A r r ê t c i v i l

Audience publique du mercredi, seize février deux mille.

Numéro 22937 du rôle.

Composition:

Marie-Paule ENGEL, présidente de chambre ;
Edmée CONZEMIUS, premier conseiller ;
Camille HOFFMANN, conseiller ;
Georges WIVENES, avocat général ;
Patrick KELLER, greffier.

E N T R E :

A.), employé privé, demeurant actuellement à L-**(…)**, **(…)**,

appelant aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Rita HERBER d'Esch-sur-Alzette en date du 2 décembre 1998,

comparant par Maître Gaston VOGEL, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

e t :

L'Administration communale de LIEU.1.), représentée par son collège des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions,

intimée aux fins du prédit exploit HERBER,

comparant par Maître Roger NOTHAR, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

L A C O U R D ' A P P E L :

Saisi d'une demande de **A.)** en indemnisation du préjudice à lui accru par suite du règlement d'une note de frais et d'honoraires de son avocat chargé de la défense de ses intérêts dans le cadre de deux procédures en annulation des autorisations de construire accordées par le bourgmestre de la commune de **LIEU.1.)** à **B.)**, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, par jugement rendu contradictoirement le 9 octobre 1998, a reçu la demande en la forme mais l'a déclarée non fondée et en a débouté le demandeur.

Au soutien de leur décision, les premiers juges ont d'abord analysé la procédure introduite et jugée devant le Comité du Contentieux du Conseil d'Etat (l'autorisation de construire délivrée le 29 mai 1990 a été annulée parce que basée sur un règlement des bâtisses qui au moment de la délivrance de l'autorisation n'avait pas encore été soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur conformément aux exigences de l'article 52 de la loi du 12 juin 1937, la seconde autorisation du 1er août 1991 a été annulée pour défaut d'observation des prescriptions de publicité préalable imposées par l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979) pour examiner ensuite l'article 1er de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques et en déduire " qu'il appartient au justiciable qui veut aboutir dans une action basée sur cet article de rapporter outre la preuve du fonctionnement défectueux d'un service public, celle de son préjudice trouvant sa cause directe dans ce fonctionnement défectueux ".

Le tribunal a dans la suite retenu que l'annulation par le Conseil d'Etat des décisions illégales constitue la preuve que l'administration communale de **LIEU.1.)** a fonctionné de manière défectueuse, ce qui serait de nature à engager sa responsabilité une fois établie la relation entre l'acte fautif et le préjudice subi pour dire finalement que le préjudice dont se prévaut **A.)** n'est pas la conséquence directe des décisions annulées, le demandeur n'ayant jamais remis en cause l'objet même de ses autorisations, à savoir la construction d'un immeuble à appartements d'ailleurs autorisée définitivement par une troisième autorisation non entreprise, mais trouve sa cause dans les recours exercés contre les décisions.

Ce jugement a été régulièrement entrepris par **A.)** selon exploit de l'huissier Rita HERBER en date du 2 décembre 1998 par un appel motivé comme suit : " Attendu que c'est à tort que le jugement attaqué a débouté le sieur **C.)** (il faut lire **A.)**) de sa demande contre l'administration communale de **LIEU.1.)** introduite par assignation du 28 juillet 1995 alors que cette demande était fondée tant en fait qu'en droit ".

Par des conclusions subséquentes, il demande la confirmation du jugement entrepris en ce qu'il a retenu le fonctionnement défectueux de l'administration communale de **LIEU.1.)**, mais soutient que la relation causale entre l'acte défectueux et le préjudice serait donnée, les recours contre les autorisations de bâtir trouvant leur cause directe et immédiate dans l'illégalité de ces mêmes décisions de sorte que les frais engendrés par

l'introduction desdits recours " constitueraient nécessairement un effet direct et immédiat du fonctionnement défectueux de l'administration communale de **LIEU.1.)** ". L'annulation serait considérée comme une condition à la fois nécessaire et suffisante de la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et l'autorisation de bâtir accordée finalement ne serait d'aucune incidence.

L'intimée demande la confirmation de la décision entreprise. Selon ses conclusions prises en première instance, le litige serait à toiser exclusivement sur le fondement de l'article 1er de la loi de 1988, seule base légale invoquée. Les sommes dépensées pour la défense devant le Conseil d'Etat ne trouveraient pas leur cause directe dans sa faute, mais dans le droit dont dispose tout justiciable qui se dit lésé par une décision administrative individuelle de demander l'annulation de cette décision devant les instances compétentes. Le montant réclamé serait contesté parce que non taxé par le conseil de l'ordre des avocats. Les honoraires mis en compte dont le paiement n'est pas établi seraient surfaits et non en relation avec le résultat obtenu, ni avec le degré de difficulté de l'affaire.

Sur le fondement de l'article 205 du nouveau code de procédure civile, les parties avaient été priées en cours de la mise en état de conclure sur l'incidence éventuelle sur la demande de l'article 240 du nouveau code de procédure civile.

