19/12/88

Audience publique du dix-neuf décembre mil neuf cent quatre-vingt-huit.

Numéro 10157 du rôle.
Composition:
Anne-Marie COURTE,
présidente de chambre,
Robert BENDUHN,
Emile PENNING,
conseillers,
Claude NICOLAY, avocat général,
Paul RIES, greffier.



(A)

Entre :

Maître B), notaire de résidence à (...),

appelant aux termes d'un exploit de l'huissier Patrick Hoss de Luxembourg du 10.2.1987,

comparant par Maître André Elvinger, avocat-avoué à Luxembour

et :

L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, représenté par son Ministre d'Etat, Président du Gouvernement, M. X), et par son Ministre de la Justice, M. Y),

intimé aux fins du prédit exploit Hoss,

comparant par Maître Gaston Vogel, avocat-avoué à Luxembourg.

La Cour,

Attendu que par exploit d'huissier du 26 septembre 1978 B) , notaire de résidence à (...) a fait donner assignation à l'Etat du Grand-Duché de Luxembour à comparaître devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile;

que B) a exposé dans ledit exploit que la loi du 9 décembre 1976 sur la réorganisation du notariat institue une limite d'âge en vertu de laquelle il devrait cesser d'exercer ses fonctions de notaire le premier février 1980, alors qu'il aurait cependant été nommé notaire à vie le 3 novembre 1951 conformément à l'article deux de l'ordonnance royale grand-ducale du 3 octobre 1841;

que B) a soutenu dans ledit exploit que les dispositions prévisées de la loi du 9 décembre 1976, bien qu'étant oeuvre du législateur, devraient en ce qui le concerne rester sans effet ou, subsidiairement, devraient donner lieu à indemnisation à son profit, étant donné que 1) elles violent un droit acquis par la loi (article deux de l'ordonnance royale grand-ducale du 3 octobre 1841), 2) elles violen l'article 11, 6° de la Constitution et que 3) elles violent l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Paris le 20 mars 1952 et ratifié par le Luxembourg par une loi du 29 août 1953;

que B) a finalement conclu dans son dit

exploit d'assignation,en ordre principal,à voir"déclarer que les dispositions de la loi du 9 décembre I976 sur la r organisation du notariat ne sortiront pas leurs effets à son égard en tant qu'elles instituent une limite d'âge à l'exercice de la profession de notaire" et que son"acte de nomination à vie continuera à sortir ses pleins et entiers effets",en ordre subsidiaire,à voir condamner l'Etat à lui payer la somme de 26.487.200.- francs avec les intérêts tels que de droit,"du chef d'indemnité juste et préalable pour privation de ses biens, sinon du chef de dommages-intérêts pour préjudice subi";

Que par conclusions prises à la barre du tribunal d'ar rondissement susdit en date du 9 janvier I980, B.) conclut à voir "dire encore que toutes mesures d'exécution de la loi du 9 décembre I976 par tous arrêtés individuels à l'égard du demandeur sont et seront nuls et de nul effet"

Attendu que par jugement contradictoirement rendu entr parties le 16 janvier I980,le tribunal d'arrondissement de Luxembourg s'est déclaré incompétent pour connaître de la demande de B.) et a condamné ce dernier aux frais de l'instance; que pour statuer ainsi,le tribunal a notamment considéré que le litige de l'espèce,"d'ordre individue ayant trait à la nomination et à la cessation des fonctions de notaire,concernait la situation et le statut du notaire et était partant de la compétence des juridictions administratives";

Attendu que de ce jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg,appel fut relevé par B.) par exploit d'huissier du 31 mars I980;

qu'aux termes de conclusions signifiées en date du 10 novembre I982,l'appelant,"sans aucune reconnaissance de la légalité des mesures prises contre lui,mais devant la réalité des faits",déclara se voir contraint de modifier l'ordre principal et subsidiaire de sa demande introductive de première instance et conclut à voir statuer par la Cour comme suit:

"dire que le tribunal civil était compétent pour connaître de la demande;en conséquence réformer le jugement dont appel renvoyer devant les premiers juges pour voir statuer au fond;

en cas d'évocation, dire la demande fondée et justifiée;

principalement,condamner l'Etat intimé à payer au requérant le montant de 32.012.480 .- francs, à augmenter de la réévaluation pour diminution du pouvoir d'achat,suivant ses

conclusions du 13 septembre1982;

en ordre subsidiaire,déclarer que les dispositions de la lc du 9 décembre I976 sur la réorganisation du notariat ne sortiront pas leurs effets à l'égard du requérant en tant qu'elles instituent une limite d'âge à l'exercice de la profession de notaire;

partant dire que l'acte de nomination à vie du requérant continuera à sortir ses pleins et entiers effets;

en ce cas,condamner l'Etat intimé à payer au requérant la somme de 14.592.500.- francs suivant conclusions du 13 septembre I982 à augmenter de la réévaluation pour diminution du pouvoir d'achat,le tout avec les intérêts tels que de droit à partir de la demande en justice jusqu'à solde;

donner acte à l'appelant qu'il se réserve de modifier ou majorer les présentes conclusions en cours d'instance suivant qu'il appartiendra;

donner acte à l'appelant qu'il offre de prouver par voie d'expertise les montants de son préjudice tant dans le cadre de sa demande principale que dans le cadre de sa demande subsidiaire;

adjuger pour le surplus les conclusions antérieurement prises en cause";

Attendu que statuant sur le susdit appel de B.) ,la Cour d'appel, par arrêt contradictoire en date du 27 juin I984,après avoir reçu ledit appel en la forme et après avoir donné à B.) les actes qu'il demandait et après lui avoir donné notamment acte de l'inversion régulière de l'ordre de subsidiarité de sa demande, a déclaré l'appel de B.) également fondé, a dit,par voie de réformation,que c'était à tort que le tribunal d'arrondissement de Luxembourg s'était déclaré incompétent pour connaître de la demande de B.) et a renvoyé l'affaire devant ledit tribunal d'arrondissement autrement composé; que statuant sur les frais,la Cour a condamné l'intimé aux frais de l'instance d'appel et à ceux du jugement de première instance et a réservé les autres frais exposés en première instance;

