

30/10/1991

A

Jugement civil no 623/91 (8e chambre)

Rôle 42 263

Audience publique du 30 octobre 1991

Composition:

Irène FOLSCHEID, vice-président;
Françoise MANGEOT, premier juge;
Serge THILL, juge;
Sanny WITRY, greffier.

Entre:

le sieur A.) , maître-boucher, demeurant à (...)
5, RUE 1.) ,

demandeur aux termes d'un exploit de l'huissier de justice
Pierrot FRISCH de Luxembourg en date du 4 janvier 1990,

comparant par Maître Julien RODEN, avocat-avoué, demeurant à
Luxembourg,

et:

l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par Monsieur
Jacques SANTER, pris en sa qualité de Ministre des Finances et
de Ministre des Affaires Culturelles, à Luxembourg, 19-21, rue
Goethe (Ministère des Affaires Culturelles);

défendeur aux fins du prédit exploit FRISCH,

comparant par Maître Jean MEDERNACH, avocat-avoué, demeurant
à Luxembourg.

LE TRIBUNAL,

Où le demandeur par l'organe de Maître Julien RODEN, avoué
constitué.

Où le défendeur par l'organe de Maître Patrick KINSCH, avocat,
en remplacement de Maître Jean MEDERNACH, avocà constitué.

Par exploit d'huissier du 4 janvier 1990 A.) a fait assigner l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg devant ce tribunal en lui ----- réclamant, à titre d'indemnité lui revenant en vertu de l'article 4 de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, la somme de 27.808.000 francs.

Le 13 octobre 1987 A.) qui est propriétaire de l'immeuble sis 5, RUE1) à (...), acquiert l'immeuble sis au numéro 3 de RUE1).

Le 29 septembre 1988 A.) se voit notifier un arrêté du Ministre des Affaires Culturelles, proposant au classement comme monument national la tour située dans l'arrière-cour et la tourelle intégrée dans la façade postérieure de l'immeuble sis 3, RUE1) à (...). A.) est informé en même temps de son droit au paiement éventuel d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour lui des servitudes et obligations de ce classement.

Par lettre du 20 mars 1989 A.) déclare ne pas s'opposer au principe du classement et fait connaître au Ministre des Affaires Culturelles sa demande d'indemnité qui se chiffre à 27.808.000 francs.

Par arrêté du Gouvernement en conseil en date du 28 juillet 1989, la tour et la tourelle précitées sont classées comme monument national.

Par lettre du 9 août 1989, A.) invite le Ministre des Affaires Culturelles à lui verser le montant de 27.808.000 francs. Aucune suite n'étant donnée à cette lettre, A.) lance son assignation du 4 janvier 1990.

Le demandeur fait valoir en premier lieu qu'il y a en l'espèce accord entre parties sur l'indemnité à payer. A cet effet il soutient que l'Etat, tout en reconnaissant formellement par son courrier du 29 sept.1988 son obligation d'indemniser A.), s'est dispensé de formuler une proposition d'indemnisation, mais a sollicité A.) de présenter sa demande en indemnisation, demande qui lui est parvenue par courrier du 20 mars 1989. L'Etat n'ayant jamais contesté l'évaluation faite par A.), mais ayant au contraire, dans l'arrêté de classement du 28 juillet 1989, fait état, sans réserve, sans division ni restriction, de la réponse du 20 mars 1989, il a, selon le demandeur, agréé la demande d'indemnisation y figurant.

En réponse à ce raisonnement, il échet de relever en premier lieu que l'Etat n'a pas, du fait du classement d'un immeuble comme monument national, une obligation de principe d'indemniser le propriétaire de cet immeuble, tout comme ce dernier n'a du seul fait du classement. En effet la loi du 18 juillet 1983 ne parle que du droit du propriétaire au paiement éventuel d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour lui des servitudes et obligations du classement.

* pas un droit acquis à une telle indemnité

En informant A.), par courrier du 29 septembre 1988, de son droit au paiement éventuel d'une telle indemnité, l'Etat n'a donc pas reconnu une obligation de sa part d'indemniser A.), mais a seulement satisfait aux exigences de la loi qui, dans son article 4, alinéa 3, prévoit que l'acte de notification de la proposition de classement doit contenir cette information.

L'Etat n'a d'autre part pas sollicité A.) de présenter sa demande d'indemnisation, mais l'a invité à faire connaître sa réponse accompagnée, le cas échéant, d'une demande en indemnisation, dans les six mois, conformément à ce que prévoit l'alinéa 5 du même article.

Ceci étant dit, la référence faite dans l'arrêté de classement du 28 juillet 1989 à la réponse fournie par A.) le 20 mars 1989 n'entraîne pas agrément par l'Etat de l'indemnité réclamée dans cette réponse, un accord sur l'indemnité éventuellement à payer n'étant pas une condition préalable au classement.

