Texte pseudonymisé

Avertissement: Ce document pseudonymisé a une valeur purement informative. Le document original seul fait foi.

A r r ê t c i v i l

Audience publique du mercredi, vingt-deux juin deux mille onze

Numéro 36676 du rôle

Composition :

Edmée CONZEMIUS, présidente de chambre ;
Marc KERSCHEN, premier conseiller ;
Camille HOFFMANN, premier conseiller ;
Antoinette PASCUCCI, greffier.

E n t r e :

Administration communale de WORMELDANGE établie en la mairie de Wormeldange, à L-5480 Wormeldange, 95, rue Principale, représentée par son bourgmestre, sinon par son collège des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions,

appelante aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Tom NILLES d'Esch-sur-Alzette en date du 01/10/2010,

comparant par Maître Pierre METZLER, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

e t :

PERSONNE1.), demeurant à L-ADRESSE1.),

intimé aux fins du prédit exploit NILLES,

comparant par Maître Albert RODESCH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

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

Par jugement rendu le 19 mai 2010, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a déclaré non fondée la demande de la commune de Wormeldange en condamnation d'PERSONNE1.) à lui payer le montant de 37.646,40 €, avec les intérêts légaux, représentant sa quote-part des frais des travaux d'infrastructure de la rue « *ADRESSE1.)* » à ADRESSE1.), avancés par la commune au profit d'PERSONNE1.).

Les faits de l'espèce se résument comme suit :

Le bourgmestre de la commune de Wormeldange avait accordé une autorisation de bâtir à PERSONNE1.) le 27 novembre 2004 pour la construction d'une maison au n° ADRESSE1.) » à ADRESSE1.).

Cette autorisation de bâtir est soumise aux conditions exprimées dans un courrier du 21 juillet 2004 de la commune de Wormeldange. Ce courrier précise que le raccordement de la parcelle d'PERSONNE1.) à l'infrastructure existante n'est que provisoire, tolérable seulement à court terme puisque non conforme aux dispositions des articles 24, 30 et 47 du règlement sur les bâtisses, et qu'PERSONNE1.) n'est pas dispensé d'une future participation financière lors d'une extension des réseaux primaires et de la voirie dans le cadre du lotissement des parcelles en aval de la rue « ADRESSE1.)».

Suivant les autorités communales « *le terrain en question (d'PERSONNE1.)) se situait à l'époque le long d'une voirie vicinale sans infrastructures et inapte à recevoir des constructions sans extension des réseaux d'infrastructures existants* » (courrier de la commune du 19 juin 2006 à PERSONNE1.)) et « *que les infrastructures nécessaires étaient quasiment inexistantes, exception faite de celles posées dans le temps sur initiative privée par les propriétaires PERSONNE3.) et PERSONNE4.) qui ont cédé leur « conduite d'eau » et leur « canalisation » à la commune par acte notarié du 11 octobre 2004* » (décision du conseil communal du 28 juillet 2006 de faire l'avance des frais d'infrastructures incombant à PERSONNE1.)).

Toujours suivant les autorités communales, « *comme il existait déjà à l'époque un projet d'aménagement particulier couvrant la rue « ADRESSE1.) » à ADRESSE1.), et comme l'intention, d'ailleurs documentée à suffisance dans les différents échanges de courriers et l'autorisation de bâtir, a été que vous (PERSONNE1.)) raccordiez à terme votre maison aux réseaux d'infrastructure à élaborer dans le cadre du plan d'aménagement susvisé, la commune avait accepté une solution de raccordement intermédiaire et tout à fait provisoire aux réseaux provisoirement mis en place* ». Cette solution provisoire avait été acceptée par la commune afin de ne pas retarder indument le projet de construction d'PERSONNE1.).

