

---

**LE TRIBUNAL:**

**Jugement civil no 152 / 2002** (première chambre) Audience

publique du lundi, treize mai deux mille deux.

**Numéro 67630 du rôle.**

**Composition :**

M. Etienne SCHMIT, premier vice-président,  
Mme Martine DISIVISCOUR, juge,  
Mme Françoise WAGENER, juge,  
Mme Françoise SCHANEN, attachée de justice, M.  
David BOUCHE, greffier.

**E n t r e :**

1. la société à responsabilité limitée “ IN DEN ACHTEN ” Sàrl, établie et ayant son siège social à L-2614 Luxembourg, 17, rue Pierre Thinnes, représentée par sa gérante **A)** épouse **B)**, domiciliée à L-(...), et immatriculée au registre de commerce de Luxembourg sous le n° RCB 68399,
2. la société à responsabilité limitée “ HANNER DEN GARDEN ” Sàrl, établie et ayant son siège social à L-2520 Luxembourg, 41, Allée Scheffer, représentée par son gérant **C)**, employé privé, demeurant (...), et immatriculée au registre de commerce de Luxembourg sous le n° B 68640,
3. la société à responsabilité limitée “ HANNER DER KIIRCH ” Sàrl, établie et ayant son siège social à L-5761 Hassel, 4, rue de Dalheim, représentée par sa gérante **D)** épouse **E)**, domiciliée à (...), et immatriculée au registre de commerce de Luxembourg sous le n° RCB 68399, parties demanderesses aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Pierre

KREMMER de Luxembourg du 17 octobre 2000, comparant par Maître Jean KAUFFMAN, avocat, demeurant à Luxembourg,

**e t :**

l'administration communale de (...), représentée par son collègue des bourgmestre et échevins en fonctions, et ayant pour adresse la maison communale, L-(...), partie défenderesse aux fins du prédit exploit KREMMER, comparant par Maître Guy LUDOVISSY, avocat, demeurant à Luxembourg.

---

**Le Tribunal:**

Ouï les sociétés IN DEN ACHTEN Sàrl, HANNER DEN GARDEN Sàrl et HANNER DER KIIRCH Sàrl par l'organe de Maître Jean KAUFFMAN, avocat constitué.

Ouï l'administration communale de (...) par l'organe de Maître Guy LUDOVISSY, avocat constitué.

L'affaire a été déposée au greffe du tribunal le 6 novembre 2000.

Vu l'ordonnance de clôture de l'instruction du 25 février 2002.

Entendu Mme le juge Françoise WAGENER en son rapport oral à l'audience du 25 février 2002.

Revu le jugement rendu par ce tribunal le 23 mai 2001 qui a rejeté le déclinatoire de compétence soulevé par la partie défenderesse.

Par exploit d'huissier de justice du 17 octobre 2000, les sociétés IN DEN ACHTEN Sàrl, HANNER DEN GARDEN Sàrl et HANNER DER KIIRCH Sàrl ont donné assignation à l'administration communale de (...) à comparaître devant ce tribunal pour l'entendre condamner à payer la somme de 1.200.000.- LUF, à savoir à la société IN DEN ACHTEN Sàrl la somme de 640.920.- LUF, à la société HANNER DEN GARDEN Sàrl la somme de 152.520.- LUF et à la société HANNER DER KIIRCH Sàrl la somme de 406.560.LUF, le tout avec les intérêts

légaux à partir du 24 février 2000, date d'une mise en demeure, sinon à partir de la demande en justice, jusqu'à solde, et partant pour voir déclarer nulle la clause 5 de la convention conclue le 15 mars 1999 entre parties, pour autant que cette clause impose aux parties demandresses le règlement d'une taxe d'infrastructure et d'équipement de 75.000.- LUF par place à bâtir.

Les demandresses concluent encore à l'allocation d'une indemnité de procédure de 75.000.francs sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile.

