05.06.96

(A)

Audience publique du cinq juin mil neuf cent quatre-vingt-seize.

Numéros 16453 et 16454 du rôle.

Composition:

Raoul GRETSCH, président de chambre;
Léa MOUSEL, premier conseiller;
Edmée CONZEMIUS, conseiller;
Jean-Claude WIWINIUS, avocat général, et
Jean-Paul TACCHINI, greffier.

I)

E n t r e :

1) D) , retraité, demeurant à (...)

2) SCH.) , indépendant, demeurant à (...) ,

appelants aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Georges Nickts de Luxembourg en date du 9 mars 1994,

comparant par Maître Jean Medernach, avocat à Luxembourg,

e t :

COMMUNE DE (lieu) , ayant sa maison commune à (...) ,

intimée aux fins du susdit exploit Georges Nickts,

comparant par Maître Georges Margue, avocat à Luxembourg, et

II)

E n t r e :

1) M) , sans état particulier, demeurant à (...)

2) P) retraité, et son épouse

3) B) , sans état particulier, les deux demeurant ensemble à (...) ,

appelants aux termes d'exploits de l'huissier de justice Pierre Biel de Luxembourg en date des 16 février et 17 mars 1994,

comparant par Maître Fernand Entringer, avocat à Luxembourg,

e t :

1) COMMUNE DE (LIEU) , *ayant sa maison commune à (...)*
intimée aux fins du susdit exploit Pierre Biel du 16 février 1994, comparant par Maître Georges Margue, avocat à Luxembourg,

2) (D) , *retraité, demeurant à (...)*

3) (SCH.) , *indépendant, demeurant à (...)*
intimés aux fins du susdit exploit Pierre Biel du 17 mars 1994, comparant par Maître Jean Medernach, avocat à Luxembourg.

LA COUR D'APPEL:

Par acte d'huissier du 26 mars 1992, (M) , (P) et son épouse (B) , (D) et (Sch) avaient fait donner assignation à la commune de (LIEU) , représentée par son collège des bourgmestre et échevins, à comparaître devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, pour s'entendre condamner à payer à (M) la somme de 5.766.000.- francs, aux époux (P) et (B) la somme de 4.182.000.- francs, subsidiairement à chacun la somme de 2.091.000.- francs, à (D) et à (Sch) chaque fois la somme de 15.345.275.- francs, toutes ces sommes avec les intérêts légaux à partir du 1er août 1990.

À l'appui de leur demande, (M) , (P) et (B) avaient exposé qu'ils sont propriétaires de terrains sur le territoire de la commune de (LIEU) d'une contenance de 372 ares respectivement de 204 ares, que ces terrains étaient classés en zone d'activité et qu'ils ont été vendus par compromis du 12 avril 1990 respectivement du 24 avril 1990 à (D) et à (Sch) , que par décision du 1er août 1990, le conseil communal avait reclassé les terrains en zone verte, les frappant ainsi d'une servitude non aedificandi, que malgré recours de leur part, tant le conseil communal que le ministre de l'Intérieur ont maintenu le reclassement, de sorte qu'ils auraient subi un préjudice évalué aux montants repris dans l'assignation.

Par jugement rendu le 1er décembre 1993, le tribunal a déclaré les demandes non fondées.

Pour statuer de la sorte, le tribunal, sur le moyen de la défenderesse, a retenu que les conventions invoquées du 12 et du 24 avril 1990 étaient dépourvues de date certaine, de sorte que les demandeurs n'étaient pas en

mesure de prouver que la commune aurait pris une décision susceptible de priver d'efficacité des contrats antérieurs régulièrement formés.

De ce jugement, signifié le 28 janvier 1994 par la commune de LIEU1) à M) , à P) , à B) , à D) et à Sch) , appel a été relevé, le 16 février 1994 par M) , P) et B) , le 9 mars 1994 par D) et Sch) et le 17 mars 1994 encore par M) , P) et B) «pour autant que de besoin» contre D) et Sch) .

Ce dernier appel, dirigé contre des parties contre lesquelles les appelants n'ont pas conclu en première instance, est irrecevable, le litige n'étant pas indivisible; les autres appels, réguliers en la forme, sont recevables.