Qu'il appert de cet arrêt que,pour dire que c'était à tort que le tribunal d'arrondissement de Luxembourg s'était déclaré incompétent pour connaître" de la demande de B.) " et pour renvoyer"l'affaire" devant ledit tribunal d'arrondissement autrement composé,la Cour a considéré:

- en ce qui concerne la demande devenue celle principale

par suite de l'inversion opérée par l'appelant de l'ordre de subsidiarité de sa demande telle que présentée en première instance,que cette demande tendait à l'allocation de dommages intérêts et avait comme telle pour objet un droit civil au sens de l'article 84 de la Constitution,de sorte qu'en application de cet article elle était de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire et en l'espèce de celle du tribunal d'arrondissement de Luxembourg; que la Cour a par ailleurs estimé qu'eu égard à l'importance du litige et à la complexité des questions juridiques soulevées par chacune des parties et étant donné surtout que la partie appelante avait,en ordre principal,demandé le renvoi devant les premiers juges,il n'y avait pas lieu à évocation;

- en ce qui concerne la demande devenue celle subsidiaire après l'inversion susvisée de l'ordre de subsidiarité de la demande telle que présentée en première instance,que "l'examen"de cette demande"ne peut être abordé qu'après jugement de l'ordre principal,que la décision d'incompétence sur l'ordre subsidiaire apparaît dès lors comme prématurée, que l'examen de cette partie de la demande de B.) reste subordonné au jugement de la demande en ordre principal";

Attendu que dans l'instance ayant eu lieu devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg.en continuation de la cause à la suite et en vertu de l'arrêt précité du 27 juin I984, B.) a aux termes de ses dernières conclusions écrites,signifiées le 5 avril I985 conclu à ce qu'il soit statué par ledit tribunal comme suit:

"adjuger au demandeur les conclusions de l'exploit introductif d'instance,telles que modifiées notamment et en dernier lieu dans ses conclusions d'appel du 10 novembre I982 (il s'agit de celles ci-avant reproduites);

partant, condamner l'Etat au paiement de dommages-intérêts en réparation du préjudice subi;donner acte au requérant de son évaluation de ce préjudice selon ses conclusions antérieures à 32.012.480.- francs à réévaluer pour diminution du pouvoir d'achat et à réadapter au regard de la date de capitalisation à appliquer;

donner acte au demandeur qu'il se réserve de majorer ou de modifier ces conclusions quant aux éléments et montants de préjudice;

en ordre subsidiaire,déclarer que les dispositions de la loi du 9 décembre I976 sur la réorganisation du notariat ne sortiront pas leurs effets à l'égard du requérant en tant qu'elles instituent une limite d'âge à l'exercice de la

profession de notaire;

partant dire que l'acte de nomination à vie du requérant continuera à sortir ses pleins et entiers effets;

en ce cas,allouer au demandeur les dommages-intérêts en réparation du préjudice subi depuis la cessation de fait de sa fonction jusqu'à la prise d'effet du jugement à intervenir; donner acte au demandeur qu'il évalue son préjudice à 30.000.000.- francs sous réserve d'augmentation pour diminution du pouvoir d'achat et selon la date du jugement à intervenir;

donner acte au requérant que, tant pour sa demande principal que pour sa demande subsidiaire,il offre le préjudice subi en preuve par expertise;partant nommer trois experts pour déterminer ces préjudice et dommages-intérêts";

Qu'il appert du libellé de ces conclusions que la demande tant principale que subsidiaire de B.) demeurait basée sur ce que les dispositions contenues dans la loi du 9 décembre I976 sur la réorganisation du notariat et relativ à la mise à la retraite des notaires auraient violé ses droits acquis protégés par les articles 11,6° et 16 de la Constitution(ce dernier article de la Constitution,qui n'ava pas été invoqué dans l'exploit introductif d'instance du 26 septembre I978,l'a été pour la première fois par B.) dans ses conclusions d'appel du 15 septembre I982) ainsi que par l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,fait à Paris le 20 mars I952,approuvé par la loi luxembourgeoise du 29 août I953;

que les articles 11,6° et 16 de la Constitution disposent notamment comme suit:

" La loi garantit(....) l'exercice de la profession libérale(....),sauf les restrictions à établir par le pouvoir législatif"(art. 11,6°);

" Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique,dans les cas et de la manière établis par la loi moyennant une juste et préalable indemnité"(art. 16);

que l'article 1er du Protocole susdit contient les dispositions suivantes:

" Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des bien conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou autres contributions ou des amendes";

Attendu que dans ses conclusions signifiées le 22 août I985 en réponse à celles susmentionnées de B.) l'Etat conclut notamment au débouté de la demande de B.) , en faisant valoir que"les notaires n'exercent pas de profession libérale";

Attendu que par jugement contradictoirement rendu entre parties le 10 juillet I986,le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a déclaré la demande principale de B.) en obtention de dommages-intérêts irrecevable, a dit qu'en attendant l'arrêt de la Cour d'appel relatif à la compétence du tribunal d'arrondissement de Luxembourg pour connaître du chef subsidiaire de la demande de B.) ,il y avait lieu de surseoir à statuer sur cette demande en son chef subsidiaire et a condamné B.) aux frais de l'instance, à l'exception toutefois de ceux mis à charge de l'Etat par l'arrêt précité de la Cour d'appel du 27 juin I984, c'est-à-dire de ceux du jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 16 janvier I980;

Attendu qu'il appert des énonciations contenues dans les motifs de ce jugement que, pour déclarer la demande principale de B.) irrecevable,le tribunal:

