A r r ê t c i v i l

Audience publique du mercredi, cinq novembre deux mille trois.

Numéro 26805 du rôle.

Composition :

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

E N T R E :

L'ÉTAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, représenté par son Ministre d'État, demeurant à L-1352 LUXEMBOURG, 4, rue de la Congrégation et pour autant que de besoin par son Ministre des Travaux Publics, demeurant à L-2450 LUXEMBOURG,

appelant aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Georges NICKTS de Luxembourg en date des 31 mai et 04 juin 2002,

comparant par Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

e t :

1) A.), retraité et son épouse,

2) B.1.), sans état, les deux demeurant ensemble à L-**(…)**,

3) B.2.), sans état, épouse **C.)**, demeurant à L-**(…)**,

4) B.3.), employée privée, demeurant à L-**(…)**,

intimés aux fins du prédit exploit NICKTS,

comparant par Maître Edmond DAUPHIN, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

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

Saisi de la part des consorts **A.)** et **B.)** d'une demande de transfert sinon de rétrocession des lots A, B et C d'un fonds inscrit au cadastre de la commune de **(...)**, section a de **(...)**, lieu-dit «**(...)**» faisant partie du numéro cadastral **(...)**, demande dirigée à l'encontre de l'Etat, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a, par un premier jugement du 25 juin 2001 laissé aux parties demanderesses la possibilité de se conformer l'article 17 de la loi du 25 septembre 1905, pour, par un second jugement du 18 mars 2002, faire droit à la demande.

Les faits de l'espèce tels qu'exposés par les premiers juges et non contredits par les parties se présentent comme suit :

Les trois lots en question devant faire l'objet d'un lotissement pour la construction d'immeubles d'habitation, leurs propriétaires furent informés le 13 juin 1968 par le bourgmestre de la commune de **(...)** que le tracé de la nouvelle auto-route toucherait le lotissement prévu. Le 22 juillet 1969, lorsque la procédure administrative du lotissement était achevée, il fut précisé aux propriétaires par le bourgmestre que lors du Conseil de Gouvernement des 4 et 5 juillet 1969 il avait été décidé de charger le Comité d'acquisition de l'Etat des pourparlers en vue de l'acquisition des emprises nécessaires à la construction de l'autoroute du Nord à **(...)** et qu'aucune autorisation de construire ne serait accordée.

Le 15 septembre 1969 le président du comité-d'acquisition confirma l'emprise et la disposition de l'Etat de se porter dès à présent acquéreur. La vente fut réalisée en date des 22 et 24 janvier 1970.

Dans la suite il s'est avéré qu'un autre tracé d'autoroute a été retenu et les terrains cédés n'ont jamais été affectés à la construction d'une route.

Invoquant les articles 6 et 8 de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes et l'article 54 de la loi du 17 décembre 1859 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, disposition reprise par l'article 51 de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation, les consorts **A.)** et **B.)** font valoir que l'Etat a acquis les terrains dans un but d'utilité publique de sorte qu'ils auraient droit à leur rétrocession.

Pour faire droit à la demande, les premiers juges ont d'abord considéré comme étant acquis que l'Etat a acheté les terrains non pas pour constituer un parc immobilier, comme il aurait été soutenu en cours d'instance, mais bien dans le but précis de travaux d'utilité publique que constitue la construction

de l'autoroute du Nord et dans le cadre de la loi modifiée du 16 août 1967 sur la grande voirie de communication.

Les premiers juges ont ensuite analysé les textes de loi cités pour en déduire que «les propriétaires qui ont consenti à la cession de leurs biens que l'Etat acquiert en vue de travaux d'utilité publique dès avant que la procédure d'expropriation judiciaire est commencée et dès avant que le plan des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal en application de l'article 9 de la loi modifiée du 16 août 1967, bénéficient du droit de rétrocession consacré par l'article 36 de la loi, par référence à l'article 51 de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique au même titre que les propriétaires expropriés ou ceux ayant consenti à la vente après la publication du règlement grand-ducal visé à l'article 9 ».

Le jugement a été entrepris par l'Etat selon acte d'appel des 31 mai et 4 juin 2002.

Selon l'appelant d'abord, l'acquisition en vue de la réalisation de la route du Nord, n'excluait pas, en présence de l'échec du projet, que des terrains définitivement acquis en dehors de toute expropriation puissent rester sa propriété pour être tenus en réserve afin d'être affectés à d'autres fins.

Selon l'appelant ensuite**,** le fait que les terrains aient à une époque donnée été déclarés d'utilité publique par application de la loi de 1967 n'a aucune incidence au regard de l'article 8 de cette loi qui autorise l'Etat à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique, et distingue ainsi l'acquisition de droit commun, exclu de la rétrocession, et l'expropriation de nature à déclencher la rétrocession. Cette interprétation serait confirmée par les travaux préparatoires.