Il y a lieu de les joindre dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Les pièces versées et les renseignements recueillis en cause établissent les faits suivants.

Les terrains des appelants M) , P) et B) sont situés au lieu-dit « (...) » où la commune de LIEU1) avait dès 1973 créé une zone d'activité. Cette zone avait été maintenue par le plan d'aménagement général en 1981 sans cependant qu'une entreprise s'y soit implantée.

Les terrains en question ont toujours été exploités comme terrains agricoles (prés et labours).

Le 16 janvier 1990, le collège échevinal a publié une déclaration d'intention visant à changer le plan d'aménagement en reclassant la zone d'activité, dont font uniquement partie les terrains des appelants, en zone de verdure.

Après approbation du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Environnement, le reclassement a été décidé par décision provisoire du conseil communal du 1er août 1990, suivie de la décision définitive le 19 décembre 1990. Le gendre de M) , conseiller communal, n'a pas pris part au vote.

Par lettre du 10 août 1990 dans le cadre de la procédure de commodo et d'incommodo, les appelants M) , P) et B) s'opposèrent à la décision de reclassement; leurs objections furent rejetées; la décision de rejet fut confirmée par le ministre de l'Intérieur par décision du 23 septembre 1991.

Les compromis de vente des 12 et 24 avril 1990 comportent chacun les clauses suivantes:
«*Conditions:*
Les acquéreurs entreprendront toutes les démarches administratives pour faire reclasser ledit ensemble de terrains et proposeront aux administrations compétentes un plan de morcellement ou de lotissement des fonds dont question.
L'acte notarié sera passé dès que les autorisations définitives de la commune de LIEU1) *, du ministère de l'Intérieur et de l'administration des ponts et chaussées auront été accordées pour le plan de morcellement ou de lotissement proposé.*
Si une de ces autorisations était refusée définitivement par la dernière instance de recours, le présent compromis serait à considérer comme nul et non avenu. La partie acquéreuse le dénoncerait alors par lettre recommandée à la partie venderesse.».

Le tribunal a relevé que D) et Sch) n'ont, d'après les pièces, jamais donné une forme concrète à un projet de lotissement.

L'intimée qualifie les compromis de «*papiers ad hoc rédigés après la date de mise en mouvement de la procédure de consultation par l'autorité communale, dans le but d'échafauder une prétendue perte résultant du reclassement*» et prétend que «*la demanderesse M)*
était particulièrement bien située pour être tenue au courant des intentions du collège échevinal», que «*les demandeurs D) et Sch) ne s'engageaient dans aucune opération sérieuse puisque leur obligation d'achat était soumise à une condition suspensive dont ils avaient la quasi-certitude qu'elle ne s'accomplirait pas*», que, «*pour eux tout aussi bien que pour les propriétaires des parcelles en question, il s'agit de contrats fictifs élaborés dans le seul but d'appuyer une demande de dommages et intérêts à l'égard de la commune de* LIEU1) ».

Compte tenu de la chronologie des faits, des dispositions des compromis et du fait que depuis la création de la zone d'activité en 1973 aucune implantation d'industrie n'a été exécutée ni même envisagée par un plan d'aménagement particulier, la Cour estime que les parties ont effectivement rédigé des conventions fictives devant permettre tant aux vendeurs qu'aux acheteurs de se faire indemniser par la commune de LIEU1) , que ces conventions sont inopposables à l'intimée et ne peuvent donc servir de fondement à la demande.

Il s'ensuit dès à présent que l'appel de D) et de Sch) n'est pas fondé sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres moyens présentés par ces appelants.

Les demandes de M) , de P) et de B) sont basées principalement sur l'article 1382 du code civil. Il est soutenu que la responsabilité civile de la commune serait engagée à la suite de la faute commise par celle-ci, que le comportement fautif résulterait de ce que la décision de reclassement du conseil communal de LIEU) aurait été prise sur base de considérations écologiques qui cependant ne pourraient légalement servir de fondement à une mesure de reclassement, prise par les autorités communales dans le cadre de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, que cette illégalité constituerait la commune en faute.

C'est à bon droit que l'intimée rétorque qu'aucune disposition légale n'interdit à une commune de faire intervenir des considérations d'ordre écologique dans les décisions prises sur le fondement de la loi du 12 juin 1937.