- a considéré que le problème posé par cette demande était celui de la responsabilité de l'Etat législateur en matière extra contractuelle;
- a considéré qu'il y avait lieu d'examiner cette questio avant tout autre progrès en cause,alors qu'une éventuelle réponse négative entraînerait l'irrecevabilité de la demande et rendrait inutile l'examen des moyens de fond soulevés en cause;
- a estimé que la réponse à apporter au problème en question ne pouvait être que négative au regard des principe applicables en la matière au Grand-Duché de Luxembourg et qu'elledevait encore être négative dans l'hypothèse où l'on admettrait que les principes dégagés en la matière en droit français et en droit belge puissent être appliqués en droit luxembourgeois;

Que pour apporter en l'espèce une réponse négative au problème susindiqué et pour partant déclarer irrecevable la

demande en indemnisation, le tribunal s'est en premier lieu basé sur les considérations suivantes,c'est-à-dire que le tribunal:

- après s'être prévalu de la doctrine luxembourgeoise en la matière dont il s'agit dans deux attendus conçus comme suit:

"Lors d'une conférence du 17 juillet I948 intitulée" La responsabilité de la puissance publique en droit luxembourgeois",Maître Ernest Arendt a retenu que"L'acte législatif est par excellence,une émanation de l'Etat,puissance publique et par là,incapable d'entraîner l'attribution de dommages-intérêts"(P.XIV,p.14).

En soulignant l'indépendance"qui est la nature des choses dans l'action législative"et l'absence d'un tribunal qui, sur la base de concepts administratifs,à l'instar du Conseil d'Etat français,eût compétence pour se faire le juge ou simplement l'interprète de la volonté non exprimée du législateur,Maître Tony Biever écrit que"au Luxembourg,la persistance du principe de l'irresponsabilité foncière de l'Etat législateur sur le terrain de l'indemnité ne peut guère être mise en doute".L'idée qui ne paraît pas d'être sérieusement entamée dans la pratique judiciaire est que l'acte législatif est par excellence une émanation de l'Etat puissance souveraine et par là non susceptible d'entraîner l'allocation de dommages-intérêts et que le propre de la souveraineté,absolue dans son essence,c'est d'être discrétionnaire et irresponsable.

Après avoir ainsi résumé l'argument de fond,Maître Biever y ajoute un argument important tiré de la compétence de la juridiction devant trancher un litige afférent il estime que la délimitation et l'appréciation de la responsabilité du législateur ne reviendrait normalement qu'à un tribunal de l'ordre administratif mieux placé pour concilier l'intérêt général en compétition avec l'intérêt particulier et qu'à défaut de juridiction administrative de droit commun,les tribunaux ordinaires,ne pouvant pas recourir à des notions de pur droit administratif,comme par ex. à la règle dominante en droit public français de l'égalité devant les charges et les services publics,ne pourraient pas connaître du préjudice exceptionnel causé par un acte législatif.

Il conclut:"Une obligation à réparation à charge de l'Etat législateur ne peut pas naître en dehors de sa

volonté nettement et clairement exprimée en ce sens....
L'Etat législateur,placé constitutionnellement au sommet des pouvoirs étatiques ne peut en principe voir critiquer ses actes,passés et publiés dans les formes légales,par un tribunal quelconque ni par voie d'action ni par voie d'exception et n'est pas passible non plus-sauf dérogation législative expresse- d'une action en responsabilité pécuniaire en raison d'une loi générale applicable à tous"(De l'irresponsabilité de l'Etat législateur, Esquisse de droit luxembourgeois,par Tony Biever,Livre Jubilaire du Conseil d'Etat,1956(....)";

et après avoir constaté que dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques l'irresponsabilité de l'Etat était affirmée comme étant la règle pour les actes à caractère normatif,lois et règlements(Doc.parl.no 2665);

et après avoir encore constaté que si la jurisprudence luxembourgeoise sur le problème de la responsabilité de l'Etat législateur était limitée,toujours était-il que dans un arrêt du 18 février I938(Société P. H. c/ Etat) la Cour de cassation s'était ralliée implicitement à la thèse qui exclut le droit à réparation en l'absence d'une disposition légale expresse afférente,

a considéré que"en droit luxembourgeois,le principe est celui de l'irresponsabilité de l'Etat législateur,hormis l'hypothèse du droit à réparation en présence d'une disposition légale formelle";a considéré qu'en droit luxembourgeois "c'est à la seule volonté expresse du législateur qu'on se réfère,tandis qu'en France et en Belgique on recherche également sa volonté présumée";

- a considéré que dans la loi du 9 décembre I976 sur la réorganisation du notariat critiquée par B.) ,le législateur n'avait pas expressément prévu l'indemnisation réclamée,mais qu'au contraire,son intention d'exclure le droit à réparation se dégageait des travaux préparatoires de ladite loi;

Que pour apporter une réponse négative au problème susindiqué et pour partant déclarer irrecevable la demande principale de B.) ,le tribunal a encore:

- considéré que,si certes il était vrai qu'en France, le Conseil d'Etat,dans ses arrêts La F. et C. en était arrivé à l'indemnisation du préjudice imputable à un acte législatif sur la base d'une responsabilité sans

faute en vertu du principe de l'égalité devant les charges publiques,toujours était-il cependant que ces décisions ont été prises après une époque où le principe suivi en la matière avait été également celui de l'irresponsabilité absolue de l'Etat législateur et dans un système de compétence différent de celui existant au Grand-Duché de Luxembourg et toujours était-il encore que les conditions requises pour l'admission de la responsabilité de l'Etat législateur ont été arrêtées de façon très stricte par le Conseil d'Etat français dans les arrêts intervenus depuis les arrêts La F. et C. précités:"1)il ne faut pas que la loi ait entendu exclure la réparation,soit expressément,soit implicitement-2)l'intérêt frappé par l'acte-règle doit être licite-3)le dommage doit,non seulement être certain,actuel et évaluable,mais en plus anormal,spécial et direct";