### 1. La position des parties demandresses

Les parties demandresses exposent avoir conclu le 15 mars 1999 avec la commune de (...) une convention en vue d'un lotissement au lieu-dit (...). Aux termes de la clause 5 de ladite convention, elles devaient régler différents montants, à savoir la taxe d'autorisation de 25.000.- LUF par place à bâtir et la taxe d'infrastructure et d'équipement de 75.000.- LUF par place à bâtir.

Après avoir payé le 30 mars 1999 la somme de 1.600.000.- LUF correspondant aux deux taxes, les parties demandresses se seraient rendues compte que la taxe d'infrastructure et d'équipement à hauteur de la somme 1.200.000.- francs ne se trouve assise sur aucune base légale. Ladite taxe aurait été perçue illégalement, étant donné qu'en vertu des articles 105 et 107 alinéa 3 de la Constitution, les impositions communales peuvent être établies uniquement par le conseil communal par voie réglementaire et sous approbation du Grand-Duc.

Les parties demandresses s'estiment victimes d'un acte illégal consistant dans la perception par la commune de (...) d'une taxe anticonstitutionnelle, illégale ou encore illicite qui n'aurait pas existé au moment de la conclusion de la convention du 15 mars 1999.

Elles demandent indemnisation du préjudice subi consistant dans le paiement non justifié d'une taxe illégale et basent leur action principalement sur l'article 1er alinéa 1er de loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques.

Elles concluent à titre subsidiaire à l'annulation de la clause 5 de la convention du 15 mars 1999 pour dol, sinon erreur ayant vicié leur consentement. Elles font valoir qu'elles auraient eu des hésitations quant au bien-fondé de la taxe à percevoir et auraient été induites en erreur par les affirmations des représentants de la partie défenderesse.

A titre plus subsidiaire, elles basent leur action sur les articles 1371 et suivants du code civil au motif qu'il y aurait eu enrichissement sans cause dans le chef de la commune de (...), qui a reçu un paiement sans cause juridique.

## 2. Les moyens de la partie défenderesse

L'administration communale de (...) fait valoir que la convention du 15 mars 1999 conclue entre parties devrait être qualifiée d'accord entre parties par lequel les demanderesses se seraient engagées à participer forfaitairement aux frais supplémentaires engendrés à la commune suite aux nouvelles constructions envisagées. Il s'agirait dès lors d'un contrat civil lequel devait être respecté par les parties, conformément à l'article 1134 du code civil.

La contribution d'infrastructure aurait à tort été dénommée taxe dans la convention conclue entre parties ; il s'agirait en fait d'une contribution volontaire forfaitaire que les demanderesses se seraient engagées à payer. Conformément à l'article 1156 du code civil, il y aurait lieu de rechercher la commune intention des parties qui en l'espèce était la contribution volontaire par les lotisseurs aux frais à supporter par la commune. Le juge ne pourrait annuler une obligation librement contractée entre parties ; il pourrait tout au plus décider qu'il y aurait lieu à réduction du montant de l'obligation.

La prétendue existence d'un vice de forme dans la procédure d'adoption d'un règlement prévoyant des taxes ayant la même finalité que les sommes conventionnellement retenues ne saurait permettre au tribunal civil de condamner la commune à rembourser ces montants librement acceptés. En tout état de cause, le tribunal civil serait incompétent pour se prononcer sur la régularité du règlement en cause.

Les lotisseurs auraient été dûment informés quelle serait la contrepartie des montants librement acceptés, de sorte qu'aucun fonctionnement défectueux ne pourrait être reproché à la commune.

Elle fait valoir que les parties demanderesses restent en défaut de prouver l'existence d'une erreur dans leur chef et d'une erreur qui aurait eu un caractère tel qu'elles ne se seraient pas engagées.

La commune n'aurait encore usé d'aucune manœuvre dolosive mais se serait bornée à expliquer aux lotisseurs en quoi consistait la contribution forfaitaire de leur part. Elle conteste qu'un représentant de la commune ait tenté de faire croire aux demanderesses que les montants conventionnellement fixés seraient des montants auxquels elles étaient légalement tenues.