L'appelant reproche finalement aux premiers juges une mauvaise interprétation de l'article 54 de la loi du 17 décembre 1859 et de l'article 51 de la loi du 15 mars 1979 qui concerneraient exclusivement l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le droit de rétrocession serait une prérogative exorbitante de droit commun, réservée par la législation sur l'expropriation aux propriétaires expropriés. En dehors de la procédure d'expropriation, il ne saurait y avoir lieu à rétrocession.

Selon les intimés l'argumentation de l'Etat que des terrains acquis en vue d'un but d'utilité publique pourraient être tenus en réserve pour être affectés à d'autres fins, violerait le principe de la bonne foi.

Les intimés se rallient à l'interprétation des textes de loi faite par les premiers juges pour dire que l'action en rétrocession reste ouverte dans l'hypothèse de l'acquisition de terrains pour travaux d'utilité publique et ce en dehors de toute procédure d'expropriation. A l'appui de leur thèse ils font une analyse détaillée de la procédure pour en déduire leur droit à rétrocession qui s'opposerait de même à ce que la collectivité puisse profiter d'une éventuelle plus-value au détriment du cédant.

Par des conclusions en réplique l'Etat contredit l'argument d'équité tiré de la plus-value en tablant sur la contre-valeur actuelle des terrains qui devraient être cédés au prix d'acquisition en 1970 et conteste toute intention d'abus.

Il est établi en cause par les pièces produites en cause et examinées par les premiers juges, examen auquel la Cour se rallie, que l'acquisition des terrains litigieux a été opérée en vue de la construction de la route du Nord. La Cour se réfère à cet égard notamment à la lettre du 15 septembre 1969 du président du comité d'acquisition qui fait valoir que les terrains tomberaient dans l'emprise de la nouvelle route du Nord et que l'Etat serait disposé à acheter dès à présent les terrains.

Les actes de vente conclus début 1970 ne font pas référence à la loi de 1967, ni à un quelconque but d'utilité publique. L'Etat était représenté par son Ministre des Finances et son ministre des Travaux publics pour lesquels agissait le receveur des domaines du bureau de l'enregistrement à Capellen. L'entrée en jouissance devait avoir lieu le jour de l'approbation de l'acte par l'autorité supérieure, approbation qui est intervenue le 5 février 1970 par le ministre des Finances et le 11 février 1970 par le Ministre des Travaux publics.

La loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes prévoyait en son article 6 tiret 7 une route reliant **(...)** à **(...)**, avec contournement des grandes localités et jonction aux routes principales. C'est ce tracé qui devait passer par les terrains des intimés. Selon l'article 4 de la loi, nul ne peut établir des installations et des constructions sur le domaine de la voirie qui devait s'établir conformément à l'article 9 alinéas 2 et 3 à savoir sur base de plans parcellaires à approuver par règlement grand-ducal.

Il est constant en cause qu'aucun règlement n'est intervenu au sujet du tracé de la route du Nord.

L'article 8 autorise l'Etat à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la construction et à l'aménagement de la voirie, objet de la loi.

Il se dégage des travaux préparatoires à la loi (n° 1209, avis du conseil d'Etat p.6) que «pour la construction de la grande voirie de communication l'Etat devra prendre possession d'environ 300 hectares de terrains privés et, **à défaut d'arriver à un accord amiable avec les propriétaires**, il sera obligé de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique. En vue d'éviter que l'exécution des travaux de voirie d'une telle envergure ne soit retardée outre mesure par la procédure judiciaire, il est indispensable de mettre à la disposition du Gouvernement une procédure d'expropriation particulière, plus souple et plus expéditive, à l'instar de celle de loi belge du 26 juillet 1962». «En vue d'accélérer la procédure d'expropriation, le Conseil d'Etat s'est déclaré d'accord avec l'inscription dans la loi de la déclaration d'utilité publique» (cf p. 7).

Il suit de l'agencement de l'article 8 de la loi, corroborée par cette analyse du Conseil d'Etat, que le législateur a offert à l'Etat deux procédures d'acquisition : l'acquisition amiable de droit commun, donc l'achat de gré à gré, et l'expropriation.

Aussi la loi traite-t-elle spécialement dans son Titre III de l'expropriation en prévoyant ce mode d'acquisition lorsqu'il est constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs immeubles est indispensable pour la réalisation des travaux. C'est dans le cadre de ce titre III que la loi a rendu applicable l'article 54 de loi du 17 décembre 1859 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit la ré-acquisition et la rétrocession.