Dans le cadre du projet d'aménagement particulier de la rue « *ADRESSE1.)* » à ADRESSE1.), présenté par sept propriétaires de

terrains à bâtir, approuvé par le conseil communal le 31 mars 2005 et par le Ministre de l'Intérieur le 17 février 2006, la commune a conclu, le 14 mars 2007, en application de l'article 36 de la loi du 19 juillet 2004, une convention avec les sept propriétaires-promoteurs relative à la réalisation et au financement des travaux de voirie et d'équipements nécessaires à la viabilité du projet, comprenant notamment la conduite d'eau, la distribution d'énergie électrique, l'éclairage public, les canalisations, l'antenne collective, le réseau téléphonique, la voirie, les branchements des places à bâtir aux réseaux primaires, la cession de terrains réservés à des constructions et aménagements publics et la cession gratuite des équipements publics à la commune.
Cette convention fut approuvée par le conseil communal le 23 mars 2007 et par le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire le 19 avril 2007.

La convention précise en son point 14 : « *En vu de la réalisation du présent plan d'aménagement particulier, l'autorisation de bâtir n° NUMERO1.) du 27 novembre 2004 pour la construction d'une maison unifamiliale ADRESSE1.) (..) était basée (condition n° 18) sur la participation du propriétaire actuel desdites parcelles avec une quote-part aux travaux d'infrastructures à réaliser dans le cadre du présent plan d'aménagement particulier, infrastructures dont le propriétaire profite intégralement et par lesquelles son terrain sera également viabilisé. Le terme « travaux d'infrastructures » comprend les réseaux primaires et la voirie, tel que précisé dans un courrier de l'administration communale du 21 juillet 2004* ».
Afin de ne pas retarder, voire bloquer, la réalisation du P.A.G., le conseil communal s'est déclaré d'accord, par décision du 28 juillet 2006, à ce que la commune avance la quote-part des frais d'infrastructure incombant à PERSONNE1.), quitte à en réclamer le remboursement après l'achèvement des travaux.
En conséquence de quoi la convention a arrêté que la quote-part attribuée à la propriété d'PERSONNE1.) est fixée à 1/8, soit 12,50% et que le préfinancement des travaux d'infrastructure sera effectué par la commune qui exigera le remboursement du propriétaire actuel (PERSONNE1.)) et que par conséquent 87,50% des frais seront à charge des sept propriétaires-promoteurs, signataires de la convention.

Par facture du 25 novembre 2008, la commune demande à PERSONNE1.) de lui régler le montant de 37.646,40 €.

La demande en justice introduite par la commune a pour objet la condamnation d'PERSONNE1.) au paiement de cette somme.

Pour déclarer cette demande non fondée, le tribunal a dit que la participation des administrés, propriétaires de terrains, aux frais de voirie et d'équipements collectifs peut être réclamée par la commune en vertu de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, soit sur base d'un règlement communal visé à l'article 24 de la susdite loi, soit sur base de la convention spéciale entre la commune et le promoteur suivant l'article 36 de la même loi ; que le recours à un règlement communal est imposé par l'article 24 lorsque la

commune entend récupérer les frais exposés pour la mise en œuvre d'un plan d'aménagement général et que l'article 36 lui permet aussi de conclure une convention pour fixer les conditions et modalités de réalisation du projet d'exécution d'un plan d'aménagement particulier ; qu'en l'espèce, le litige se situe dans le cadre d'un plan d'aménagement général ; que par conséquent, faute par la commune d'avoir émis un règlement prévoyant notamment les critères en fonction desquelles la participation des propriétaires-promoteurs doit être calculée, elle ne saurait agir judiciairement contre le défendeur.
Superfétatoirement, le tribunal a ajouté que la commune de Wormeldange n'établit l'existence d'aucun accord avec PERSONNE1.) sur sa participation aux frais de viabilité de son terrain; que les pièces versées en cause établissent seulement que la commune a imposé à PERSONNE1.) une participation aux frais comme condition à la délivrance de l'autorisation de construire.

La commune de Wormeldange a relevé appel de ce jugement par exploit d'huissier de justice du 1er octobre 2010 pour entendre, par réformation de la décision entreprise, faire droit à sa demande en paiement.