Finalement, la demande devrait également être déclarée non fondée sur base des articles 1371 et suivants du code civil, étant donné que la cause juridique de l'enrichissement de la commune réside dans la convention conclue entre parties.

La commune se rapporte à prudence de justice quant à la quotité des montants réclamés.

## 3. L'appréciation de la demande

### 3.1. Le fonctionnement défectueux d'un service public reproché à la défenderesse

Les demanderesse entendent principalement engager la responsabilité de la commune de (...) sur base de l'article 1 alinéa 1 de la loi du 1er septembre relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques.

Le tribunal relève que la recevabilité de l'action engagée sur base de la responsabilité délictuelle régie par ces dispositions légales n'est pas critiquée par la commune, bien que les parties soient liées par un contrat relatif au paiement des montants litigieux. La demande peut dès lors être jugée sur cette base.

L'article 1 alinéa 1 de ladite loi dispose que " l'Etat et les autres personnes morales de droit public répondent, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de tout dommage causé par le fonctionnement défectueux de leurs services, tant administratifs que judiciaires, sous réserve de l'autorité de la chose jugée ".

Ce texte, à l'instar des articles 1382 et 1383 du code civil, introduit une responsabilité pour faute de la puissance publique, de sorte que la victime qui l'invoque, à l'appui de sa demande, doit prouver outre l'existence d'une faute dans le chef du pouvoir public concerné et constituée par un fonctionnement non conforme aux normes d'action générale qui devraient être celles d'un service public, également un dommage et un lien de causalité entre la faute et le dommage allégués.

En cas de dommage occasionné par la puissance publique du fait d'un acte administratif illégal, il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire d'apprécier le comportement de l'administration par rapport aux articles 1382 et 1382, respectivement par rapport à l'article 1er alinéa 1er de la loi du 1er septembre 1988. L'obligation de réparer le dommage causé par une faute commise est la source d'un droit civil. Ni l'appréciation de la faute ni celle du préjudice causé par celle-ci n'échappent à la compétence des tribunaux, même dans le cas où la lésion du droit invoqué trouverait sa source dans l'excès de pouvoir d'une autorité administrative et pourrait donner lieu à annulation de l'acte accompli par cette autorité (cf. Cour 17 mars 1998, n°19511 du rôle).

En l'espèce, les demanderesse font valoir que la que la taxe d'infrastructure et d'équipement à hauteur de la somme 1.200.000.- francs payée à la commune en vertu de la convention du 15 mars 1999, aurait été perçue illégalement, étant donné qu'en vertu des articles 105 et 107 alinéa 3 de la Constitution, les impositions communales peuvent être établies uniquement par le conseil communal par voie réglementaire et sous approbation du Grand-Duc.

La commune fait valoir que la contribution d'infrastructure aurait à tort été dénommée taxe dans la convention conclue entre parties ; il s'agirait en fait d'une contribution volontaire forfaitaire que les demanderesse se seraient engagées à payer, afin de participer aux frais supplémentaires pour la commune engendrés par les nouvelles constructions envisagées.

Les taxes communales se subdivisent en impôts proprement dits d'une part, et en taxes rémunératoires d'autre part. Une taxe communale constitue un impôt proprement dit lorsqu'elle est établie de façon permanente et durable et dans le but de faire face aux dépenses générales du budget communal ; par contre, une taxe est à qualifier de rémunératoire lorsqu'elle est exigée à propos d'un service rendu par la commune et destinée à couvrir les frais de ce service.

Les taxes rémunératoires sont en effet celles qui sont perçues à raison d'un avantage spécial que l'on retire de la chose publique ou de l'usage du domaine communal ou encore en tant que rémunération d'un service rendu et se distinguent à cet égard des taxes proprement dites qui sont destinées à couvrir les dépenses générales du budget.

