposées par l'article A.3.3 du PAG sans qu'aucune contestation ne lui ait jamais été opposée. Elle estime qu'on ne saurait lui reprocher d'avoir relevé appel du jugement du 12 mars 2001 qui, par une interprétation des textes, différente de celle qu'elle en faisait habituellement, mettait en échec sa politique menée dans un but unique d'intérêt général d'harmonisation urbanistique. Elle explique que la décision de la VILLE de relever appel était motivée par des considérations d'intérêt général alors qu'il importait d'avoir une jurisprudence claire et nette à ce sujet.

Quant à la deuxième autorisation de construire, celle du 19 mars 2002, elle fait valoir qu'elle a été délivrée après l'adoption définitive de la modification du PAG par le conseil communal le 26 juillet 2002, mais avant son approbation tutélaire par le Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Elle n'aurait pas agi à la légère, mais en fonction tant de la jurisprudence claire et installée que d'une pratique non contredite à l'époque,

relative à l'interprétation de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et des agglomérations importantes.

L'autorisation du 19 décembre 2002 aurait été délivrée à un moment où la cause de son annulation ne pouvait être raisonnablement et certainement prédite.

En ordre subsidiaire et si malgré tout une faute dans le chef de la VILLE était établie, elle estime que le lien de causalité entre cette faute et le préjudice invoqué n'est pas établi. L'appelante ne saurait raisonnablement soutenir que les agissements de la VILLE auraient été à l'origine du retard subi pour la réalisation de son projet immobilier. Elle renvoie ici à la motivation du jugement de première instance.

Pour le cas où l'appel était déclaré fondé, la VILLE demande qu'elle soit exonérée totalement sinon partiellement de sa responsabilité soit en raison d'un cas de force majeure, soit par l'absence de faute dans son chef, soit en raison des fautes commises par **SOC1.)** qui a présenté des demandes d'autorisation de construire tendant à la délivrance d'une autorisation illégale et qui s'est consciemment exposée à des risques dont elle devrait supporter les conséquences.

La VILLE conteste tous les dommages réclamés par **SOC1.)**.

SOC1.) réplique, concernant le principe d'unité des notions d'illégalité et de faute, que l'annulation des autorisations de bâtir par les juridictions administratives établit la faute de la VILLE. La jurisprudence luxembourgeoise aurait, à de maintes reprises, rappelé ce principe qui ne viole aucunement la séparation des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. Ce principe d'unité aurait eu une base jurisprudentielle, et le législateur, en adoptant la loi du 1^{er} septembre 1988, n'aurait pas entendu revenir sur ce principe.

Concernant la première autorisation de construire, délivrée le 8 mars 2000, **SOC1.)** fait valoir que les conditions du PAG ne permettaient pas à la VILLE d'accorder cette autorisation. La faute de la VILLE serait bien plus qu'une simple erreur d'appréciation ou d'interprétation. Elle aurait sciemment décidé de passer outre la jurisprudence en accordant cette autorisation de bâtir et n'aurait pas respecté les règles de diligence et de prudence que les administrés sont en droit d'attendre d'elle. Quant à la seconde autorisation de construire du 19 décembre 2002, la partie appelante fait valoir que la VILLE a décidé d'accorder une nouvelle autorisation de bâtir sans attendre l'approbation des modifications apportées au PAG par l'autorité de tutelle. La VILLE aurait systématiquement fait appel et contesté les décisions administratives pour faire prédominer son point de vue plutôt que celui des

juges. En délivrant la seconde autorisation de bâtir, la VILLE aurait encore commis une faute qu'elle devrait réparer.

SOC1.) prétend que faute de preuve d'une erreur invincible remplissant les caractères de la force majeure dans son chef, la VILLE ne saurait s'exonérer de la présomption de responsabilité pesant sur elle. Il aurait appartenu à la VILLE de vérifier si elle pouvait effectivement délivrer les autorisations de bâtir, et non à la partie appelante de se prémunir des erreurs éventuelles de la partie adverse.

