

**No. Rôle: TAL-2019-03214**  
**Réf. no. 2019TALREFO/00253**  
**du 31 mai 2019**

Audience publique extraordinaire des référés du vendredi, 31 mai 2019, tenue par Nous Malou THEIS, Vice-Président au Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, siégeant comme juge des référés, en remplacement de Madame le Président du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, assistée du greffier assumé Juan VILLANUEVA.

---

## **DANS LA CAUSE**

### **ENTRE**

1. **A.**), demeurant à L-(...),
2. **B.**), demeurant à L-(...),
3. la société **SOC.1.)** Sàrl, établie et ayant son siège à L-(...), inscrite au registre de commerce de Luxembourg sous le numéro B (...), représentée par son gérant actuellement en fonctions,

élisant domicile en l'étude de Maître Georges KRIEGER, avocat, demeurant Luxembourg,

**parties demandereses** comparant par Maître Isabelle HOMO, avocat, en remplacement de Maître Georges KRIEGER, avocat, les deux demeurant à demeurant à Luxembourg,

### **ET**

1. l'administration communale de **X.**), établie en sa maison communale sise à L-(...), représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, actuellement en fonctions, et pour autant que de besoin, par son bourgmestre,
2. Maître **C.**), notaire, demeurant professionnellement à L-(...),

**partie défenderesse sub1)** comparant par Maître Maxime FLORIMOND, avocat, en remplacement de Maître Steve HELMINGER, avocat, les deux demeurant à Luxembourg,

**partie défenderesse sub2) ne comparant pas à l'audience.**

---

**F A I T S :**

A l'appel de la cause à l'audience publique des référés ordinaires du lundi après-midi, 6 mai 2019, Maître Isabelle HOMO donna lecture de l'assignation ci-avant transcrite et exposa ses moyens.

Maître Maxime FLORIMOND fut entendu en ses explications et moyens de défense.

La partie défenderesse sub2) ne comparut pas à l'audience.

Sur ce le juge prit l'affaire en délibéré et rendit à l'audience publique extraordinaire des référés de ce jour l'

## O R D O N N A N C E

### qui suit:

Par exploit d'huissier de justice du 18 avril 2019, **A.)**, **B.)** et la société à responsabilité limitée **SOC.1.)** Sàrl ont fait comparaître l'administration communale de **X.)** et Maître **C.)**, notaire, devant Madame le Président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, pour voir suspendre les effets de la décision de l'administration communale de **X.)** d'exercer son droit de préemption sur la parcelle inscrite au cadastre sous le numéro (...), lieu-dit « (...) », matérialisée par les courriers du 19 décembre 2018 et du 27 février 2019, avec défense à l'administration communale de **X.)** de signer l'acte de vente notarié, en attendant l'issue définitive des litiges portées devant les juges du fond.

Ils demandent à voir déclarer commune au notaire **C.)** l'ordonnance à intervenir.

### Les moyens des parties

A l'appui de leur demande, les parties demandresses exposent que la société **SOC.1.)** Sàrl a cédé aux époux **A.)-B.)**, suivant compromis de vente du 8 août 2018, un terrain situé à **X.)**, au prix de 30.000 euros et que par courrier du 19 décembre 2018, le bourgmestre de la commune de **X.)**, pour le collège échevinal, a informé le notaire **C.)** que le collège des bourgmestre et échevins a décidé d'exercer son droit de préemption sur le terrain situé à **X.)** pour la somme de 30.000 euros, en application des dispositions de la loi du 22 octobre 2008 (dite loi « pacte logement »);

que suite au rejet, par l'administration communale de **X.)**, suivant courrier du 27 février 2019, des contestations émises par les parties requérantes quant à la régularité et au conditions d'exercice du droit de préemption par la commune, les parties demandresses ont introduit un recours en annulation contre la décision de l'administration communale de **X.)** matérialisée par courrier du 19 décembre 2018 et la décision de confirmation matérialisée par courrier du 27 février 2019.

Les requérants de faire valoir que la commune de X.) ne disposerait pas d'un droit de préemption, de sorte qu'il y aurait lieu de suspendre la décision de l'administration communale de X.) du 19 décembre 2018 et du 27 février 2019 en attendant la décision à intervenir par la juridiction compétente au fond pour connaître de leur recours en annulation.