Elles peuvent à leur tour être subdivisées en taxes purement rémunératoires (taxes de remboursement, redevances) dont le montant est limité à la dépense effectivement engagée par la commune dans l'intérêt du redevable, et en taxes rémunératoires au sens large (taxes proprement dites, taxes compensatoires ou de recouvrement, taxes de quotité) qui constituent dans une certaine mesure la contre-partie du service rendu, mais dont le montant peut dépasser celui de la dépense effective dans le but de faire face aux dépenses générales de la commune.

En l'espèce, en date du 15 mars 1999, les parties ont conclu une convention en vue de la création d'un lotissement au lieu-dit (...) aux termes de laquelle les demanderesses en leur qualité de lotisseur se sont engagées à réaliser à leurs frais l'infrastructure complète nécessaire à l'aménagement du lotissement et au raccordement des parcelles aux différents réseaux.

En vertu de l'article 5 de ladite convention, les demanderesses se sont engagées à payer à la commune les redevances suivantes :

“ - taxe d'autorisation : 25.000 par place à bâtir (règlement communal approuvé par le conseil communal en date du 8.11.1990  
- taxe d'infrastructure et d'équipement : 75.000 francs par place à bâtir (délibération de principe du conseil communal du 24.1.1994) ”

Dans ses conclusions du 9 mars 2001, la commune expose qu'il s'agirait d'une contribution volontaire forfaitaire que les demanderesses s'engagent à payer “ pour les frais supplémentaires actuels et futurs engendrés à la commune par la création de nouvelles habitations et l'agrandissement de l'agglomération ”. L'agrandissement de la commune engendrerait “ une augmentation de la population nécessitant des infrastructures plus grandes et des dépenses plus élevées ”.

Il s'ensuit que contrairement aux affirmations de la demanderesse, aucune contre-partie précise, aucune prestation à charge de la commune n'est prévue par la convention conclue entre parties, les demanderesses étant obligées à réaliser à leurs frais l'infrastructure relative au lotissement projeté. Par ailleurs, le montant de la “ redevance ” est chiffré à 75.000,- francs par place à bâtir, quels que soient le lieu de situation et la surface du terrain en question.

Au vu des développements qui précèdent, les sommes dont le remboursement est réclamé ne sont destinées ni aux frais directement et réellement nécessités par les travaux à faire dans le cadre de la réalisation du nouveau lotissement, ni à rémunérer des prestations ou contreparties à charge de la commune. Elles sont au contraire destinées, aux dires de la partie défenderesse, à constituer une contribution forfaitaire aux charges générales du budget communal justifiée par l'augmentation des charges publiques en raison de l'augmentation de la population engendrée par la création des nouvelles habitations.

En raison de la finalité des versements effectués, les paiements prévus par la conventions à titre de “ taxe d'infrastructure et d'équipement ” s'analysent non pas, et contrairement aux affirmations de la défenderesse, en une contribution volontaire mais comme une véritable taxe de quotité.

En vertu de l'article 8 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le tribunal administratif est compétent pour connaître des contestations relatives “ aux impôts et taxes communaux, à l'exception des taxes rémunératoires ”.

Aux termes des l'article 107 alinéa 3 de la Constitution et 105 de la loi communale, les impositions communales peuvent être établies par le conseil communal par voie réglementaire et sous l'approbation du Grand-Duc. Le pouvoir fiscal des communes peut s'étendre à toutes les matières dans lesquelles les conseils communaux jugent utiles d'établir une taxe, mais l'établissement des impôts, règles générales devant observer le principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt, ne peut se faire que sous observation des formes portées par la Constitution et par la loi.

En l'espèce, il résulte du libellé de la convention conclue entre parties que la “ taxe d'infrastructure et d'équipement ” litigieuse a été établie par “ délibération de principe du conseil communal du 24.1.1994 ”. Aux termes d'un courrier adressé par la commune au mandataire des parties demanderesse le 11 avril 2000, la convention conclue entre parties a été “ approuvée par le Conseil communal le 18.3.1999 et par le Ministre de l'Intérieur le 26 avril 1999 ”.