A l'appui de son appel, la commune se réfère à la convention conclue le 14 mars 2007 entre elle et sept riverains de la rue « ADRESSE1.) ».
Elle soutient que cette convention est conforme à l'article 36 de la loi du 19 juillet 2004 ; que du moment qu'elle est approuvée par le conseil communal et le ministre compétent, et publiée, la convention a la valeur d'un acte réglementaire, opposable, non seulement aux propriétaires qui l'ont signée, mais encore à l'intimé bien qu'il ait refusé de la signer; que partant elle peut se prévaloir d'un règlement au sens de l'article 24 de la loi du 19 juillet 2004. L'appelante se réfère à cet égard à un jugement rendu le 22 juillet 2009 par le tribunal administratif sous le n° du rôle 24495.

Subsidiairement, quant à l'alinéa 3 de l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004, qui dispose que le bourgmestre ne délivre aucune autorisation de construire tant que les travaux de voirie et d'équipement publics nécessaires à la viabilité de la construction projetée ne sont pas achevés, sauf si l'exécution et les délais d'achèvement de ces travaux, la participation aux frais et les termes de paiement sont réglés par une convention spéciale, l'appelante soutient que cette disposition exprime une règle générale, non seulement applicable en cas de projet d'aménagement particulier, mais encore en cas de projet d'aménagement général ; que cette convention existe en l'espèce ; que l'intimé en exécutant l'autorisation de construire a nécessairement accepté les conditions auxquelles l'appelante avait soumis cette automation.

L'appelante critique encore le jugement entrepris en ce que celui-ci a retenu qu'elle devrait prouver l'existence d'un accord avec l'intimé quant à la prise en charge des frais de viabilité du terrain de celui-ci. L'appelante argumente que l'obligation de participer aux frais d'infrastructure est une condition de l'autorisation de bâtir dont elle fait

partie intégrante et que la prise en charge ne doit pas nécessairement faire l'objet d'un accord ; que le montant réclamé doit en outre être qualifié de taxe rémunératoire qui a le caractère d'une imposition communale dont le contentieux relève de l'article 153 de la loi communale ; que la réclamation contre la taxe est à présenter dans les trois mois de la réception du bulletin ; que l'intimé n'a pas soulevé de réclamation dans le délai légal ; que le courrier adressé le 9 décembre 2008 par l'avocat de l'intimé au collège des bourgmestre et échevins ne constitue pas une réclamation valable ; que ledit courrier ne précise pas qu'il s'agit d'une réclamation et n'énonce aucun motif à l'appui d'une réclamation ; qu'en outre la réclamation n'a aucun effet suspensif et ne dispense pas l'administré du paiement de la taxe.

L'intimé demande la confirmation du jugement entrepris par entérinement de ses motifs.

Il insiste sur ce que l'appelante ne peut pas se prévaloir d'un règlement au sens de l'article 24 (1) de la loi du 19 juillet 2004. En outre, même si l'on devait reconnaître à la convention du 14 mars 2007 un caractère réglementaire, le principe de la non-rétroactivité en empêcherait l'application en l'espèce.
Il fait encore état de la circulaire n° 2603 du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire du 20 novembre 2006 qui rappellerait le principe de non-rétroactivité des actes administratifs.
Il conteste que la facture émise le 25 novembre 2008 par la commune constitue une taxe rémunératoire.

Subsidiairement, il offre de prouver par témoin que le 4 avril 2006, société anonyme préjudice quant à la date exacte, le bourgmestre de la commune de Wormeldange a confirmé que la participation de monsieur PERSONNE1.) se limite aux frais de raccordement, à la conduite d'eau et à la canalisation, mais non aux frais de voirie.

L'appelante demande que l'offre de preuve par témoin libellée par l'intimé soit déclarée irrecevable. Le témoin dont l'audition est demandée, à savoir Mme PERSONNE5.), est l'épouse de l'intimé et ne pourrait pas témoigner de façon neutre et impartiale. En outre, l'offre de preuve manquerait de pertinence. L'appelante fait encore état de son courrier du 21 juillet 2004 qui fait expressément référence à la « *future quote participation de votre part lors d'un extension des réseaux primaires et de la voirie dans le cadre du lotissement des parcelles en aval* » ; que par conséquent les frais relatifs à l'aménagement de la voirie ferait partie de la quote-part des frais dus par l'intimé.

