

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 30145C

Inscrit le 22 mars 2012

Audience publique du 10 juillet 2012

**Appel formé par
l'association sans but lucratif ... a.s.b.l., ...
contre un jugement du tribunal administratif
du 13 février 2012 (n° 28348 du rôle)
ayant statué sur son recours dirigé contre une décision du collège des
bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg
en matière de mise à disposition d'installations sportives**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 30145C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 22 mars 2012 par Maître Andrea SABBATINI, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'association sans but lucratif ... a.s.b.l., établie et ayant son siège statutaire à ..., inscrite au registre du commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 13 février 2012 (n° 28348 du rôle) déclarant non justifié son recours en annulation d'une décision du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg du 6 janvier 2011 portant refus de mettre à sa disposition 12 heures de glace par semaine à la patinoire de Kockelscheuer en vue de permettre à ses membres de pouvoir s'entraîner utilement ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Alec MEYER, demeurant à Luxembourg, du 23 mars 2012, portant signification de cette requête d'appel à l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 23 avril 2012 par Maître Michel SCHWARTZ, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 23 mai 2012 par Maître Andrea SABBATINI au nom de l'association sans but lucratif ... a.s.b.l. ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 22 juin 2012 par Maître Michel SCHWARTZ au nom de la Ville de Luxembourg ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maîtres Andrea SABBATINI et Michel SCHWARTZ en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 3 juillet 2012.

L'association sans but lucratif ... a.s.b.l., ci-après « *l'association* ... », s'adressa en date du 23 septembre 2010 à la Ville de Luxembourg afin de se voir accorder le droit d'accéder à la patinoire rénovée sise à Kockelscheuer pour une plage horaire de 12 heures hebdomadaires, notamment afin de permettre les entraînements de ses membres.

Par courrier du 12 octobre 2010, le collège des bourgmestre et échevins, sous la signature du bourgmestre, offrit à l'association ... des heures non occupées les matins, à condition toutefois que l'association ... prenne en charge les coûts supplémentaires occasionnés par ces heures de glace.

Par courrier de son mandataire de l'époque du 11 novembre 2010, l'association ... rejeta cette proposition, en mettant en exergue notamment le fait qu'un club concurrent, le ..., se serait vu accorder 50 heures de glace. Elle maintint sa demande tendant à se voir accorder 12 heures de glace par semaine, à des horaires plus adaptés, et ce au même tarif que celui accordé au ..., tout en sollicitant une nouvelle répartition des horaires entre les différents clubs intéressés.

Le 16 novembre 2010, l'administration communale de la Ville de Luxembourg accusa réception de ce courrier du 11 novembre 2010.

Sur un rappel lui adressé le 14 décembre 2010 par l'association ..., le collège des bourgmestre et échevins, toujours sous la signature du bourgmestre, refusa par courrier du 6 janvier 2011 de faire droit à la demande, tout en maintenant sa proposition faite le 12 octobre 2010.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 5 avril 2011, l'association ... introduisit un recours en annulation de la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins du 6 janvier 2011.

Par jugement du 13 février 2012, le tribunal déclara le recours non fondé en rejetant les deux moyens de la demanderesse tirés de la violation respectivement des articles 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution concernant l'égalité devant la loi et 24 ainsi désigné de la Constitution concernant la liberté d'association.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 22 mars 2012, l'association ... a fait entreprendre le jugement précité du 13 février 2012 dont elle sollicite la réformation dans le sens de voir accueillir son recours initial de première instance et de voir annuler la décision critiquée du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg du 6 janvier 2011 pour violation respectivement des articles 10*bis*, paragraphe 1^{er}, et 26 de la Constitution.

La Ville se rapporte à prudence de justice quant à la recevabilité de l'appel.

L'appel ayant été interjeté suivant les formes et délai prévus par la loi, il est recevable.

A l'appui de sa requête d'appel, l'association ... reprend tour à tour son argumentaire tiré de la violation des dispositions des articles 10*bis*, paragraphe 1^{er}, et 26 de la Constitution.