En effet, la procédure à suivre pour le classement d'un immeuble appartenant à un particulier peut se résumer comme suit: L'immeuble est proposé au classement par arrêté du Ministre, la Commission des Sites et Monuments et le conseil communal de la commune concernée entendus en leur avis. L'arrêté doit déterminer les conditions du classement.

La proposition de classement est notifiée au propriétaire, l'acte de notification énumérant les conditions du classement et informant le propriétaire de son droit éventuel au paiement d'une indemnité.

La réponse du propriétaire, accompagnée le cas échéant d'une demande en indemnisation, doit intervenir dans les six mois.

En cas de consentement du propriétaire sur le principe et les conditions du classement, l'immeuble est classé par arrêté du Gouvernement en conseil.

A défaut de consentement du propriétaire sur le principe du classement, celui-ci peut être prononcé par le Gouvernement en conseil, avec droit de recours du propriétaire devant le Conseil d'Etat.

A défaut d'accord du propriétaire sur l'indemnité à payer, cette contestation est jugée par le tribunal d'arrondissement.

Il résulte clairement de cet aperçu que ce qui importe et qui doit être pris en considération par l'Etat dans la décision de classement, c'est l'attitude du propriétaire relativement au principe et aux conditions du classement, l'indemnité réclamée par le propriétaire, ou à payer le cas échéant au propriétaire, ne faisant pas partie des conditions du classement et étant même soumise, en cas de désaccord, à une autre juridiction que celle à saisir en cas de litige sur le principe et les conditions du classement.

En se référant, dans l'arrêté du 28 juillet 1989, à la réponse de A.), l'Etat a donc seulement pris acte de l'accord de A.) sur le principe et les conditions du classement - qui en l'espèce n'étaient autres que celles prévues par la loi - la question de l'indemnité n'ayant pas à l'intéresser à ce stade de la procédure.

Le demandeur cite à contrario les travaux préparatoires et notamment l'avis du Conseil d'Etat (Doc. parl. no 2191¹ p.3) qui estime que pour garantir suffisamment les intérêts du propriétaire concerné, le Ministre doit être tenu, entre autres, " d'examiner la réponse du propriétaire et ses conditions éventuelles, en vue d'une décision circonstanciée et motivée à prendre par le Gouvernement en conseil".

Toutefois, dans cet examen préconisé par le Conseil d'Etat, ne figure pas la question de l'indemnité réclamée. Il résulte de la formulation de cette proposition que le Conseil d'Etat a eu en vue le cas du désaccord du propriétaire avec le principe et les conditions du classement, la décision circonstanciée et motivée à prendre dans ce cas par le Gouvernement en conseil protégeant les intérêts du propriétaire dans son recours éventuel contre cette décision.

Le demandeur invoque d'autre part, à l'appui de sa thèse, l'alinéa final de l'article 4 qui dispose qu'à défaut d'accord du propriétaire sur l'indemnité à payer, la contestation y relative est jugée par le tribunal d'arrondissement.

Il est vrai que la formulation de cette disposition peut surprendre, la procédure préalable au classement ne prévoyant pas une proposition d'indemnisation faite par l'Etat, mais une information donnée au propriétaire de son droit éventuel à une indemnité, suivie le cas échéant d'une demande d'indemnisation faite par ce dernier. Logiquement cette procédure devrait donc aboutir non à un problème de désaccord du propriétaire avec une indemnité proposée, mais plutôt à un problème de désaccord de l'Etat avec l'indemnité réclamée, à moins que le législateur n'ait visé le désaccord du propriétaire avec l'attitude manifestée par l'Etat suite à la demande en indemnisation.

En tout cas, cette formulation de l'alinéa final de l'article 4 ne peut avoir pour effet, comme l'entend A.), de contredire les dispositions claires et précises figurant aux alinéas précédents dans le sens que, nonobstant ces dispositions, il appartiendrait à l'Etat de formuler une proposition d'indemnisation, ni surtout qu'à défaut d'une telle proposition, l'indemnité réclamée par le propriétaire lui serait ipso facto acquise du seul fait de la signature de l'arrêté de classement.

Le demandeur invoque, en ordre subsidiaire, la théorie de l'acceptation en soutenant que l'Etat, par son silence, même après réception de la lettre de rappel du 9 août 1989, a agréé l'indemnité réclamée.

Le silence ne vaut pas, en principe, acceptation, ni en matière civile, ni en matière administrative. Il peut en être autrement suivant la convention des parties ou par l'effet de la loi.

La loi sur la protection des sites et monuments prévoit d'ailleurs elle-même, dans l'article 10, que le silence du Ministre à une demande du propriétaire en autorisation de travaux à l'immeuble classé, vaut agrément de cette demande.

L'article 4 de la loi ne prévoit pas une telle exception au principe pour la demande d'indemnité et on ne saurait l'y interpréter.

Il n'y a partant pas, en l'espèce, accord, ni exprès, ni tacite, de l'Etat avec l'indemnité réclamée par le demandeur.