MOTIFS DE LA DECISION

La responsabilité de la VILLE est recherchée par **SOC1.)** 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.

La VILLE estime d'abord que s'il devait être considéré que la loi de 1988 établit le principe d'unicité ou lui sert de base, il conviendrait de saisir la Cour Constitutionnelle de la question de la constitutionnalité de cette loi, en particulier au regard des articles 84 et 95 bis de la Constitution.

L'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle dispose que : « Lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, celle-ci est tenue de saisir la Cour Constitutionnelle. Une juridiction est dispensée de saisir la Cour Constitutionnelle lorsqu'elle estime que: a) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement; b) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement; c) la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet. Si une juridiction estime qu'une question de conformité d'une loi à la Constitution se pose et qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, elle doit la soulever d'office après avoir invité au préalable les parties à présenter leurs observations ».

La demande de la VILLE ne porte pas sur la constitutionnalité d'une loi, mais sur le principe jurisprudentiel de l'unité des notions de faute et d'illégalité. Sa demande tendant à voir saisir la Cour Constitutionnelle est donc d'ores et déjà à rejeter.

Quant à la faute

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques pose en principe l'obligation de l'Etat de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux de ses services assimilable à une faute.

Ce texte énonce les conditions propres à la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat. La victime qui l'invoque doit prouver, outre l'existence d'une faute dans le chef des pouvoirs publics concernés et constituée par un fonctionnement non conforme aux normes d'action générale qui devrait être celle d'un service public, un dommage et un lien de causalité entre la faute et le dommage allégué.

Les juges de première instance ont retenu que par l'adoption du texte de l'article précité dans la version préconisée par le ministère de la justice, il est évident que le législateur a entendu consacrer la théorie de l'unité des notions d'illégalité et de faute.

La VILLE critique une application automatique du principe d'unité de l'illégalité et de la faute du seul fait de l'annulation des autorisations de construire par les juridictions administratives. Elle fait valoir que dans le cadre d'un recours en annulation, la compétence des juridictions administratives est limitée à l'examen de la légalité et à l'annulation consécutive d'un acte administratif par rapport à une norme supérieure et que la juridiction administrative n'est pas appelée à se prononcer sur la faute civile de l'administration. Elle estime que la question de la faute doit être toisée par le juge judiciaire qui lui, n'a pas à revenir sur la question de la légalité de l'acte administratif annulé par une décision coulée en force de chose jugée.

La jurisprudence administrative française qui est à l'origine de l'identification des notions d'illégalité de l'acte administratif et de la faute commise par l'administration, telle qu'elle a été reprise par la jurisprudence luxembourgeoise et qui est limitée aux hypothèses de l'illégalité de l'acte administratif, repose sur l'idée que la commission d'une illégalité est toujours une faute, quelle que soit cette illégalité et qu'il s'agisse d'illégalité externe (incompétence, vices de procédure, vice de forme) ou d'illégalité interne (violation directe de la loi, erreur de droit, erreur de qualification juridique des faits ou erreurs de fait) (R.Chapus, Droit administratif général, t.I, 15e édition Montchrestien, no 1454). Même si en droit français le seul fait qu'une décision administrative soit réformée par un juge administratif investi, à titre exceptionnel, du pouvoir de substituer sa propre appréciation en opportunité à celle de l'administration ne suffit pas, aux termes de cette jurisprudence, pour engager la responsabilité de l'administration, tel n'est cependant pas le cas si la réformation est prononcée en raison de l'illégalité sous-jacente de l'acte administratif.

Il en résulte que les juges de première instance sont à confirmer en ce qu'ils ont retenu qu'un acte, considéré comme fautif par une décision des juridictions administratives coulée en force de chose jugée, ne puisse faire l'objet d'un nouvel examen devant les juridictions civiles appelées à tirer des conséquences du constat d'illégalité qui a d'ores et déjà été fait.