- a considéré que même s'il y avait lieu d'admettre que les susdits principes dégagés en droit français en matière de responsabilité de l'Etat législateur puissent être aussi appliqués en droit luxembourgeois,il n'en resterait pas moins qu'en l'espèce il ne pourrait en être ainsi,étant donné que les dispositions mêmes de la loi du 9 décembre I97 critiquée par B.) ne prévoient pas l'indemnisation réclamée et qu'il se dégage par ailleurs des travaux préparatoires de ladite loi que l'intention du législateur était d'exclure une indemnisation;

Que pour apporter une réponse négative au problème susindiqué et pour partant déclarer irrecevable la demande principale de B.) ,le tribunal s'est finalement encore basé dans son jugement du 10 juillet I986 sur la motivation suivante:

"En Belgique le problème de la responsabilité de l'Etat législateur continue à être discuté en Doctrine ,tandis que suite à la loi du 3 juin I97I portant modification des lois relatives,le Conseil d'Etat belge a décidé que " il lui n'était pas compétent pour connaître d'une demande d'indemnité tendant à la réparation d'un dommage exceptionnel causé directement par la loi(C.E.,29 juin I977,Pas. b.I980,IV, 36;C.E.,30 avril I980,Revue comm.I980,p.207);

Antérieurement à cette loi,le Conseil d'Etat belge n'avait qu'à se prononcer par voie de simples avis motivés sur l'indemnité à accorder au citoyen au détriment de qui l'égalité devant les charges publiques a été légalement rompue.

(....)

La mise en oeuvre du principe de l'égalité devant les charges publiques a, tout comme en droit français, supposé l'existence d'un dommage spécial et anormal et s'est faite, ici encore, par référence au texte de loi et à la volonté législative qu'il est censé exprimer.(....).

En l'occurrence, le législateur n'a pas prévu expressément une indemnisation dans le texte de loi et son intention d'exclure le droit à réparation résulte sans équivoque des travaux parlementaires"(ainsi qu'il a été déjà exposé);

Attendu qu'il résulte par ailleurs des énonciations contenues dans les motifs du susdit jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 10 juillet I986 que, pour prononcer le sursis à statuer quant à la demande subsidiaire de B.) , le tribunal

- a constaté que dans son propre jugement du 16 janvier I980 il s'était déclaré incompétent pour connaître de la demande de B.) dans ses deux chefs;
- a considéré que dans l'arrêt de la Cour d'appel du 27 juin I984 il est énoncé dans les motifs:"Attendu que l'examen de la demande actuellement formulée en ordre subsidiaire ne peut être abordé qu'après jugement de l'ordre principal; que la décision d'incompétence sur l'ordre subsidiaire apparaît dès lors comme prématurée; que l'examen de cette partie de la demande de B.) reste subordonné au jugement de la demande en ordre principal ";
- a estimé"qu'il résulte clairement de cet attendu que la décision en instance d'appel sur la compétence pour connaître du chef de la demande actuellement présentée en ordre subsidiaire n'avait pas encore été prise, le problème de la compétence afférente(...)dévolu par l'acte d'appel, étant toujours pendant devant la Cour d'appel";
- a considéré que dès lors il lui appartenait de"surseoir à statuer quant à la demande subsidiaire en attendant la décision d'appel sur la compétence";

Attendu que contre ce jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 10 juillet I986, B.) a interjeté appel par exploit de l'huissier de justice Patrick Hoss de Luxembourg en date du 10 février I987;

Attendu que cet appel, étant régulier en la forme et quant au délai, est recevable;

Attendu que l'appelant demande la réformation du jugement entrepris pour se voir"adjuger les conclusions de son exploit introductif de première instance, telles qu'elles

ont été modifiées en dernier lieu par ses conclusions prises en première instance le 5 avril 1985";

que ces dernières conclusions sont celles ci-avant repr duites lors de l'exposé de la procédure en première instance;

Attendu que dans le cadre de sa demande principale, l'appelant fait grief aux premiers juges d'avoir fondé leur décision"sur ce que,en droit luxembourgeois,l'irresponsabilité de l'Etat législateur serait de principe,que cette irresponsabilité ne pourrait être levée que par l'Etat législateur lui-même et qu'encore une telle levée devrait être expresse et non seulement présumée; que l'appelant fait valoir que s'il peut être vrai que"cette conception prévalait il y a des décennies",toujours serait-il qu'actuellement elle"ne répond absolument plus à l'état de notre droit";

Attendu qu'après avoir rappelé que les premiers juges s'étaient prévalus à l'appui de leur décision de l'étude qu'avait publiée,en 1956,Maître Tony Biever au Livre Jubilaire du Conseil d'Etat luxembourgeois sous le titre "De l'irresponsabilité de l'Etat législateur",l'appelant adresse à cette étude-et par là indirectement au jugement entrepris basé partiellement sur la doctrine exposée dans ladite étude-notamment les critiques suivantes:
"Ayant constaté qu'en France,le Conseil d'Etat,dans ses arrêts La F. et C. en était arrivé à l'indemnisation des victimes de la loi sur la base d'une responsabilité sans faute en vertu du principe de l'égalité des charges,il(Maître Tony Biever) estimait que cette jurisprudence se heurterait au Luxembourg à un problème de compétence. Mais la doctrine qu'il citait et développait à cet égard était, déjà à l'époque,peu convaincante. En effet,le fond ne peut dépendre de la compétence. Qu'en France soit le Conseil d'Etat qui connaisse des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat,alors qu'au Luxembourg ce sont les tribunaux de l'ordre judiciaire,est évidemment irrelevant. Les arrêts rendus dans l'affaire P. H. , que Tony Biever cite dans le chapitre c) de son travail sous le titre"La pratique jurisprudentielle",sont dépassés puisqu'ils se placent avant même l'évolution jurisprudentielle marquée en France par les arrêts La F. et C. "