Chaque partie demande la condamnation de la partie adverse à lui payer une indemnité de procédure.

Il ne ressort pas de la procédure versée en cause que le jugement entrepris ait été signifié à la partie appelante. Aucun délai n'ayant commencé à courir, l'appel relevé par acte d'huissier du 1er octobre 2010 est recevable.

Pour obtenir le paiement de sa créance, la commune ne saurait se borner à faire état de ce que la participation financière de l'intimé aux frais des infrastructures à réaliser était une condition de l'autorisation de bâtir.
Il y a lieu de remarquer d'emblée que l'acceptation implicite des conditions attachées à l'autorisation de bâtir par la construction de la bâtisse qui fait l'objet de l'autorisation, n'a pas pour effet de placer les parties, commune et administré, dans une relation contractuelle. L'administré doit se conformer aux conditions de l'autorisation de bâtir, non parce qu'il les a acceptées, mais parce qu'elles lui sont imposées.
La prise en charge des frais d'infrastructure relève des dispositions spéciales qui règlent le financement des travaux de viabilité et d'équipements collectifs, à savoir les articles 24 et 36 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Ce point n'est pas litigieux entre parties, la commune insistant encore dans ses conclusions notifiées le 28 avril 2011, que la base légale justifiant sa demande est l'article 24 de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

L'appelante soutient à cet égard qu'elle pourrait se prévaloir d'un règlement communal au sens de l'article 24 ; qu'en effet, la convention conclue le 14 mars 2007 entre la commune et sept propriétaires riverains de la rue « ADRESSE1.) » aurait pris un caractère réglementaire suite à son approbation par le conseil communal et le Ministre de l'Intérieur, et sa publication; qu'elle serait dès lors opposable à l'intimé dont la propriété est mentionnée dans la convention, bien qu'il ne l'ait pas signée, de sorte qu'il serait redevable de la quote-part des frais d'infrastructures mise à sa charge dans la convention. A l'appui de cette argumentation, l'appelante invoque un jugement rendu le 22 juillet 2009 par le tribunal administratif sous le n° du rôle 24495.

Dans cette affaire, une société-promoteur avait obtenu de l'autorité communale l'approbation d'un P.A.P. couvrant plusieurs terrains, divisés en deux lots. Bien que n'étant propriétaire que du premier lot sur lequel elle entreprit la construction d'une résidence, elle avait conclu une convention avec la commune relative aux conditions et modalités de réalisation des travaux d'infrastructure pour l'ensemble des parcelles comprises dans le P.A.P., donc également pour le lot appartenant à d'autres propriétaires. Deux années plus tard, ces propriétaires cédèrent leur lot à une autre société qui demanda une autorisation de bâtir au bourgmestre.
Celui-ci refusa l'autorisation de bâtir à la société acquéreuse au motif que les travaux d'infrastructure nécessaires à la viabilité de la construction projetée n'était pas achevés. La première société-promoteur avait conclu dans le même sens en faisant encore valoir que ni la société acquéreuse du deuxième lot ni les vendeurs n'étaient parties à la convention et que la société acquéreuse devrait conclure une nouvelle convention avec la commune, sans pouvoir invoquer la convention que la société-promoteur avait négociée et conclue avec la commune.
Le tribunal a rejeté ces moyens et a annulé la décision de refus du bourgmestre de délivrer une autorisation de bâtir à la société acquéreuse

en retenant que la convention conclue entre la société promoteur et la commune couvre la réalisation des travaux de voirie et d'infrastructures publiques sur l'ensemble des terrains concernés par le P.A.P., y compris le lot acquis par l'autre société.