En l'occurrence, la faute de la VILLE, invoquée par **SOC1.)** est constituée par l'illégalité des autorisations de construire des 8 mars 2000 et 19 décembre 2002, illégalité qui a été constatée par les arrêts de la Cour administrative. Par l'arrêt du 29 novembre 2001, la Cour administrative a confirmé l'annulation de l'autorisation de construire du 8 mars 2000 prononcée par le tribunal administratif par un jugement du 12 mars 2001. Par l'arrêt du 6 mai 2004, la Cour administrative a confirmé l'annulation de l'autorisation de construire du 19 décembre 2002 prononcée par le tribunal administratif par un jugement du 31 décembre 2003.

Le jugement de première instance est donc à confirmer en ce qu'il a retenu qu'au vu de la circonstance que les autorisations de bâtir délivrées par le BOURGMESTRE ont été annulées, un fonctionnement défectueux des services de l'administration communale est établi.

Quant à l'exonération

La VILLE entend s'exonérer totalement sinon partiellement de sa responsabilité par la preuve d'un cas de force majeure, sinon par l'absence de faute dans son chef, sinon par la faute de la victime. Elle estime que la faute présumée de l'administration par l'effet du principe d'unité ne fait pas obstacle à une responsabilité partagée lorsque la victime est elle-même, par son comportement ou son fait, à l'origine du dommage. Elle invoque, pour le régime d'exonération applicable à l'administration, un arrêt du Conseil d'Etat français du 22 juin 1988 duquel il ressortirait qu'un partage de responsabilités s'impose entre l'administration et l'administré qui a présenté une demande de permis de construire non conforme à la législation urbanistique.

SOC1.) estime que la présomption de responsabilité qui pèse sur la VILLE ne peut être levée que par la preuve d'une erreur invincible remplissant les caractéristiques de la force majeure.

La Cour de cassation de Belgique a, par deux arrêts du 19 décembre 1980 et du 13 mai 1982, retenu qu'il existe une présomption de faute dans le chef de l'administration qui ne cède que devant la preuve d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité. Il n'y a pas de faute et de responsabilité lorsque le dommage est attribué à une cause étrangère.

Selon la jurisprudence luxembourgeoise, l'administration ne peut s'exonérer de la présomption de faute pesant sur elle qu'en rapportant la preuve d'une erreur invincible dans son chef. Doit être qualifiée d'erreur invincible celle qui revêt les caractéristiques de la force majeure, c'est-à-dire celle qui est imprévisible, irrésistible et extérieure à son auteur (Georges RAVARANI, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 3^{ème} édition, page 227).

La VILLE fait valoir à titre d'exonération en ce qui concerne la première autorisation de construire délivrée le 8 mars 2000 que la société **SOC2.)** avait sollicité une autorisation de bâtir qui lui avait été accordée par le BOURGMESTRE faisant application de l'article A.0.14.b) du PAG. Cet article aurait autorisé le BOURGMESTRE à déroger exceptionnellement: « aux dispositions concernant les formes et dimensions de la parcelle et les reculs sur les limites dans le cas de rigueur où des constructions voisines rendraient impropre à la construction une parcelle non construite ». S'agissant d'un terrain non construit, le BOURGMESTRE aurait cru pouvoir appliquer l'article précité du PAG pour déroger à l'article A.3.3. du PAG imposant à la constructibilité d'un terrain une largeur d'au moins 9 mètres. Ce serait en ce sens que cet article dérogatoire était interprété et appliqué depuis l'adoption définitive du PAG en avril 1994 sans qu'aucune contestation n'ait été élevée jusqu'à un recours ayant abouti à un jugement du tribunal administratif du 7 février 2000, suivi du jugement du 12 mars 2000. Ce jugement du 7 février 2000 aurait considéré de manière inattendue que l'article A.0.14.b) du PAG ne pouvait pas être invoqué pour déroger à l'article A.3.3. du PAG. Le jugement, rendu un mois avant la délivrance de l'autorisation de bâtir, était un jugement imprévisible et isolé.