Il s'ensuit que la taxe litigieuse n'a pas été établie par le conseil communal par voie réglementaire et sous approbation du Grand-Duc. La taxe ayant été établie en violation des dispositions des articles 107 alinéa 3 de la Constitution et 105 de la loi communale est partant dépourvue de base légale.

La commune de (...) a commis une faute en réclamant le paiement d'une taxe illégale, de sorte qu'un fonctionnement défectueux d'un service public au sens de l'article 1er alinéa 1er est établi en cause.

3.2. Le préjudice invoqué par les demanderesse et le lien de causalité avec le fonctionnement défectueux

Les demanderesse font valoir qu'en réclament une taxe illégale et qui n'existait pas au moment de l'établissement de la facture afférente, la commune leur a causé un préjudice équivalent au montant indûment payé par chacune d'elles.

La commune se rapporte à prudence de justice quant à la quotité des montants réclamés.

Les pouvoirs publics ont le devoir de ne pas tromper la légitime confiance des administrés et ils engagent leur responsabilité en cas de manquement à la conduite à laquelle, selon le droit, on peut raisonnablement s'attendre de leur part à l'égard de la personne lésée.

Il est constant en cause que les représentants de la commune de (...) ont expliqué la destination des fonds à percevoir aux parties demanderesse. Les délibérations du conseil communal étant visées dans la convention conclue entre parties et dans la facture y afférente, les parties requérantes n'ont pas pu raisonnablement s'attendre à ce que les redevances réclamées par la commune étaient illégales pour ne pas avoir été établies conformément aux dispositions légales en vigueur.

Il s'ensuit que les parties demanderesse ont subi un préjudice en relation directe avec la demande de paiement d'une taxe illégale retenue dans la convention du 15 mars 1999 et suivie par la facture n°311/99 du 16 mars 1999 et que la commune de (...) leur doit indemnisation de ce préjudice.

Le préjudice subi par chacune des parties demanderesse se chiffre au montant du paiement indûment effectué en faveur de la commune.

Il se dégage des éléments du dossier que sur la somme de 1.200.000.- francs représentant la taxe d'infrastructure et d'équipement, les sociétés demanderesse ont réglé les montants suivants.

- la société IN DEN ACHTEN Sarl : 640.920.- francs (15.888.00.- euros)
- la société HANNER DE GAARDEN Sarl : 152.520.- francs (3.780,87.- euros)
- la société HANNER DER KIIRCH Sarl 406.560.- francs (10.078,36.- euros).

Les demandes sont partant fondées pour les sommes réclamées augmentées des intérêts légaux à partir du 24 février 2000, date d'une mise en demeure adressée à la commune de (...).

#### 4. L'indemnité de procédure

La demande introduite par les parties demanderesse sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile et tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure de 75.000.francs est à rejeter comme non fondée, étant donné que celles-ci ne justifient pas en quoi il serait inéquitable de laisser à leur charge l'entièreté des sommes déboursées par elles et non comprises dans les dépens.



### Par ces motifs

le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, première chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, le ministère public entendu en ses conclusions, reçoit les demandes en la forme, les déclare fondées sur base de l'article 1er alinéa 1er de la loi du 1er septembre 1988,

condamne l'administration communale de (...) à payer à la société IN DEN ACHTEN Sarl la somme de 15.888,00.- euros avec les intérêts légaux à partir du 24 février 2000 jusqu'à solde

condamne l'administration communale de (...) à payer à la société HANNER DE GAARDEN Sarl la somme de 3.780,87.- euros avec les intérêts légaux à partir du 24 février 2000 jusqu'à solde

condamne l'administration communale de (...) à payer à la société HANNER DER KIIRCH Sarl la somme de 10.078,36.- euros avec les intérêts légaux à partir du 24 février 2000 jusqu'à solde rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure,

condamne l'administration communale de (...) aux dépens de l'instance et en ordonne la distraction à Maître Jean KAUFFMAN qui affirme avoir avancé les dépens.

Ce jugement a été lu à l'audience publique indiquée ci-dessus par M. Etienne SCHMIT, premier vice-président, en présence de M. David BOUCHE, greffier.