Que l'appelant fait par ailleurs valoir que ce serait à tort que les premiers juges ont invoqué à l'appui de leur thèse de l'irresponsabilité de l'Etat législateur la partie de l'exposé des motifs du projet de loi relatif à

la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques dans laquelle le Gouvernement affirmait que l'irresponsabilité de l'Etat était la règle pour les actes à caractère normatif, lois et règlements", alors qu'en effet les premiers juges,qui citent le document parlementaire numéro 2665,auraient omis" de se référer à l'avis du Conseil d'Etat du 18 mai I982(pages 10 et suivantes du même document parlementaire) qui, constatant l'erreur commise par l'exposé des motifs gouvernemental,jugeait indispensable de procéder à une analyse complète de la jurisprudence luxembourgeoise" et qui aurait alors réfuté la thèse gouvernementale de l'irresponsabilité de l'Etat législateur;

que, se basant sur ce que dans son prédit avis"Le Conseil d'Etat considérait comme superflu et proposait de biffer l'alinéa premier de l'article premier du projet de loi qui avait précisément'-mais inutilement- pour objet de rendre l'Etat responsable selon le droit commun",l'appelant soutient que"dès lors le fait cité par le jugement(entrepris sur base des travaux préparatoires de la loi relative à l'organisation du notariat,que l'Etat,en introduisant la retraite obligatoire des notaires,même de ceux nommés à vie selon la loi,n'ait pas envisagé leur indemnisation,est irrelevant,l'auteur d'un fait dommageable ne pouvant se donner l'absolution à lui-même";

Que l'appelant soutient encore que le jugement entrepris aurait"évidemment cité à tort certaines décisions d'incompétence du Conseil d'Etat belge,alors qu'au Luxembourg les seuls tribunaux judiciaires peuvent connaître des demandes en indemnisation(...) et que la loi belge du 3 juin I97I est évidemment sans portée au Luxembourg";

Attendu que toujours dans le cadre de sa demande principale,l'appelant a exposé dans ses conclusions d'appel qu'il renvoie aux développements de " ses conclusions antérieurement prises en cause quant aux arguments fondés sur la Constitution et sur la Convention Européenne des Droits de l'Homme";que l'appelant fait valoir que le jugement entrepris,outre qu'il aurait à tort admis l'irresponsabilité de l'Etat législateur,méconnaîtrait entièrement les dispositions des articles 11,6° et 16 de la Constitution et de l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Attendu que l'appelant"se rapporte à prudence de justice quant à la décision des premiers juges de surseoir à statuer quant à sa demande subsidiaire";

Attendu que l'Etat intimé conclut à la confirmation du jugement entrepris dans la mesure où il a déclaré la demande principale de B.) irrecevable; qu'il fait valoir que"dans une affaire identique Etat du Grand-Duché de Luxembourg contre P.) ,notaire,la Cour, par arrêt du 1er avril I987, a déclaré la demande de P.) irrecevable au motif que la loi du 9 décembre I976 n'avait pas prévu expressément l'indemnisation réclamée par P.) et que les travaux parlementaires dénotaient l'intention du législateur d'exclure une telle indemnisation";

que l'intimé n'a pas conclu quant à l'appel pour autant qu'il entreprend le jugement déféré dans la mesure où il a sursis à statuer quant à la demande subsidiaire de B.)

Quant à la demande principale:

Attendu qu'ainsi que l'ont relevé à juste titre les premiers juges dans le jugement entrepris,le problème soulevé par cette demande est celui de la responsabilité de l'Etat législateur en matière extra contractuelle;

Attendu qu'eu égard aux critiques faites par l'appelant du jugement entrepris et desquelles il résulte que l'appelant soutient et que la responsabilité de l'Etat législateur serait celle du droit commun et dès lors celle prévue à l'article 1382 du code civil et que ce serait à tort que les premiers juges ont estimé-tout comme l'a fait Maître Tony Biever dans son essai"De l'irresponsabilité de l'Etat législateur"publié au Livre Jubilaire du Conseil d'Etat et cité dans le jugement entrepris-que la jurisprudence du Conseil d'Etat français admettant l'indemnisation des personnes lésées par une loi sur la base d'une responsabilité sans faute en vertu du principe de l'égalité des individus devant les charges publiques,se heurterait au Luxembourg"à un problème de compétence",la Cour admet,en l'absence de toute indication précise faite par l'appelant et demandeur originaire de la base juridique de sa demande principale, que cette demande est basée et sur l'article 1382 du code civil et sur une responsabilité de l'Etat fondée sur le principe dit de l'égalité des individus devant les services publics et les charges publiques;

Attendu qu'aux termes de l'article 1382 du code civil, tout fait quelconque de l'homme,qui cause à autrui un dommag oblige celui par la faute duquel il est arrivé,à le réparer;

Attendu que l'une des conditions d'application de ce texte légal consiste dans ce que le dommage dont la réparation est demandée doit être arrivé par la faute de l'auteur de ce dommage;

Attendu qu'il se pose dès lors en l'espèce la question de savoir si l'Etat peut commettre une faute dans l'exercice de sa fonction législative;

Attendu que,pour qu'une condamnation à des dommages-intérêts puisse être prononcée sur le fondement de l'article 1382 précité,il faut notamment que soit établie l'existence de la faute par laquelle est arrivé le dommage qu'il s'agit de réparer;

Attendu qu'il se pose dès lors en l'espèce la question de savoir si,dans l'hypothèse où l'Etat est capable d'une faute juridique dans l'exercice de sa fonction législative, les tribunaux de l'ordre judiciaire,qui sont compétents en application de l'article 84 de la Constitution pour connaître des actions tendant à la réparation du dommage causé par la faute d'autrui,quelle que soit la qualité des parties ont pouvoir pour constater l'existence de la faute invoquée contre l'Etat législateur dans le cadre d'une action en indemnisation du dommage imputable à une loi;

Attendu que la souveraineté du pouvoir législatif n'est pas sans limites,alors que l'organe législatif est tenu de respecter la Constitution et les traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie et qui ont été approuvés par la loi;