Selon l'article A.3.3. du PAG « *les parcelles doivent avoir une forme régulière et des dimensions telles qu'il soit possible d'y construire, en dehors des reculs sur les limites imposées, un bâtiment sur une base rectangulaire d'une profondeur d'au moins 10 mètres et d'une largeur d'au moins 9 mètres* ».

La parcelle, appartenant à la société **SOC2.)** au moment des faits, ne remplissait aucunement les caractéristiques de cet article, de sorte qu'il ne fait pas de doute que les conditions du PAG ne permettaient pas à la VILLE d'accorder une autorisation de construire.

La VILLE fait valoir que l'article A.0.14.b) du PAG lui permettait de déroger quant à la largeur du terrain.

Il résulte cependant du jugement du tribunal administratif du 7 février 2000, jugement qui a été rendu avant la délivrance de l'autorisation de construire du 8 mars 2000 : « *que la construction érigée sur le terrain devant en toute occurrence comporter une largeur de 9 mètres au moins, d'après les dispositions de la partie écrite du PAG, la construction litigieuse autorisée*

encourait l'annulation en raison d'une largeur de 7,5 m, les dispositions de l'article A.0.14.b) du PAG n'accordant pas au bourgmestre la faculté de prévoir pareille dérogation. »

Etant donné qu'au jour de la délivrance de l'autorisation de bâtir du 8 mars 2000, la VILLE n'ignorait pas la portée de l'article A.0.14.b) du PAG, elle ne prouve pas une erreur invincible, constitutive d'un cas de force majeure dans son chef.

En ce qui concerne la seconde autorisation de construire du 19 décembre 2002, il est établi que la VILLE a accordé cette autorisation sans attendre l'approbation de modifications apportées au PAG par le ministère de l'intérieur. Elle soutient qu'elle a agi tant en fonction d'une jurisprudence claire et installée que d'une pratique non contredite à l'époque relative à l'interprétation de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes. Elle rappelle que le plan **PLAN1.)** en vigueur sur le territoire de la Ville (...) de 1967 à 1991 a permis pendant toute cette période, la délivrance de nombreuses autorisations de bâtir sans jamais avoir été adopté définitivement par le conseil communal et donc, a fortiori, sans avoir été approuvé par le ministre compétent. Quant au plan **PLAN2.)**, il aurait fait l'objet d'une adoption provisoire en 1991 et n'aurait été approuvé par le ministre compétent qu'en 1997. Or, certaines autorisations furent délivrées dans l'intervalle sur base du seul nouveau texte, sans encourir d'annulation de ce chef. Elle estime que dès lors l'annulation de la seconde autorisation de bâtir n'était pas prévisible, du moins pas certaine, au jour de sa délivrance.

Aux termes du jugement du 31 décembre 2003 du tribunal administratif « la procédure d'adoption d'un projet d'aménagement est inscrite à l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et agglomérations importantes et prévoit l'intervention du ministre de l'intérieur en tant qu'autorité de tutelle à un double titre. Conformément aux dispositions du quatrième alinéa dudit article 9, ledit ministre est d'abord appelé à approuver d'une manière générale le projet d'aménagement tel que résultant de la première phase d'aplanissement des difficultés se situant après l'approbation provisoire et pouvant, le cas échéant, aboutir à des plans modifiés, sans que pour autant l'existence d'objections à ce stade contre l'approbation provisoire ne soit une condition nécessaire pour l'intervention de l'approbation tutélaire. A côté de ce pouvoir général d'approbation, l'autorité de tutelle est investie en outre par les dispositions de l'article 9 dernier alinéa précité, du pouvoir de statuer, le conseil communal et la commission entendus, sur les réclamations adressées au gouvernement. Cette compétence pour vider les réclamations est distincte de celle conférée d'une manière générale au même ministre pour statuer, par approbation ou refus pur et simple, sur les dispositions de la délibération communale qui n'ont fait l'objet ni d'objections ni encore de réclamations et ne sauraient