Le moyen n'est donc pas fondé.

Les appelants M) , P) et B) soutiennent ensuite que l'intimée serait tenue de réparer le préjudice causé par la mesure réglementaire modifiant le plan d'aménagement général sur base de l'article 1er alinéa deux de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques.

Aux termes de leurs conclusions notifiées le 22 février 1995, les appelants invoquent encore l'article 21 de la loi du 20 mars 1974 sur l'aménagement général du territoire aux termes duquel «*il y a lieu à indemnité à charge de l'État lorsque l'interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan déclaré obligatoire met fin à l'usage auquel un immeuble est affecté ou normalement destiné ...*».

L'article 1er alinéa deux de la loi du 1er septembre 1988 prévoit que si un acte de l'autorité administrative a causé un dommage à un particulier qu'il serait inéquitable de ne pas indemniser eu égard à la nature et à la finalité de l'acte, réparation est due même en cas de fonctionnement régulier du service, à condition que le dommage soit spécial et exceptionnel et qu'il ne soit pas imputable à une faute de la victime.

Le dommage spécial est celui souffert par un groupe restreint de personnes identifiables.

La responsabilité de l'autorité administrative est engagée sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, c'est-à-dire lorsque des intérêts particuliers auront été sacrifiés à l'intérêt général.

La situation visée est celle où une décision de l'administration, quoique légale, cause de façon inattendue et involontaire à certains administrés un préjudice qui excède la charge incombant normalement aux autres individus de la collectivité.

La commune de Lieu A) fait observer que le préjudice pouvant résulter du reclassement ne serait, vu le mode d'exploitation des terrains, pas un dommage causé (damnum emergens), mais représenterait tout au plus la perte d'une chance (lucrum cessans simplement espéré), que pareille perte ne serait cependant ni spéciale ni exceptionnelle, étant la conséquence normale de l'exercice du pouvoir réglementaire des communes.

La Cour est d'avis qu'au vu des développements qui précèdent, la décision de reclassement a effectivement privé les propriétaires uniquement d'une chance; pareil préjudice est cependant indemnisable pour répondre aux critères ci-avant dégagés.

La Cour ne possède cependant pas les éléments d'appréciation nécessaires pour procéder à une évaluation du préjudice, de sorte qu'il y a lieu de recourir à l'avis d'un expert.

Il y a lieu de relever dès à présent que l'indemnisation d'une perte de chance, qui par définition n'est pas celle d'une certitude, ne peut être que partielle à la mesure de la probabilité.

La décision concernant l'allocation d'une indemnité de procédure est réservée.

Par ces motifs,

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

dit irrecevable l'appel dirigé par M) P) et B) contre D) et Sch) ;

déclare les autres appels recevables;

les joint;

dit non fondé l'appel de D) et de Sch) ;

dit fondé en principe l'appel de M) , de P) et de B) dirigé contre la commune de Lieu A) ;

avant tout autre progrès en cause,

nomme expert le sieur Sandro Mattioli, demeurant à Dudelange, 144, rue du Révérend Père Jacques Thiel, avec la mission de rechercher si, du fait du reclassement en zone de verdure, les terrains appartenant à M) et aux époux P) et B) ont subi une dévaluation et le cas échéant d'en fixer le montant,

ordonne à M) et aux époux P) et B) de consigner à titre de provision le montant de 15.000.- francs à valoir sur la rémunération de l'expert nommé à la Caisse des consignations ou à un établissement de crédit à convenir entre parties pour le 31 juillet 1996,

dit que l'expert devra déposer son rapport au greffe de la Cour avant le 1er novembre 1996,

charge Madame le premier conseiller Léa Mousel du contrôle de la mesure d'instruction;

réserve les autres demandes, droits et moyens des parties;

condamne D) et Sch) aux frais de leur appel et en ordonne la distraction au profit de Maître Georges Margue sur ses affirmations de droit;

réserve les autres frais;

fixe l'affaire pour la continuation des débats à l'audience du lundi, 12 mai 1997.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par Léa Mousel, premier conseiller, déléguée à ces fins, en présence de Jean-Paul Tacchini, greffier.