Attendu que la souveraineté de l'organe législatif n'étant limitée que par le respect de la loi fondamentale et celui des susdits traités internationaux,il en suit que l'organe législatif ne saurait commettre une faute juridique quand il"remplace" une loi existante par une loi nouvelle dè lors qu'en ce faisant,il ne viole en rien la Constitution et lesdits traités internationaux;

qu'il en suit qu'une loi nouvelle qui méconnaîtrait des droits acquis sous l'empire de l'ancienne loi qu'elle abroge et remplace,ne saurait engager la responsabilité acquilienne de l'organe législatif dès lors que les droits acquis ainsi violés n'étaient protégés que par la seule loi ordinaire abrogée et remplacée;

que dès lors il y a lieu de constater que l'organe législatif est"irresponsable" sur le plan de la responsabilité délictuelle prévue à l'article 1382 précité,dès lors

que ses actes,passés et publiés dans les formes légales,ne sont contraires ni à la Constitution ni aux susdits traités;

Attendu qu'il en suit qu'en l'espèce la demande principale de B.) est irrecevable dans la mesure où elle est basée sur l'article 1382 du code civil et où il est soutenu à son appui que la loi du 9 décembre 1976 sur la réorganisation du notariat aurait violé un droit acquis par l'appelant sous l'empire et en vertu de l'ordonnance royale grand-ducale du 3 octobre 1841,alors qu'elle se heurt en effet dans cette mesure au fait que l'organe législatif n'est pas capable de faute juridique toutes les fois que ses actes,passés et publiés dans les formes légales,ne sont pas contraires à la Constitution ni aux traités prévisés;

Attendu que la souveraineté de l'organe législatif étant limitée par le respect de la Constitution,il en suit que tout acte législatif qui violerait la Constitution constitue l' organe législatif en faute au sens de l'article 1382 du code civil,la faute au sens de cet article étant notamment constituée par la violation du droit positif et un acte législatif eontraire à la Constitution violant le droit positif qu'est la Constitution;

Attendu que si la responsabilité de l'Etat est dès lors susceptible d'être engagée par un acte législatif qui violerait la Constitution,il n'en reste cependant pas moins que la faute juridique qu'implique à charge de l'Etat législateur un tel acte n'est susceptible d'être invoquée contre lui devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et d'être sanctionnée,le cas échéant,par ces derniers par l'allocation de dommages-intérêts que si les tribunaux de l'ordre judiciaire,en principe compétents en application de l'article 84 de la Constitution pour connaître des demandes tendant à la réparation du dommage imputable à une loi,avaient également le pouvoir de constater ladite faute en procédant au contrôle de la constitutionalité de l'acte législatif incriminé;

Or, attendu que ni la Constitution elle-même ni aucune loi"ordinaire" n'ont investi les tribunaux de l'ordre judiciaire d'un pouvoir de contrôle direct de la constitutionalité des lois;

Attendu d'autre part qu'il est très généralement admis en doctrine et en jurisprudence-et la Cour se rallie à cette doctrine et à cette jurisprudence- que les tribunaux de l'ordre judiciaire sont également sans pouvoir pour procéder à un contrôle incident de la constitutionalité des

lois(v.notamment en ce sens:cass. 14.8.1877,P.1,370;cass. 24.4.1879,P.1,534;cass. 13.5.1954,P.16,99;Cour,26.10.1955, P.,16, 397;trib. Luxbg.,21.11.1962,P.19,41; Répertoire prat. du droit belge,vbo Constitution, nos 46 à 62; R.P.D.B.,Complément ,tome 5,vbo La constitution belge après la troisième revision, nos 29 et 30;contra:trib. Luxbg.,23.12.1955,aff. Li. c/ Etat,Feuille St-Yves,no 44,p.37;trib.luxbg. 11.7.1984, aff.P. c/ Etat, Feuille St-Yves,no 59,p.46);

Attendu que, dût-on admettre que les tribunaux de l'ordre judiciaire aient le pouvoir de procéder à un contrôle incident de la constitutionalité des lois, il n'en resterait pas moins que ce pouvoir ne trouverait pas à s'exercer dans le cas où un recours en indemnisation serait dirigé contre l'Etat à raison d'un préjudice causé par une loi arguée d'être non conforme à la Constitution,alors qu'en pareil cas la prétendue non-conformité à la Constitution de la loi incriminée ne serait pas invoquée par voie d'exception,mais bien par voie principale;

Attendu que les développements qui précèdent valent également pour le cas où l'Etat serait actionné devant les tribunaux de l'ordre judiciaire en réparation du préjudice imputable à une loi arguée d'être non conforme à un traité international auquel le Grand-Duché de Luxembourg est partie et approuvé par une loi;

que certes il est vrai qu'il est admis de manière constante en jurisprudence que les tribunaux de l'ordre judiciaire ont le pouvoir de contrôler la conformité d'une loi à un traité international;

que ce contrôle n'est cependant jamais exercé que de manière incidente,aucune disposition de la Constitution ni aucune loi"ordinaire" ne prévoyant la faculté de saisir les tribunaux de l'ordre judiciaire par voie principale de la question de la conformité d'une loi à un traité internationa

Attendu que dès lors il y a lieu de constater que si un acte législatif inconstitutionnel ou non conforme à un traité international constitue l'organe législatif en faute au sens de l'article 1382 du code civil,il n'en reste pas moins que le recours en indemnisation qui serait intenté sur la base de l'article 1382 précité contre l'Etat à raison du préjudice imputable à une loi arguée d'inconstitutionalité ou de non-conformité à un traité international est irrecevable,alors que les tribunaux de l'ordre judiciaire,bien qu'étant compétents pour connaître des actions tendant à

la réparation du dommage subi par suite de la faute d'autrui quelle que soit la qualité des parties à ces actions, sont sans pouvoir pour constater l'inconstitutionalité ou la prétendue non-conformité à un traité international que le demandeur au recours invoque, par voie principale, à l'appui de celui-ci;