autrement conditionner cette dernière sous peine d'ôter à l'autorité de tutelle la plénitude de son pouvoir général d'approbation. En effet, le vote provisoire d'un conseil communal portant approbation provisoire d'un projet d'aménagement ne faisant pas l'objet de réclamations dans le délai légalement prévu constitue un acte réglementaire préparatoire et intérimaire nécessitant l'approbation de l'autorité de tutelle (Cour adm. 16 novembre 2000, 11878C du rôle, Pas.adm,2003, V° Tutelle administrative, n°18 et autres référence y citées, p.640). Il se dégage des considérations qui précèdent qu'en l'absence d'approbation des modifications apportées au projet d'aménagement retenu à la base de la décision litigieuse par le ministre de l'intérieur, celles-ci, même si aucune objection/ réclamation n'était pendante par application des dispositions de l'article neuf de la loi modifiée du 12 juin 1937 précité ce qui n'est pas le cas en l'espèce, au vu des réclamations introduites par les demandeurs - ne sont pas automatiquement devenues définitives.

Concernant ensuite l'effet d'un plan d'aménagement provisoirement approuvé, il y a lieu de se référer à l'article 12 de la loi modifiée du 12 juin 1937 précité qui dispose comme suit : « à partir du jour où le projet d'aménagement est déposé à la maison communale, tout morcellement des terrains, toutes construction ou réparations confortatives, ainsi que tous travaux généralement quelconques, en tant que ces morcellements, construction, réparations ou travaux seraient contraires aux dispositions du plan, sont interdits. Cette servitude frappe les propriétés sans conférer le droit à indemnité (...) ». Afin de ne pas compromettre l'avenir du projet d'aménagement, alors que dans l'esprit des auteurs du texte de loi concerné « dans cette matière, les fautes une fois commises, sont presque toujours irréparables et une seule construction mal plantée peut compromettre l'extension et l'avenir de tout un quartier » (cf. projet de loi concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, exposé des motifs, page 30), il fut en effet jugé nécessaire d'imposer aux particuliers, dans un but d'intérêt public et dès le dépôt du projet, certaines restrictions afin d'éviter que par application de l'ancienne réglementation, le terrain communal puisse être pourvu dans l'intervalle avant l'approbation définitive des plans, de manière irrémédiable de construction ou d'implantation se heurtant aux dispositions du projet de PAG. (...)

S'agissant d'un effet d'exception, dérogeant au principe général qu'un acte soumis à approbation tutélaire ne devient définitif qu'à l'issue de la procédure d'approbation mise en place, les dispositions prérelatées de l'article 12 de la loi modifiée du 12 juin 1137 précitée sont d'interprétation stricte, de sorte que les interdictions y déterminées et limitativement énumérées ne sauraient en tout état de cause être étendues au-delà de la terminologie employée. Il se dégage des considérations qui précèdent que le vote provisoire d'un conseil communal concernant un projet d'aménagement communal a un effet négatif par l'applicabilité directe de la servitude mise en place, dès le dépôt du projet provisoirement approuvé à la maison communale, en dehors de toute autre

étape dans la procédure d'approbation définitive du plan, dans ce sens uniquement que conformément à l'article 12 de la loi modifiée du 12 juin 1937 précité toute implantation de construction et tous travaux contraires aux dispositions dudit projet sont interdites.

(...)

En revanche, un tel projet ne saurait avoir un effet positif dans ce sens qu'il autoriserait des implantations ou travaux non encore autorisables sous l'ancienne réglementation, étant donné que pareille interprétation reviendrait à étendre l'effet conféré au projet de plan d'aménagement au-delà d'une simple restriction instituée dans un but de prévention. Admettre le contraire, ce serait admettre le risque que le pouvoir de l'autorité de tutelle soit vidé de sa substance ».