Ils agissent principalement sur base de l'article 933 alinéa 1<sup>er</sup> du nouveau code de procédure civile, subsidiairement sur base de l'article 932 alinéa 1<sup>er</sup> du même code et concluent à la compétence des juges de l'ordre judiciaire pour connaître de la présente demande, étant donné que la décision de l'administration communale de X.) d'exercer son droit de préemption, si elle constitue certes une décision administrative, aurait cependant pour conséquence d'entraîner de suite la formation d'un contrat de vente de nature civile, de sorte que seules les juridictions de l'ordre judiciaire seraient compétentes pour ordonner la suspension de la formalisation de la vente.

L'administration communale de X.) invoque l'incompétence matérielle du juge saisi pour connaître de la demande tendant à voir toiser la légalité d'une décision administrative, aux fins d'en suspendre les effets, précisant que le litige relèverait de la compétence exclusive des juridictions administratives.

Elle précise que les juridictions de l'ordre judiciaire traitent des matières civiles, commerciales, pénales et sociales au sens large, tandis que les juridictions de l'ordre administratif traitent du contentieux administratif au sens de la légalité des décisions administratives.

Dans la mesure où en l'espèce, l'action en justice lancée par les parties demanderesse tendrait à faire examiner la légalité d'une décision administrative de la commune par le juge judiciaire, aux fins d'en faire suspendre les effets, il serait demandé à la juridiction saisie de se prononcer sur la régularité de ladite décision administrative communale, laquelle décision relèverait de la compétence exclusive des juridictions administratives.

La commune de X.) de faire valoir qu'il n'appartiendrait nullement à un juge civil de toiser pareille question, sous peine de détourner les règles de compétence d'attribution de compétences des juridictions civiles et administratives, lesquelles sont d'ordre public, et partant de remettre en cause le principe d'autonomie du droit administratif.

Elle précise finalement qu'admettre la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour toiser la légalité d'une décision administrative, qui bénéficierait d'une présomption de régularité et du privilège d'exécution d'office, reviendrait à permettre un contournement des règles d'attribution de compétence de chaque juridiction, respectivement de chaque ordre juridictionnel, mettant dangereusement en péril le principe de sécurité juridique.

Dans la mesure où les parties demanderesse auraient saisi le juge administratif en annulation de la décision de la commune, avec les mêmes moyens que ceux repris dans

l'assignation du 18 avril 2019, les parties demandereses auraient implicitement avoué la compétence du juge administratif pour connaître de la présente demande.

L'administration communale de **X.**) demande reconventionnellement la condamnation des parties demandereses à lui payer une indemnité de procédure d'un montant de 1.000 euros sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile.

Le notaire **C.**) n'a pas comparu à l'audience.

L'exploit d'assignation lui ayant signifié dans les formes de l'article 155(5) du nouveau code de procédure civile, il y a lieu de statuer par défaut à son égard, en vertu de l'article 79 alinéa 1<sup>er</sup> du nouveau code de procédure civile.

Aux termes de l'assignation du 18 avril 2019, le notaire **C.**) a été assigné pour se voir déclarer commune l'ordonnance à intervenir, l'acte de vente notarié relatif au terrain litigieux devant être passé en son étude, suivant demande de l'administration communal de **X.**).

La déclaration de jugement commun a pour but de rendre une décision judiciaire à intervenir opposable à un tiers pour que celui-ci ne puisse l'écarter en opposant la relativité de la chose jugée, ou surtout l'attaquer par la voie de la tierce opposition.

Il en suit que le notaire **C.**) n'est pas assigné aux mêmes fins que l'administration communal de **X.**), de sorte qu'il n'y a pas lieu de procéder à sa réassignation sur base de l'article 84 du nouveau code de procédure civile.

### Les faits

Il résulte des pièces versées en cause que la société **SOC.1.)** Sàrl a cédé aux époux **A.)-B.**), suivant compromis de vente du 8 août 2018, un appartement, situé à (...), au prix de 360.000 euros, un appartement situé à (...), au prix de 125.000 euros et un terrain situé à **X.**), au prix de 30.000 euros et que par courrier du 19 décembre 2018, le bourgmestre de la commune de **X.**), pour le collège échevinal, a informé le notaire **C.**) de la décision du collège des bourgmestre et échevins d'exercer son droit de préemption sur le terrain situé à **X.**) pour la somme de 30.000 euros, en application des dispositions de la loi sur le pacte logement du 22 octobre 2008, avec demande adressée au notaire qu'il rédige l'acte authentique tel que le stipule l'article 11 de la loi du 22 octobre 2008 précitée;

que par courrier recommandé avec accusé de réception et par télécopie du 23 janvier 2019, les requérants ont, par l'intermédiaire de leur mandataire, contesté la décision portant sur l'exercice du droit de préemption par la commune, faisant valoir que les conditions de fond