L'appelant répond en ordre principal que l'article 240 du nouveau code de procédure civile ne serait pas d'ordre public de sorte que la Cour n'aurait pas dû soulever le moyen d'office. Subsidiairement il fait valoir que cette disposition ne serait pas applicable en matière administrative et plus subsidiairement encore il conclut à voir dire que les domaines d'application de l'article 240 du nouveau code de procédure civile et de l'article 1er de la loi du 1er septembre 1988 seraient fondamentalement distincts dès lors que les deux textes ne s'excluent pas, mais, au contraire, se conjuguent.

L'intimée conclut à l'irrecevabilité sinon au rejet de la demande.

Selon les articles 62 et 205 du nouveau code de procédure civile, le juge peut inviter les parties à fournir des explications de fait et de droit nécessaires à la solution du litige. Il peut donc d'office relever les moyens de pur droit quel que soit le fondement juridique invoqué par les parties.

L'argumentation de l'appelant est donc à rejeter.

Selon l'article 1er de la loi du 1er septembre 1988, *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.*

Si, en l'occurrence, le fonctionnement défectueux de l'administration communale en lui-même n'est plus cause de litige entre les parties, il en est

autrement du dommage et du lien causal entre le dommage prétendument subi et la faute de l'administration.

En matière de responsabilité pour faute des pouvoirs publics, les conditions pour que la victime puisse obtenir réparation du préjudice subi sont les mêmes qu'en droit commun de la responsabilité civile : préjudice, faute de l'administration et lien de causalité entre la faute et le préjudice.

Or tout préjudice n'est pas pour autant automatiquement réparable : il faut qu'il procède d'un fonctionnement défectueux du service public, en d'autres termes, il faut que le disfonctionnement lui-même ait causé un préjudice au particulier.

Le préjudice dont réparation est demandée consisterait dans le règlement de la note d'honoraires établie par le mandataire de l'appelant dans le cadre des recours introduits devant le Conseil d'Etat.

Les dépenses engagées par la victime sont en principe susceptibles d'être regardées comme des conséquences directes du fait dommageable si ces dépenses sont faites par la victime en vue de faire valoir ses droits, si elles sont la suite logique du dommage et encore si elles sont entreprises pour remédier au dommage.

En l'espèce, le préjudice de l'appelant ne résulte pas de la violation de la loi commise par l'intimée, mais le cas échéant du fait, non invoqué, que l'administration communale se serait opposée à tort et abusivement à une demande de retrait et de régularisation de l'autorisation de bâtir obligeant ainsi l'appelant à agir devant le Conseil d'Etat. Or, le fait de résister judiciairement à une demande constitue l'exercice d'un droit.

A cela s'ajoute que l'autorisation de bâtir, annulée à deux reprises pour vice de forme, a finalement été accordée pour le même immeuble qu'initialement prévu et autorisé de sorte que l'appelant n'a pas pu subir de préjudice du fait de l'autorisation de bâtir elle-même. La demande en octroi de dommages-intérêts n'est pas fondée, s'il ne s'agit que d'une illégalité de pure forme, n'excédant pas un certain degré de gravité, et si cette illégalité, bien que justifiant l'annulation de la décision prise, ne fait pas obstacle à ce que cette décision soit prise à nouveau. Dans ces conditions, la relation causale entre l'illégalité commise et le dommage allégué fait défaut. (Trav. préparatoires à la loi de 1988, avis du Conseil d'Etat, tribunal Lux. 26-06-63, P. 19, p. 191).

Par confirmation des premiers juges, il y donc lieu de dire qu'il n'y a aucune relation de causalité directe entre le fonctionnement défectueux de l'administration communale de **LIEU.1.)** et le prétendu préjudice de l'appelant.

Superfétatoirement la Cour entend ajouter que selon une certaine jurisprudence l'article 240 du nouveau code de procédure civile prévoirait une indemnisation forfaitaire des frais d'une instance non compris dans les

dépens. Ce ne seraient pas les honoraires de l'avocat que supporterait la partie condamnée, mais une indemnité forfaitaire qui doit les contrebalancer sans oublier les autres frais que la partie gagnante a exposés (Jcl. civ. fasc. 524 no 5 et 6 ; E . D. Responsabilité de la puissance publique vo Préjudice réparable no 315).

Les demandes en octroi d'une indemnité de procédure présentées de part et d'autre sont à rejeter, l'appelant n'ayant pas obtenu gain de cause dans son recours et l'intimée n'ayant pas justifié de l'iniquité requise.

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

la Cour d'appel, première chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement entre parties, le représentant du ministère public entendu,

sur rapport du magistrat chargé de la mise en état,

reçoit l'appel en la forme,

le dit non fondé et en déboute,

rejette les demandes en octroi d'une indemnité de procédure,

condamne l'appelant aux dépens avec distraction au profit de Maître NOTHAR.

La lecture du présent arrêt a été faite en la prédite audience publique par Marie-Paule ENGEL, présidente de chambre, en présence de Patrick KELLER, greffier.