La Cour administrative a statué par un arrêt confirmatif en date du 6 mai 2004.

C'est à tort que la VILLE fait valoir qu'elle ne pouvait raisonnablement prévoir l'annulation de l'autorisation de construire délivrée le 19 décembre 2002 au vu de l'état et de la connaissance de la jurisprudence au jour de la délivrance de l'autorisation.

Dans un jugement du 16 novembre 2000, la Cour administrative avait déjà retenu que la décision du conseil communal a le caractère d'un acte réglementaire préparatoire et intérimaire nécessitant l'approbation de l'autorité de tutelle.

En décidant de ne pas respecter cette jurisprudence qui est antérieure à l'autorisation de construire du 19 décembre 2002, la VILLE ne saurait valablement faire valoir une erreur invincible dans son chef de nature à l'exonérer de sa responsabilité.

La VILLE entend s'exonérer partiellement de sa responsabilité par la faute de la victime **SOC1.**)

Cette demande de la VILLE tendant à voir opérer un partage de responsabilité en raison du comportement de la partie adverse est à rejeter, la faute de la VILLE résultant de l'annulation d'un acte administratif ne laissant pas de place à un partage de responsabilités.

Quant à l'indemnisation

Si la VILLE a commis une faute, encore faut-il que l'appelante rapporte pour prospérer dans sa demande en indemnisation, la preuve de l'existence d'un dommage et du lien causal entre ce dommage et la faute établie.

SOC1.) fait valoir qu'elle a subi un préjudice non négligeable par la délivrance par la VILLE de deux autorisations de bâtir qui ont été annulées et par le fait d'avoir fait durer la procédure judiciaire en interjetant appel contre les décisions qui avaient été rendues.

La VILLE conteste tout lien causal entre sa faute et le préjudice allégué.

Elle fait valoir que le préjudice invoqué par l'appelante n'a pas pour origine la délivrance d'autorisations de bâtir par la VILLE en méconnaissance des normes urbanistiques, mais l'acquisition par l'appelante d'un terrain sur lequel le projet immobilier n'était pas réalisable compte tenu des normes urbanistiques en vigueur au jour de l'acquisition du terrain. Elle estime que le préjudice allégué trouve sa cause non pas dans une faute de la VILLE, mais qu'il aurait été provoqué par les demandes émanant de **SOC1.)** qui aurait, à deux reprises, sollicité des autorisations de bâtir pour un projet immobilier conçu ou du moins validé par ses soins et qui n'était pas conforme à la législation en vigueur. Elle rappelle que l'autorisation de bâtir, délivrée en 2000, a été annulée en raison du fait que la largeur du terrain acquis par **SOC1.)** ne permettait pas de recevoir son projet de construction conformément aux limites urbanistiques imposées en zone (...) du PAG. Elle soutient avoir pensé qu'elle pouvait légitimement faire application d'un article dérogatoire aux dispositions relatives aux limites pour néanmoins délivrer une autorisation de bâtir pour le projet de **SOC1.)** et l'appelante ne pourrait pas se retrancher derrière la confiance accordée à la VILLE dans son interprétation des normes urbanistiques. Il aurait été manifeste que les autorisations de bâtir de 2000 et de 2002 étaient illégales et il faudrait en déduire que le promoteur immobilier a déposé des demandes en connaissant la non-conformité de son projet au PAG en vigueur. La VILLE donne en outre à considérer que **SOC1.)** avait les moyens pour se prémunir contractuellement contre les risques d'annulation de l'autorisation de bâtir. Il lui aurait suffi de s'inspirer de la pratique courante en matière de vente immobilière et à faire figurer dans le compromis de vente une clause suspensive relative l'obtention d'une autorisation de bâtir purgée de tous recours. Elle estime que **SOC1.)** avait en outre la possibilité d'agir en nullité de la vente pour erreur sur les qualités substantielles de la chose acquise, ce qu'elle n'aurait pas fait.