fixées par l'article 3 de la loi du 22 octobre 2008 n'étaient pas remplies, de sorte que la décision était susceptible d'annulation ;

que la commune de X.) n'y ayant réservé aucune suite, un courrier de rappel lui fut adressé le 15 février 2019 ;

que par courrier du 27 février 2019, le bourgmestre, pour le collège échevinal, a contesté les courriers des 23 janvier 2019 et 15 février 2019, précisant dans ce même courrier, avoir avisé le notaire C.) de dresser l'acte de vente en faveur de la commune;

que par requête déposée le 2 avril 2019, les requérants ont introduit un recours en annulation devant le tribunal administratif contre la décision matérialisée par courrier du 19 décembre 2018 et la décision de confirmation matérialisée par courrier du 27 février 2019.

#### Quant à la compétence du tribunal saisi

La compétence d'attribution du président du tribunal d'arrondissement siégeant comme juge des référés étant la même que celle du tribunal d'arrondissement dont il fait partie, il résulte de la lecture combinée des articles 2 et 20 du nouveau code de procédure civile que le juge des référés connaît en principe des affaires civiles et commerciales dont la valeur en capital et intérêts, au jour de la demande, excède la somme de 10.000 euros.

En vertu de l'article 84 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux judiciaires, tandis que l'article 95bis (1) de la Constitution attribue le contentieux administratif aux juridictions administratives.

La notion de « droits civils », telle que figurant à l'article 84 de la Constitution, doit être comprise au sens large, de manière à englober tous les droits, tous les intérêts, à l'exception de ceux qui, par une loi, ont été spécialement soustraits à la connaissance de la juridiction ordinaire, de sorte à comprendre les contrats, en ce compris les contrats passés par l'administration qui relèvent ainsi de la compétence des tribunaux judiciaires (André Buttgenbach, Manuel de droit administratif, Bruylant, 1959, n°383).

Aux termes de l'article 2, paragraphe (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, un recours est ouvert « *contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible* », et aux termes de l'article 7, paragraphe (1) de la même loi « *le tribunal administratif statue encore sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre les actes administratifs à caractère réglementaire, quelle que soit l'autorité dont ils émanent.* ».

Si les juridictions de l'ordre administratif ont ainsi compétence pour connaître d'une décision administrative, encore faut-il que la décision porte sur un droit autre qu'un « droit

civil », le simple fait qu'une décision émane d'une autorité administrative étant insuffisant pour justifier la compétence des juridictions administratives, à l'exclusion des juridictions ordinaires que sont les juridictions de l'ordre judiciaire.

Ainsi, ont notamment compétence les juridictions de l'ordre judiciaire pour connaître des contestations relatives aux contrats conclus par des autorités administratives lorsque ces contrats mettent en jeu des droits subjectifs (hypothèse du contentieux relatif à la formation des contrats et à leur exécution, tels le respect ou le non-respect d'un contrat, la résiliation d'un contrat, l'allocation de dommages et intérêts pour inexécution fautive d'un contrat).

Il s'agit dès lors de déterminer si l'exercice du droit de préemption par l'administration communale de **X.**), partant une autorité administrative, porte sur un droit civil ou non.

L'article 10 de la loi du 22 octobre 2008 dite « loi Pacte Logement » dispose que « *Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, les pouvoirs préemptant informent le notaire de leur décision d'exercer leur droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée à l'article 8, point 6°. Le silence du pouvoir préemptant dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption* »

L'article 11 de la même loi dispose comme suit: « *Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément à l'article 10, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge. Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, le pouvoir préemptant concerné est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts* ».

Il suit de la lecture combinée des articles 10 et 11 précités qu'à partir du moment où le pouvoir préemptant exerce son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification du notaire, l'acte notarié doit être signé dans le délai maximal de trois mois et qu'en cas de refus du cédant de signer l'acte notarié, il s'expose à une action en exécution forcée ou en dommages et intérêts.

Conformément aux développements des demandeurs, la vente « *est parfaite entre les parties, et la propriété est acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur, dès qu'on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé*» (article 1583 du code civil).

En l'occurrence, la commune de **X.**), en sa qualité de pouvoir préemptant, a exercé le 19 décembre 2018 son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification du notaire du 5 décembre 2018, correspondant aux prix et conditions mentionnés dans le compromis de vente du 8 août 2018 signé entre la société **SOC.1.)** Sàrl et les époux **A.)-B.)**, de sorte qu'en vertu de l'article 1583 du code civil, selon lequel une vente est parfaite et la propriété acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur, dès qu'il y a accord sur la chose et le prix, le transfert de propriété s'est opéré de plein droit au profit

de la commune de X.), la vente devant seulement être formalisée par un acte authentique devant notaire, en l'occurrence le notaire C.).