Contrairement au soutènement de l'appelante, cette décision ne consacre pas la thèse de la convention muée en règlement communal suite à son approbation par le conseil communal et le Ministre de l'Intérieur.
Le jugement en question a trait à une demande en obtention d'une autorisation de construire relative à une parcelle comprise dans un P.A.P., mais non à la prise en charge des frais des travaux d'infrastructure et leur répartition entre les promoteurs. Il se conçoit que le tribunal ait pu juger que le refus de délivrer une autorisation de bâtir était illégal au regard de l'article 37, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 2004 en constatant simplement l'existence d'une convention spéciale portant également sur le terrain acquis par la société qui demandait l'autorisation de bâtir, bien que ni la société acquéreuse ni les vendeurs n'eussent été parties à la convention. Le simple fait juridique de l'existence d'une convention spéciale couvrant le terrain acquis par une société, même non partie à la convention, justifie la délivrance d'une autorisation de bâtir en sa faveur en application de l'article 37, alinéa 3. Cette solution ne crée pas une entorse au principe de l'effet relatif des contrats, puisque la société ni n'acquiert des droits ni n'assume des obligations nées de la convention.

En l'espèce, par opposition au cas jugé par le tribunal administratif, la commune de Wormeldange entend mettre à charge de l'intimé des obligations nées d'une convention qu'elle a négociée et conclue avec d'autres propriétaires. Le moyen invoqué pour sauver la prétention de la commune du reproche d'enfreindre au principe de l'effet relatif des contrats, à savoir sa transformation en règlement opposable à tous les administrés, par l'effet de l'approbation du conseil communal et du Ministre de l'Intérieur, ne saurait être admis. Les approbations en question s'expliquent exclusivement par les attributions légales du conseil communal (articles 28 et s. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988) et le pouvoir de surveillance de l'autorité de tutelle. La mention de la propriété de l'intimé dans la convention ne saurait lier celui-ci à l'égard de la commune et l'obliger à une participation financière sur ce fondement.
Il est permis de supposer que, dans cas jugé par le tribunal administratif, la participation des propriétaires du second lot, ultérieurement cédé, au coût des travaux de viabilité des constructions projetées avait été réglée préalablement avec la société initiatrice du P.A.P. et que ce coût avait ensuite été répercuté sur la société acquéreuse lors de la cession du lot afin d'éviter un enrichissement indu des propriétaires du second lot au détriment de la société initiatrice du P.A.P. et de préserver le principe de l'égalité des propriétaires de terrains compris dans un P.A.P. devant les charges publiques.

Dans le cas où, comme en l'espèce, la commune se voit confrontée au refus d'un propriétaire de signer la convention visée à l'article 36 de la loi

du 19 juillet 2004, il lui aurait appartenu de procéder par voie de règlement conformément à l'article 24 de la susdite loi afin de régler le financement des travaux de viabilité et d'équipements collectifs.
Le tribunal a constaté à juste titre que l'appelante ne peut pas se prévaloir d'un tel règlement.
Il suit de ces considérations que la demande en paiement de la commune n'est pas fondée sur la base invoquée de l'article 24.

Ne pouvant invoquer aucun règlement-taxe, commune ne saurait davantage agir en paiement de sa créance sur le fondement de l'article 153 de la loi communale relatif aux contestations en matière d'impositions communales en qualifiant sa créance de taxe rémunératoire. D'ailleurs, la commune ne procède pas au recouvrement de ses dépenses conformément aux dispositions du chapitre 3 de la loi communale relatif au recouvrement des impôts et taxes.

Le jugement entrepris est par conséquent à confirmer.

Comme la partie appelante succombe en instance d'appel et devra supporter l'intégralité des dépens, elle ne peut prétendre à l'allocation d'une indemnité de procédure.
La demande en paiement d'une indemnité formée par la partie intimée en application de l'article 240 du NCPC est à rejeter au motif qu'elle n'a pas établi en quoi il serait en l'espèce inéquitable de laisser les frais non compris dans les dépens à sa charge.

PAR CES MOTIFS

la Cour d'appel, première chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, sur le rapport du magistrat de la mise en état,

déclare l'appel recevable;

le dit non fondé;

confirme le jugement entrepris;

dit non fondée les demandes des parties en obtention d'une indemnité de procédure;

condamne l'appelante aux frais et dépens de l'instance avec distraction au profit de Maître Albert Rodesch, avocat, qui la demande, affirmant en avoir fait l'avance.

La lecture du présent arrêt a été faite en la prédite audience publique par Edmée CONZEMIUS, présidente de chambre, en présence d'Antoinette PASCUCCI, greffier.