Il ressort encore des articles 20 et ss du titre III que lorsqu'il est constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs immeubles est indispensable pour la réalisation des travaux visés, l'expropriation de ces immeubles est poursuivie.

Nonobstant cet arrêté, l'Etat garde néanmoins, conformément à l'article 22, la faculté de trouver un accord avec le propriétaire. Une vente de gré à gré intervenue à la suite d'un accord trouvé dans le cadre de l'expropriation et après prise de l'arrêté grand-ducal constatant la nécessité d'une prise de possession immédiate, pourra bénéficier de la rétrocession.

Or, la vente dont est saisie la Cour ne tombe pas sous cette alternative pour avoir été conclue en-dehors du cadre d'une expropriation et en-dehors de la nécessité d'une prise en possession immédiate. L'article 37 qui rend applicable l'article 54 de la loi du 17 décembre 1859, respectivement l'article 51 de la loi du 15 mars 1997, sur l'expropriation, ne saurait donc pas s'appliquer.

Le droit de rétrocession est une prérogative exorbitante de droit commun instituée par le législateur dans le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique et limitée à ce cadre et ne saurait se concevoir dans le cadre d'une vente de droit commun qui est d'essence irrévocable.

Il s'y ajoute qu'il ressort de l'ensemble des travaux préparatoires par l'emploi des termes « telle que la grande voirie de communication est projetée actuellement » (cf avis du conseil d'Etat) que lors de l'adoption de la loi le tracé n'était pas définitif. A cet égard il convient de citer notamment le rapport de la commission spéciale qui dit : « Il est retenu formellement par la Commission que la présente loi n'arrête et ne fixe pas d'ores et déjà les tracés de la voirie à créer. Il sera procédé à cette fixation par règlement grand-ducal comme il est prévu à l'article 9. ….Le projet prévoit une nouvelle route vers le Nord jusqu'à **(...)**. A cause des frais énormes auxquels il faudra déjà faire face pour réaliser le programme tel qu'il est arrêté jusqu'à présent, ce dernier n'a pu être poussé plus loin. Certains problèmes restent ouverts et il appartiendra à des lois ultérieures de profiter des possibilités réservées et de faire notamment continuer la nouvelle voie vers le Nord en direction d'**(...)** ».

Aussi, ni le règlement grand-ducal prévu à l'article 9, ni surtout, et à plus forte raison, celui prévu à l'article 20 n'avaient été pris au moment de la vente et la route du Nord n'a trouvé son tracé définitif qu'à la suite des lois du 29 août 1972 et 26 mai 1998.

Il n'est toutefois pas contesté que le Conseil de Gouvernement avait lors de ses séances des 4 et 5 juillet 1969 décidé de charger le Comité d'acquisition d'entreprendre des pourparlers en vue de l'acquisition des emprises nécessaires et que le Comité d'exécution avait convoqué le 15 septembre 1969 à cette fin les propriétaires concernés à une réunion. C'est à la suite de cette réunion que les ventes ont eu lieu.

Or, s'il est vrai que l'article 1er de la loi du 16 août 1967 avait autorisé le gouvernement à établir une grande voirie de communication conformément au programme général énoncé à l'article 6 et aux plans à arrêter par le Grand-Duc aux termes de l'article 9 et que les travaux de cette voirie sont déclarés d'utilité publique, il n'en reste pas moins, comme il a été démontré par les développements qui précèdent, que le tracé de la route du Nord était au moment de la vente en état de pur projet et que les plans définitifs n'étaient pas arrêtés de sorte que l'utilité publique des travaux de construction n'était pas encore donnée et que les terrains n'ont pas pu être acquis dans un but d'utilité publique.

Les intimés ne sauraient donc pas non plus se baser sur le caractère d'utilité publique des travaux pour faire aboutir leur demande en rétrocession.

L'argumentation subsidiaire consistant à invoquer l'abus de droit et la mauvaise foi de l'Etat, de nature à faire aboutir le cas échéant une action en dommages-intérêts, ne saurait justifier l'action en rétrocession dont est saisie la Cour de sorte qu'il n'y a pas lieu à étayer la motivation sur ce point.

Vu la décision à intervenir, la demande des intimés en octroi d'une indemnité de procédure est à rejeter.

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, sur rapport du magistrat de la mise en état, le représentant du ministère public entendu,

reçoit l'appel en la forme ;

le dit fondé ;

R E F O R M A N T :

rejette la demande introductive d'instance ;

rejette la demande des intimés en octroi d'une indemnité de procédure ;

condamne les intimés in solidum aux dépens des deux instances.

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.