L'exercice du droit de préemption doit ainsi être considéré comme mode d'acquisition d'un bien immobilier par priorité d'une personne publique ou encore comme la substitution d'une personne publique lors de la cession d'un bien immobilier (Trib. adm. 18 avril 2018, numéro 40915 du rôle).

Or, seules les juridictions de l'ordre judiciaire sauraient avoir compétence pour suspendre les effets d'une vente devant être formalisée par acte de vente notarié, en attendant la décision à intervenir au fond par la juridiction compétente pour connaître des moyens avancés à l'appui du recours en annulation de la décision litigieuse, pareille demande ayant pour objet un droit civil.

Le juge des référés, en tant qu'émanation du tribunal d'arrondissement, juridiction de l'ordre judiciaire, a dès lors compétence pour connaître de la demande des parties demanderesse sur base des articles 933 alinéa 1<sup>er</sup> et 932 alinéa 1<sup>er</sup> du nouveau code de procédure civile.

Il ne suit que le moyen d'incompétence *ratione materiae* soulevé par l'administration communale de X.) est à rejeter.

#### Quant au bien-fondé de la demande

Les époux A.)-B.) se prévalent d'un dommage imminent qui leur serait causé si, avant que le tribunal administratif ne statue sur leur recours en annulation, l'administration communale de X.) pouvait signer l'acte de vente notarié, en ce qu'ils se verraient de ce fait dépossédés de leurs droits acquis sur le terrain litigieux lors de la signature du compromis de vente.

A titre subsidiaire, ils font valoir qu'il existe un différend sérieux entre parties quant à la validité des conditions d'exercice du droit de préemption par l'administration communale de X.), et que ce différend sérieux justifierait la mesure conservatoire requise, afin de sauvegarder leurs droits de propriété sur le terrain litigieux.

L'administration communale de X.), qui fait valoir qu'une décision administrative bénéficierait d'une présomption de régularité, qui ne pourrait être remise en cause que par une décision du juge administratif, n'invoque aucune contestation particulière à l'appui de la demande des parties demanderesse.

Les parties demanderesse agissent à titre principal sur base de l'article 933 alinéa 1<sup>er</sup> du nouveau code de procédure civile aux termes duquel le président ou le juge qui le remplace, peut toujours prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui



s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite.

La voie de fait peut se définir comme étant constituée par une atteinte manifestement illicite et intolérable à un droit certain et évident d'autrui par des actes matériels posés par leur auteur en vue d'usurper un droit qu'il n'a pas ou pour se rendre justice à soi-même. Il résulte de cette définition que, pour qu'il y ait voie de fait, il faut qu'il y ait commission d'actes matériels commis au préjudice des droits d'autrui et par lesquels l'auteur du trouble usurpe un droit qu'il n'a pas ou se fait justice à soi-même. En d'autres termes, l'une des conditions pour qu'il y ait voie de fait au sens de l'article 933 du nouveau code de procédure civile est l'existence d'une attaque, d'une entreprise délibérée par laquelle l'auteur porte atteinte aux droits d'autrui pour s'arroger un droit qu'il sait ne pas avoir ou pour se procurer un droit qu'il croit avoir et qu'en réalité il n'a pas. A partir du moment où la voie de fait imminente ou consommée est caractérisée, il importe peu qu'elle soit le résultat d'une action positive ou d'une abstention. Ce qui importe, c'est le constat d'une atteinte manifestement illicite et intolérable à un droit certain et évident d'autrui et qu'il y soit mis fin dans l'intérêt de la victime, sans égard au mode de réalisation de cette atteinte.

Les parties demanderesses invoquent à l'appui de leur recours différentes violations commises par l'administration communale de **X.**) lors de l'exercice du droit de préemption actuellement litigieux, notamment:

- la violation des articles 28 et 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, en ce que la décision d'exercer le droit de préemption aurait été prise par un organe incompétent ;
- la violation de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 en ce que la décision du 19 décembre 2018 serait lacunaire quant aux motifs justifiant l'exercice du droit de préemption ;
- la violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 en ce que l'administration communale de **X.**) a omis d'informer les requérants de sa décision préalablement à l'exercice du droit de préemption, de sorte qu'elles ont été mises dans l'impossibilité de faire valoir leurs observations ;
- la violation de l'article 3 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 dite « Pacte Logement » en ce que la décision n'est pas motivée et qu'il n'est nullement établi que l'exercice du droit de préemption se fait dans l'intérêt général ou dans l'intérêt communal.