Attendu qu'il en suit qu'il existe sur le plan de la responsabilité délictuelle une "irresponsabilité" de fait au profit de l'Etat législateur même dans le cas d'une loi inconstitutionnelle ou non conforme à un traité international;

Attendu que c'est sans doute cette situation qui est visée dans la partie de phrase "L'irresponsabilité (de l'Etat est.....la règle pour les actes à caractère normatif, lois et règlements...." contenue dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la responsabilité civile de l' Etat et des collectivités publiques (Doc.parl.no 2665, page 2) et citée dans le jugement entrepris;

que dans ce contexte il y a lieu de constater qu'il résulte des travaux parlementaires relatifs audit projet et qui est devenu la loi du 1er septembre I988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques que, contrairement aux affirmations de l'appelant, la susdite phrase contenue dans ledit exposé des motifs et affirmant l'irresponsabilité de l'Etat du fait des lois n'a fait l'objet d'un examen par le Conseil d'Etat, ni dans son avis du 18 mai I982, cité par l'appelant dans son acte d'appel, ni d'ailleurs dans un de ses avis ultérieurs, le Conseil d'Etat s'étant en effet borné dans son avis du 18 mai I982 à faire une analyse de la jurisprudence en matière de responsabilité de l'Etat administrateur et de l'Etat juge;

Attendu qu'en l'espèce l'appelant soutient dans le cadre de sa demande principale que la loi du 9 décembre I976 aurait violé un droit acquis protégé par les articles 11,6° et 16 de la Constitution et par l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

Attendu que force est de constater qu'ainsi la demande principale de B.) a, en tant que présentée sur la base de l'article 1382 du code civil et dans la mesure où il est soutenu à son appui que la loi du 9 décembre I976 violerait les articles précités de la Constitution et du susdit Protocole, un double objet, alors qu'elle tend à voir

constater en premier lieu l'inconstitutionalité de ladite loi et la prétendue non-conformité de cette loi au prédit Protocole et qu'elle tend ensuite, une fois la prétendue non-conformité de ladite loi aux articles précités de la Constitution et dudit Protocole constatée par le juge saisi, à obtenir en vertu de l'article 1382 précité des dommages-intérêts à titre de réparation du préjudice causé par la loi du 9 décembre 1976 reconnue inconstitutionnelle et/ou non conforme au Protocole précité;

Attendu qu'il en suit que par application de ce qui a été ci-avant exposé il y a lieu de constater que la demande principale de B.) est aussi irrecevable dans la mesure où elle constitue un recours en indemnisation à raison d'un préjudice imputable à une loi arguée d'être inconstitutionnelle et non conforme à un traité international;

Attendu qu'il suit de l'ensemble des développements qui précèdent que la demande principale de B.) est irrecevable dans la mesure où elle tend à voir constater sur la base de l'article 1382 du code civil la responsabilité de l'Etat législateur en matière extra contractuelle;

Attendu que s'il est vrai que les tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents en vertu de l'article 84 de la Constitution pour connaître des contestations qui ont pour objet des droits civils et qu'ils sont donc notamment compétents pour connaître des actions en indemnisation et alors même que ces actions seraient dirigées contre une personne morale de droit public, il n'en reste pas moins que cette compétence est à base purement civiliste;

qu'il en suit que les tribunaux de l'ordre judiciaire, ne pouvant en ladite matière recourir à des notions de pur droit administratif, comme par exemple à celle de l'égalité des citoyens devant les services publics et les charges publiques, sont sans pouvoir pour connaître d'une demande en indemnisation dirigée contre l'Etat à raison d'un préjudice imputable à une loi et dont le fondement serait le principe de l'égalité des individus devant les charges publiques;

qu'il en suit que les tribunaux de l'ordre judiciaire ne sauraient pallier à l'irresponsabilité de fait qui est celle de l'Etat législateur sur le plan de la responsabilité délictuelle en adoptant la solution que la juridiction administrative qu'est le Conseil d'Etat français a admise

dans ses arrêts La F. (C.E.,ass.,14 janvier I938, D.P.1938.3.41) et C. et D. (C.E.,ass.,21 janvier I944,Rec.,p.22) et qu'elle a maintenu depuis lors, solution qui consiste à admettre que,si certaines conditions sont remplies,il est dû aux personnes lésées par une loi indemnisation par l'Etat sur la base d'une responsabilité sans faute en vertu du principe de l'égalité des individus devant les charges publiques;

Attendu qu'il suit des développements qui précèdent que la demande principale de B.) est irrecevable dans la mesure où elle est fondée sur une responsabilité de l'Etat législateur en vertu du principe de l'égalité devant les charges publiques;

Attendu que, dût-on admettre que les tribunaux de l'ordre judiciaire aient le pouvoir de recourir à des notions de pur droit administratif lorsqu'ils sont saisis d'une demande en indemnisation d'un dommage imputable à une loi, de sorte que la jurisprudence susindiquée du Conseil d'Etat français en la matière dont il s'agit puisse également être appliquée en cette matière par les tribunaux luxembourgeois,il n'en resterait pas moins qu'en l'espèce la demande principale de B.) ne saurait être accueillie sur le fondement du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques;

Attendu en effet que, pour qu'il puisse y avoir lieu à indemnisation en la matière dont il s'agit sur le fondement d'une atteinte à l'égalité devant les charges publiques il faut notamment que la loi incriminée n'ait pas exclu expressément ou implicitement la réparation demandée(E.D. La responsabilité de la puissance publique,vbo responsabilité sans faute,nos 117,119,120 et 224);