Au titre de la violation de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, l'appelante relève que les premiers juges dégagèrent en tant que catégories de comparaison les usagers membres de clubs, d'une part, et le public, d'autre part, pour tirer la conclusion que la différence entre ces catégories pouvait justifier un traitement objectivement différent de celles-ci et écarter en conséquence le moyen tiré d'une inégalité de traitement injustifiée. L'appelante souligne que déjà en première instance elle avait fait plaider que l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution avait été violé du fait que la Ville aurait institué une distinction, sinon une discrimination entre les usagers des différents clubs en mettant en exergue le traitement différentiel opéré par la Ville par rapport au ... Luxembourg qui disposait d'un accès élargi aux patinoires et au Club de Hockey sur glace ... disposant également de larges plages horaires, comparé à ses propres possibilités d'accès à la patinoire ouvertes dans le chef de ses membres.

L'appelante estime avoir bien mis en exergue la discrimination dont elle avait à pâtir en comparaison à d'autres clubs de sport de glace admis de manière plus large à la patinoire, alors que les membres de ces différents clubs se seraient trouvés dans des situations objectivement identiques, étant donné que leur club relèverait de la même catégorie de personnes morales, à savoir des clubs ayant pour objet la pratique des sports de glace et constitués sous forme d'association sans but lucratif. Ce serait en refusant à l'appelante un accès à la patinoire dans des conditions identiques aux autres clubs de sport de glace y admis, sans que le refus critiqué ne fût autorisé par des distinctions ayant trait à la nature des clubs en question, que la Ville de Luxembourg, à travers sa décision critiquée du 6 janvier 2011, aurait violé le principe d'égalité devant la loi. En toute occurrence, il y aurait lieu à réévaluation de la situation et plus particulièrement des répartitions opérées à partir de la décision du collège échevinal du 18 octobre 2007, prise à une époque où l'appelante ne fut pas encore constituée. Ce serait en tout cas à tort que la Ville se refuserait, fut-ce implicitement, à procéder à une réévaluation de la situation et, le cas échéant, à une redistribution des horaires de glace disponibles, en conformité aux exigences découlant de l'article 10*bis* de la Constitution.

La Ville conclut en substance au rejet du moyen tiré d'un traitement inégal au regard des exigences de l'article 10*bis* de la Constitution, par confirmation du jugement entrepris, tout en explicitant les nombreux éléments de fait et considérations d'ordre organisationnel entourant la répartition des heures de glace de la patinoire rénovée de Kockelscheuer.

Il est patent qu'une répartition des heures de glace a été opérée suivant décision du collège échevinal du 18 octobre 2007 à un moment où l'appelante ne fut pas encore créée, son acte de constitution remontant au 17 février 2009. Ayant eu son siège social initial à Rumelange, l'association ... a transféré par la suite son siège social sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Son mandataire ne conteste pas que ce transfert de siège s'est également opéré dans l'optique de se retrouver en phase avec le lieu de la situation des infrastructures de pratique de sport de glace, dépendant de la Ville de Luxembourg.

Il n'a pas été sérieusement contesté en cause qu'à l'époque, depuis le mois de mars 2010, le club de patinage ... fit partie de plein droit de l'Union luxembourgeoise de patinage et dès lors se trouva fédéré dans la Fédération luxembourgeoise des sports de glace, sans

préjudice de l'évolution de la situation après la prise de la décision déferée du 6 janvier 2011.

Bien que l'association ... se soit adressée déjà en date du 16 juillet 2010 aux responsables de la Ville de Luxembourg aux fins d'obtenir « *12 heures de glace par semaine pour l'entraînement de ses membres actifs à partir du 15 septembre 2010* », on ne saurait taxer de durée anormalement longue, le processus de prise de la décision précitée du 12 octobre 2010 et, sur recours gracieux, de celle déferée du 6 janvier 2011, compte tenu notamment des avis sollicités par la Ville et obtenus auprès de la Fédération luxembourgeoise des sports de glace, ainsi que de l'Union luxembourgeoise de patinage.