L'appelante réplique que son préjudice a clairement pour origine la délivrance des autorisations de construire et leurs annulations successives. Elle fait valoir que si la VILLE n'avait pas accordé d'autorisation de construire, elle n'aurait jamais acquis les terrains et aurait pu investir dans un autre projet qui lui aurait rapporté de l'argent. La VILLE se serait acharnée

dans des procédures et lui aurait fait perdre sept années au lieu de rectifier immédiatement la situation afin de permettre la délivrance d'une autorisation de construire non susceptible d'annulation.

Le tribunal de première instance a retenu à juste titre qu'au moment de l'acquisition du terrain, l'autorisation de bâtir qui avait été délivrée était encore susceptible d'être attaquée en justice et que suite à son annulation, l'appelante aurait pu agir en nullité de la vente conclue en date du 28 mars 2000. Par ailleurs, au vu des dispositions du règlement des bâtisses applicables au moment de l'introduction de la demande en autorisation de bâtir, le terrain acquis par la société appelante n'était de toute façon pas constructible en raison du fait qu'il ne disposait pas de la largeur minimum requise, soit 9 mètres. L'appelante, professionnelle de l'immobilier et conseillée par un architecte devait, comme la VILLE, nécessairement connaître les normes urbanistiques s'appliquant à son terrain et à son projet. Le tribunal a encore retenu à bon droit que le fait pour l'administration de délivrer une autorisation de bâtir sur un terrain qui n'était pas constructible, n'avait pas, en soi, aggravé la situation de l'appelante, laquelle situation était dès l'origine basée sur le fait que les terrains acquis n'étaient pas constructibles au regard des normes urbanistiques. Sur base de l'interprétation des normes urbanistiques par les juridictions administratives, l'autorisation n'aurait pas pu être accordée.

En ce qui concerne la deuxième autorisation de construire qui a été délivrée après l'adoption définitive de la modification du PAG par le conseil communal le 26 juillet 2002, mais avant son approbation tutélaire par le Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire le 20 avril 2005, il convient de relever que si la VILLE a, en délivrant l'autorisation de construire du 19 décembre 2002, agi en fonction d'une jurisprudence installée et d'une pratique non contredite, toujours est-il qu'elle a, afin d'aider la partie appelante, procédé à une modification du règlement des bâtisses, ce qu'elle n'était pas obligée de faire. En l'absence de modification du PAG, la partie appelante n'aurait pas pu obtenir la troisième autorisation de bâtir et son projet aurait été voué à l'échec. Il ne pourra dès lors être reproché à la VILLE avoir tenté de remédier à la situation de l'appelante en modifiant le règlement des bâtisses. Il n'est, en effet, pas contesté que sur base de l'autorisation de bâtir accordée le 12 février 2007, l'appelante a finalement pu réaliser son projet initial.

Il suit de ce qui précède que les manquements reprochés à la VILLE ne sont pas en relation causale avec le préjudice dont l'appelante se prévaut et que la demande de l'appelante dirigée contre la VILLE est non fondée pour autant qu'elle est basée sur la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques.

En l'absence d'une relation causale entre la faute commise par la VILLE et les dommages invoqués par **SOC1.)**, la demande de **SOC1.)** n'est pas non plus fondée sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil.

En tant que partie succombante au litige, **SOC1.)** est à débouter de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure tant pour la première instance que pour l'instance d'appel.

PAR CES MOTIFS

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

reçoit l'appel,

le dit non fondé,

confirme le jugement entrepris,

déboute la société à responsabilité limitée **SOC1.)** de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel,

condamne la société à responsabilité limitée **SOC1.)** aux frais et dépens de l'instance, et en ordonne la distraction au profit de Maître Christian POINT, avocat concluant qui la demande, affirmant en avoir fait l'avance.

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.