Or, attendu que si, en l'espèce,il est vrai que dans la loi du 9 décembre I976 critiquée par l'appelant,le législateur n'a pas expressément exclu l'indemnisation réclamée, il n'en reste pas moins que l'intention du législateur d'exclure le droit à réparation se dégage des travaux préparatoires de cette loi;

qu'en effet,une des considérations générales dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'organisation du notariat a été la suivante:"Comme les notaires sont actuellement affiliés à un régime de retraite,il n'y a plus aucun inconvénient à leur imposer une limite d'âge" (Doc.Parl. numéro 1888,p.21);

que dans son avis le Conseil d'Etat écrit:"A l'épargne que chaque notaire est à même de se constituer viennent s'ajouter les prestations de l'assurance-pension obligatoire (Doc.Parl.,numéro 1888,p.71);

que la commission juridique de la Chambres des Députés note dans son rapport qu'après une discussion approfondie de tous les aspects du problème et après une analyse serrée des arguments qui plaident pour ou contre la solution préconisée par le projet de loi,une forte majorité s'est prononcée en faveur de la fixation d'une limite d'âge à l'exercice de la profession de notaire,tout en remaniant les dispositions transitoires(Doc.Parl.,numéro 1888-1,p.6);

Attendu qu'eu égard à l'ensemble des développements qui précèdent,il y a lieu de constater que la demande principale de B.) est irrecevable tant sur la base de la responsabilité délictuelle inscrite dans l'article 1382 du code civil que sur celle de la responsabilité sans faute en vertu du principe de l'égalité des individus devant les charges publiques;

qu'il s'ensuit que le jugement entrepris est à confirmer dans la mesure où il a déclaré B.) irrecevable dans sa demande principale;

Quant à la demande subsidiaire:

Attendu que la chose jugée dans une décision judiciaire est ce qui est énoncé dans son dispositif et que ce n'est que si le dispositif apparaît incomplet ou obscur qu'il y a lieu de se référer aux motifs de la décision pour déterminer ce qu'elle a jugé;

Attendu que dans le dispositif de l'arrêt susmentionné de la Cour d'appel du 27 juin 1984 il est énoncé que"c'est à tort que le tribunal d'arrondissement de Luxembourg s'est déclaré incompétent pour connaître de la demande de B.) " et que la Cour"renvoie l'affaire devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg autrement composé";

Attendu que ces dispositions du susdit arrêt n'ayant pas distingué suivant le chef principal et le chef subsidiaire de la demande de B.) ,force est de constater que les termes"la demande de B.) et"l'affaire" contenus dans lesdites dispositions de l'arrêt visent de toute évidence la demande de B.) en ses deux chefs et l'affaire en tant que portant sur ces deux chefs de demande;

Attendu que les dispositions précitées dudit arrêt ne

pouvaient donc pas prêter à équivoque, de sorte que point n'était besoin de les rapprocher de leurs motifs pour en déterminer le sens et la portée;

Attendu que,dût-on admettre que les dispositions dont il s'agit n'étaient pas claires et qu'il y avait lieu d'en éclairer le sens et la portée en les rapprochant de leurs motifs,il faudrait constater qu'il résulte de ces motifs combinés avec les autres motifs de l'arrêt ainsi qu'avec son dispositif que les juges d'appel ont entendu dire dans leur arrêt qu'étant donné que le tribunal d'arrondissement avait à connaître à nouveau de la demande de B.) en son chef devenu le chef principal(en raison de l'inversion opérée de l'ordre de subsidiarité de la demande)par suite de la réformation de sa décision d'incompétence sur ce chef de la demande et étant donné que le chef de la demande de B.) devenu le chef subsidiaire n'aurait dû être jugé en première instance qu'après le jugement de l'actuel ordre principal,il apparaissait que la décision d'incompétence du tribunal d'arrondissement sur le chef devenu le chef subsidiaire était prématurée,de sorte qu'elle devait être réformée afin qu'il puisse être statué par le tribunal d'arrondissement sur le chef subsidiaire après qu'il aurait procédé au jugement de l'ordre principal,le chef subsidiaire d'une demande n'étant jugé qu'après le jugement du chef principal de cette demande et la même chose devant être le cas en l'espèce pour le chef subsidiaire de la demande de B.) ;

Attendu qu'il suit de l'ensemble des développements qui précèdent que c'est à tort que les premiers juges ont sursis à statuer sur la demande subsidiaire de B.) de sorte que sur ce point le jugement entrepris est à réformer;

Attendu que les débats à l'audience de la Cour n'ayant pas porté sur le fond de la demande subsidiaire,la Cour estime qu'il n'y a pas lieu à évocation;que dès lors il y a lieu à renvoi de l'affaire devant le trinunal d'arrondissement de Luxembourg autrement composé pour qu'il soit statué par lui sur la demande subsidiaire de B.) ;

P a r c e s m o t i f s ,

la Cour d'appel,deuxième chambre,siégeant en matière civile,statuant contradictoirement,le Ministère Public entendu en ses conclusions,

déclare l'appel recevable et partiellement fondé;

confirme le jugement entrepris dans la mesure où il a déclaré la demande principale de B.) irrecevable;

réformant,dit que c'est à tort que les premiers juges ont sursis à statuer sur la demande subsidiaire de B.) ;renvoie l'affaire pour le jugement de cette demande devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg autrement composé;

réformant,réserve les frais exposés en première instanc à l'exception toutefois de ceux du jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg en date du 16 janvier I980,mis à charge de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg par arrêt de la Cour d'appel du 27 juin I984;

fait masse des frais de la présente instance d'appel et les impose pour deux tiers à l'appelant et pour un tiers à l'intimé.

La lecture du présent arrêt a été faite en la prédite audience publique par Monsieur Robert BENDUHN,conseiller, délégué à ces fins , en présence de Messieurs,Emile PENNING, conseiller,Claude NICOLAY,avocat général et Paul RIES, greffier.

Madame le Président étant dans l'impossibilité de signer,la minute du présent arrêt est signée,conformément à l'article 82 de la loi du 7 mars I980 sur l'organisation judiciaire,par le conseiller le plus ancien en rang ayant concouru audit arrêt.