D'après les éléments fournis au dossier, l'association ... apparaît d'une certaine manière comme pouvoir être considérée de « *dissidente* » par rapport aux clubs membres du ... qui, en toute apparence, se sont trouvés en situation de monopole, au niveau des clubs, concernant du moins l'attribution des heures de glace telle que résultant notamment de la décision précitée du collège échevinal du 18 octobre 2007. Si cette dernière, au niveau de l'attribution des heures de glace dans le hall II, nouvelle patinoire, parle effectivement de « *clubs* », et laisse dès lors les portes ouvertes à la pluralité, un rapprochement avec le corps de ladite décision permet de dégager que les clubs y visés désignaient jusque lors précisément les clubs membres du ..., telle que cette conclusion se dégage encore du courrier du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 19 août 2010 versé en cause et rédigé en réponse à la première demande de l'appelante du 16 juillet 2010.

Au niveau de l'application du principe d'égalité devant la loi tel que se dégageant de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, il convient tout d'abord de préciser que celui-ci s'applique aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales.

Le jugement dont appel est à confirmer dans toute sa teneur en ce qu'il a retenu la non-comparabilité de l'association ... avec le public ainsi désigné dans l'optique de l'accès à la patinoire de Kockelscheuer et rejeté en conséquence l'applicabilité plus en avant de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution sous cet angle de vue.

S'il est vrai qu'à partir du dernier alinéa de la requête introductive de première instance traitant de l'argumentaire relatif à l'inégalité devant la loi invoquée, la problématique de la comparabilité de l'association ... avec les autres clubs déjà admis suivant des plages horaires réservées d'après la décision du 18 octobre 2007 précitée se trouvait abordée, il n'en reste pas moins qu'en l'absence de plus amples éléments soutenant le moyen, seule la requérante ayant déposé un mémoire en première instance, le tribunal pouvait ne pas aller plus loin dans la discussion de cet aspect de l'application de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, tel qu'il l'a fait.

De toute façon, le moyen se trouve actuellement soumis à la Cour et son admissibilité ne pose aucun problème en instance d'appel, les moyens nouveaux, à la différence des demandes nouvelles, y étant admissibles en vertu des dispositions du paragraphe 2 de l'article 41 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Il se dégage des éléments qui précèdent que pour un club récemment constitué, plus récemment encore fédéré ainsi qu'installé, suivant son siège social, sur le territoire de la Ville de Luxembourg, la première demande portant sur une première saison de glace, peut et doit être traitée différemment que des demandes subséquentes. En effet, une saison de glace

s'étend, au niveau de la patinoire de Kockelscheuer, normalement du 15 septembre au 30 avril de l'année suivante et se trouve de la sorte essentiellement limitée dans le temps. Le planning de la répartition des réservations, notamment pour les entraînements des clubs admis, est normalement établi à l'avance et doit plus particulièrement rester fiable pour ses utilisateurs durant toute la saison de glace. C'est dire que des modifications au cours de la saison de glace sont, dans la mesure du possible, à éviter. Dans la mesure où il a pu être retenu que le processus décisionnel de l'espèce ne revêtait pas une longueur anormale, la décision finale intervenue pour cette saison de glace le 6 janvier 2011, celle actuellement critiquée, a pu se limiter à laisser intactes des réservations jusque lors faites pour les clubs à l'époque seuls admis, tout en proposant des plages complémentaires au club nouvellement venu répondant par ailleurs aux conditions d'être fédéré et d'être installé sur le territoire de la Ville. Si, dès lors, en règle générale et dans la mesure d'être dûment fédérée et de disposer en conséquence de membres licenciés l'association ... peut être qualifiée de comparable quant à l'accès à la patinoire de Kockelscheuer par rapport aux clubs jusque lors admis, il doit en être autrement pour la première saison de glace concernée. Partant, la décision critiquée, en ce qu'elle propose des plages horaires complémentaires à celles déjà attribuées n'enfreint pas pour cette première saison de glace les exigences découlant de l'article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

Plus loin, mais surabondamment pour le présent litige, pour les saisons de glace ultérieures, l'appelante, toujours dans la mesure d'être dûment fédérée et de disposer en conséquence de membres licenciés, est en principe à admettre au sein des plages réservées pour « *les clubs* » suivant la décision du 18 octobre 2007 précitée, laquelle sera à adapter en conséquence suivant les modalités à dégager de manière valable pour la ou les saisons de glace concernées.