Pour justifier le montant réclamé à ce titre, A.) fait valoir qu'il a acquis l'immeuble litigieux, contigu à son propre immeuble, pour réaliser un projet consistant en la démolition des deux immeubles et à la reconstruction d'un grand bâtiment de commerce et administratif avec appartements et studios. Selon A.), la revente de ce projet lui aurait rapporté quelques 74.000.000 francs, dont à déduire la valeur actuelle des deux immeubles ainsi que les frais de démolition et de reconstruction, soit la somme totale de 46.192.000 francs, d'où le montant de 27.808.000 francs réclamé à titre d'indemnisation du préjudice résultant pour lui des servitudes et obligations du classement, ce classement mettant à néant son projet.

Le demandeur estime qu'on peut, en l'espèce, adopter, par analogie, les principes régissant l'indemnisation en matière d'expropriation publique, où il est tenu compte de la valeur d'avenir de l'immeuble exproprié et plus spécialement de la "plus-value pour juxtaposition de deux immeubles en raison de leur valeur promotionnelle, si celle-ci apparaît réelle" (jurisprudence citée sub 118 dans la Chronique "L'expropriation" parue au Journal des Tribunaux 1979, p.97).

L'Etat, de son côté, conteste la possibilité d'une telle approche du problème, en faisant valoir que l'application de la législation sur les sites et monuments n'a pas pour effet une privation de propriété, comme en matière d'expropriation, mais une simple réglementation du droit de propriété.

L'Etat conteste par ailleurs le caractère de certitude, voire même de probabilité, des transformations envisagées par A.) en invoquant les dispositions figurant au numéro 2.63 du règlement sur les bâtisses de la Ville de Luxembourg.

En présence de ce dernier moyen, il devient superflu d'entrer dans le détail de la discussion sur l'applicabilité des règles régissant l'indemnisation en matière d'expropriation. En effet, même en cette matière, l'indemnisation est subordonnée à la certitude du préjudice allégué.

Le règlement des bâtisses de la Ville de Luxembourg définit sub 2.63 le régime des constructions dans le secteur protégé de la vieille ville, qui, aux termes du paragraphe 2.63.1., comprend "la partie de la ville historique délimitée par les rues du Fossé, Notre-Dame, de l'Athenée, le boulevard Roosevelt, la place du Saint Esprit, le chemin de la Corniche, le boulevard Victor Thorn, le square Brasseur et la Côte d'Eich".

L'immeuble sis 3, RUE 1) fait donc partie de ce secteur protégé.

Au paragraphe 2.63.3 il est dit:

" Toute reconstruction et toute transformation qui modifie le volume des édifices ne peut être autorisée qu'à condition:

a) qu'elle n'augmente ni l'emprise au sol, ni le volume de constructions existantes sur la ou les parcelles concernées par l'opération projetée; toutefois la couverture du rez-de-chaussée des cours et courettes situées dans la partie centrale de l'emprise bâtie pourra être autorisée sous réserve que cela ne cause aucun préjudice à un élément architectural présentant un intérêt historique;"

Contrairement à ce qu' admet le demandeur, ce texte ne prévoit pas une possibilité d'interdiction, mais il ne prévoit une possibilité d'autorisation que sous condition que la reconstruction ou transformation ne cause aucun préjudice à un élément architectural présentant un intérêt historique.

Il s'en suit que A.) n'aurait pu, sur base du règlement des bâtisses, obtenir une autorisation pour la réalisation de son projet qui comporte forcément la destruction de tels éléments, en l'occurrence des tour et tourelle classées.

L'offre de preuve par expertise formulée par A.) en vue d'établir que son projet était réalisable dans le secteur protégé est à rejeter comme d'ores et déjà contredite par la disposition citée.

Il s'en suit que si, en l'espèce, A.) subit un préjudice du fait de l'impossibilité de pouvoir réaliser son projet, ce préjudice ne résulte pas pour lui des servitudes et obligations du classement étant donné qu'il aurait également existé en l'absence du classement.

A ce sujet il n'est pas sans intérêt de remarquer que si le règlement des bâtisses est très formel et ne prévoit aucun échappatoire, l'article 10 de la loi du 18 juillet 1983 envisage même la possibilité d'une destruction de l'immeuble classé en la soumettant à l'autorisation du Ministre des affaires culturelles.

Le demandeur n'ayant fait valoir aucun autre élément de préjudice pouvant résulter pour lui des servitudes et obligations du classement, sa demande est à abjurer.

PAR CES MOTIFS,

le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, huitième chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement

reçoit la demande en la forme,

rejette l'offre de preuve formulée par le demandeur,

dit la demande non fondée et en déboute,

condamne le demandeur aux frais et dépens de l'instance et en ordonne la distraction au profit de Maître MEDERNACH, avocat concluant qui la demande, affirmant en avoir fait l'avance.