L'appréciation du bien-fondé de ces moyens dépassant le pouvoir d'appréciation du juge des référés, qui est le juge de l'évident et de l'incontestable, le caractère illégal ou irrégulier de la décision de l'administration communale de **X.**) du 19 décembre 2018 n'est pas établi à l'exclusion de tout doute, de sorte qu'il existe une contestation sérieuse quant à l'existence même de la voie de fait alléguée.

La demande est dès lors à déclarer irrecevable sur base du référé-sauvegarde.

Dans la mesure cependant où il résulte du courrier du collège échevinal de la commune de X.) du 27 février 2019 portant rejet de la réclamation des parties demanderesse du 23 janvier 2019, que toute irrégularité de la décision du 19 décembre 2018 est formellement contestée, les parties ayant une interprétation divergente de la loi et des conditions d'exercice du droit de préemption, les parties demanderesse justifient l'existence d'un différend sérieux quant à la régularité et la validité de l'exercice du droit de préemption.

L'existence de ce différend sérieux confère des pouvoirs au juge des référés, à savoir celui d'ordonner des mesures conservatoires, d'attente, même en présence d'une contestation sérieuse sur le bien-fondé ou la recevabilité de l'instance principale que le demandeur pourrait introduire par la suite (TGI Lyon, 16 oct. 1973 : JCP G 1974, II, 17762, note G. Couchez), en cas d'urgence, tel le cas en l'espèce, l'urgence étant établie au regard du fait que la passation de l'acte authentique par-devant le notaire C.) aurait pour conséquence de déposséder les époux A.)-B.) de leurs droits acquis sur le terrain litigieux lors de la signature du compromis de vente avec la société SOC.1.) Sàrl, respectivement que le refus de passer l'acte authentique aurait pour conséquence d'exposer la société SOC.1.) Sàrl à des dommages et intérêts pour inexécution contractuelle, conformément à l'article 11 de la loi du 22 octobre 2008.

Les conditions d'application de l'article 932 alinéa 1<sup>er</sup> étant réunies, il y a lieu de faire droit à la demande et de suspendre les effets de la décision prise par l'administration communale de X.) d'exercer son droit de préemption sur la parcelle inscrite au cadastre sous le numéro (...), lieu-dit « (...) », matérialisée par les courriers du 19 décembre 2018 et du 27 février 2019, et partant de faire défense à la partie assignée de signer l'acte de vente notarié, le tout en attendant l'issue définitive du litige porté devant les juges du fond.

Eu égard à l'issue du litige, l'administration communale de X.) ne justifie pas l'iniquité requise pour l'application de l'article 240 du nouveau code de procédure civile, de sorte que sa demande en allocation d'une indemnité de procédure est à rejeter.

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

Nous Malou THEIS, Vice-Président au Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant comme juge des référés, en remplacement de Madame le Président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, statuant par défaut à l'égard du notaire C.) et contradictoirement à l'égard des autres parties à l'instance,

recevons la demande en la forme ;

rejetons le moyen d'incompétence *ratione materiae* soulevé par l'administration communale de X.) ;

Nous déclarons compétent pour connaître de la demande;

déclarons la demande irrecevable sur base de l'article 933 alinéa 1<sup>er</sup> du nouveau code de procédure civile ;

déclarons la demande recevable sur base de l'article 932 alinéa 1<sup>er</sup> du nouveau code de procédure civile ;

au principal, renvoyons les parties à se pourvoir devant qui de droit mais dès à présent et par provision;

ordonnons la suspension des effets de la décision prise par l'administration communale de **X.)** d'exercer son droit de préemption sur la parcelle inscrite au cadastre sous le numéro (...), lieu-dit « (...) », matérialisée par les courriers du 19 décembre 2018 et du 27 février 2019, avec défense à l'administration communale de **X.)** de signer l'acte de vente notarié, en attendant l'issue définitive de l'instance compétente au fond pour connaître du recours contre la décision de l'administration communale de **X.)** du 19 décembre 2018, confirmée le 27 février 2019;

rejetons la demande de l'administration communale de **X.)** sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile ;

déclarons la présente ordonnance commune au notaire **C.)** ;

condamnons l'administration communale de **X.)** aux frais de l'instance ;

ordonnons l'exécution provisoire de la présente ordonnance nonobstant appel et sans caution.