Au stade actuel, le jugement dont appel est dès lors à confirmer en ce qu'il a déclaré le recours non fondé concernant son premier volet tiré de la violation des dispositions de l'article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, pour les motifs y émargés ensemble ceux, complémentaires, ci-avant développés.

En deuxième lieu, l'appelante réitère son moyen tiré de la violation de l'article 26 de la Constitution consacrant le droit d'association. Tout en admettant à la suite du tribunal que la décision critiquée de la Ville de Luxembourg n'a pas en soi empêché l'appelante de se constituer en association sans but lucratif en date du 17 février 2009, il n'en demeurerait pas moins qu'elle aurait empêché l'accomplissement plein et entier de l'objet social de l'appelante concernant notamment l'exercice du patinage artistique sur glace, réduisant ainsi à néant les effets de son droit d'association.

Telle qu'elle a été motivée, la décision de la Ville de Luxembourg aurait pu être la même avant la constitution de l'appelante qu'après celle-ci. En effet, la Ville tirerait argument de ce qu'il ne serait possible ni de réduire les heures dont disposait le club ..., ni de réduire les heures d'ouverture au public. Or, la décision serait intervenue alors que l'appelante était constituée en association sans but lucratif et disposait de la personnalité juridique. Elle serait de la sorte de nature à empêcher le droit de l'association ... d'accomplir son objet social et viderait par là-même de sa substance ce droit d'association. Dès lors, par réformation du jugement entrepris, il y aurait lieu de retenir une violation de l'article 26 de la Constitution de la part de la décision communale critiquée.

La Ville demande la confirmation du jugement entrepris également quant à ce volet.

Sur base de l'ensemble des éléments lui soumis, la Cour est appelée à confirmer le jugement entrepris sous ce second volet, essentiellement au regard de la considération que la décision critiquée du 6 janvier 2011, qui pour le surplus ne revêt pas un refus pur et net, n'entrave pas en tant que telle la liberté d'association de l'association ..., telle que découlant de l'article 26 de la Constitution. Cette conclusion s'impose encore eu égard au motif complémentaire ci-avant dégagé revenant à considérer la décision du 6 janvier 2011 en tant que décision intérimaire pour la première saison de glace en cours pour laquelle l'appelante actuelle a formulé une demande précise d'accès à la patinoire de Kockelscheuer pour un nombre précis d'heures de glace par semaine, étant derechef entendu, tel que l'ont souligné à juste titre les premiers juges, que la répartition retenue en octobre 2007 est sujette à réévaluation, ainsi que les organes de la Ville l'ont d'ailleurs implicitement préfiguré.

L'appel laissant également d'être fondé sous ce second volet, il y a lieu d'en débouter l'appelante et de confirmer le jugement entrepris.

La Ville de Luxembourg sollicite l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 2000 euros sur base des dispositions de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999, précitée.

Cette demande est à rejeter, les conditions légales afférentes ne se trouvant pas réunies.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties en cause ;

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit non justifié ;

partant, en déboute l'appelante ;

confirme le jugement entrepris ;

écarte la demande en allocation d'une indemnité de procédure de l'intimée ;

condamne l'appelante aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par:

Francis DELAPORTE, vice-président,
Serge SCHROEDER, premier conseiller,
Martine GILLARDIN, conseiller,

et lu par le vice-président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier de la Cour Anne-Marie WILTZIUS.

s.WILTZIUS

s.DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 22 novembre 2016
Le greffier de la Cour administrative