

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 32619C du rôle
Inscrit le 29 mai 2013

Audience publique du 8 octobre 2013

**Appel formé par la société ... S.à r.l., ...,
contre un jugement du tribunal administratif
du 6 mai 2013 (n° 28589a du rôle)
ayant statué sur son recours contre une décision du Conseil de gouvernement
en matière de protection des sites et monuments nationaux**

Vu la requête d'appel, inscrite sous le numéro 32619C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 29 mai 2013 par Maître Gérard SCHANK, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ... S.à r.l., établie et ayant son siège social à ..., dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 6 mai 2013 (numéro 28589a du rôle), ayant statué sur renvoi suite à un arrêt de la Cour administrative du 11 octobre 2012 (numéro 30537C du rôle), et ayant déclaré recevable, mais non fondé le recours principal en réformation, tout en disant qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation formé par ladite société contre un arrêté du Conseil du gouvernement du 28 février 2011 classant, comme monument national, des immeubles sis ..., en raison de leur intérêt historique, architectural et esthétique ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 28 juin 2013 par Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRÜCK ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 8 juillet 2013 par Maître Gérard SCHANK au nom de la société ... S.à r.l.;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 2 août 2013 par Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRÜCK ;

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

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Vincent ISITMEZ, en remplacement de Maître Gérard SCHANK, et Monsieur le délégué du gouvernement Jean-Paul REITER en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 3 octobre 2013.

La société à responsabilité limitée ... S.à r.l., ci-après « *la société* ... », est propriétaire des immeubles sis, inscrits au cadastre de la commune de ..., section ...de Commune de ..., sous le numéro

Le 20 janvier 2010, la ministre de la Culture, ci-après « *la ministre* », écrivit à la société ... qu'elle envisageait de proposer le classement, comme monument national, des prédicts immeubles, en raison de leur intérêt historique, architectural et esthétique. Par le même courrier, la ministre informa la société ... qu'elle disposait d'un délai de vingt jours pour présenter ses observations.

Par lettre recommandée du 29 janvier 2010, l'avocat de la société ... informa la ministre que sa cliente s'opposait à la proposition de classement, tout en contestant que les immeubles en question seraient dignes d'être sauvegardés.

Par arrêté du 12 mars 2010, la ministre proposa au classement les immeubles précités comme monument national.

Le 12 mai 2010, la société ... introduisit un recours contentieux contre l'arrêté ministériel du 12 mars 2010, dont elle fut déboutée par un jugement du tribunal administratif du 4 avril 2011 (n° 26908 du rôle), le tribunal administratif s'étant déclaré incompétent pour connaître du recours au motif que l'arrêté ministériel ne constituait qu'un acte préparatoire, non susceptible de recours.

Par arrêté du 28 février 2011, le Gouvernement en conseil classa, comme monument national, les immeubles sis Cet arrêté fut notifié à la société ... le 2 mars 2011.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 10 mai 2011, la société ... fit introduire un recours en réformation, sinon en annulation contre l'arrêté du Conseil de gouvernement du 28 février 2011.

Dans son jugement du 26 mars 2012, le tribunal administratif retint que l'article 4 de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, ci-après « *la loi du 18 juillet 1983* », était contradictoire en ce que, d'après les termes y employés, il en découlait, d'une part, que la Commission des Sites et Monuments nationaux, ci-après « *la COSIMO* », et le conseil communal de la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble est situé devaient être entendus *avant* que le ministre compétent ne prenne la décision de proposer le classement d'un immeuble et, d'autre part, que les avis de la COSIMO et du conseil communal devaient être émis dans un délai de trois mois « *à partir de la notification de la proposition de classement* », soit *après* la décision ministérielle de proposer un immeuble au classement. En se référant aux travaux préparatoires à la base de la loi du 18 juillet 1983, le tribunal arriva à la conclusion que les avis de la COSIMO et du conseil communal concerné devaient être préalables à la finalisation de l'arrêté de proposition de classement et que le texte légal, en dépit d'une formulation imprécise pouvant prêter à confusion, visait en fait deux notifications différentes, à savoir, d'une part, la notification pour avis du *projet* de proposition à la COSIMO et au conseil communal et, d'autre part, la notification subséquente de l'arrêté ministériel de proposition de classement au propriétaire concerné, le délai de trois mois imparti à la COSIMO et au conseil communal courant à partir de la notification à leur attention du projet de proposition.

Sur appel étatique, la Cour, à travers un arrêt du 11 octobre 2012 (numéro 30537C du rôle), retint que c'était à tort que les premiers juges avaient interprété l'article 4 de la loi du 18 juillet 1983 dans le sens que les avis de la COSIMO et du conseil communal auraient dû être émis avant que la ministre compétente ne fît sa proposition de classement et qu'ils avaient

annulé l'arrêté du Gouvernement en conseil du 28 février 2011 pour avoir été pris aux termes d'une procédure irrégulière. Sur ce, la Cour renvoya l'affaire devant le tribunal, eu égard aux exigences du double degré de juridiction, ensemble celles découlant du respect des droits de la défense pour y voir statuer sur les autres moyens de légalité externe ainsi que sur le bien-fondé du classement des immeubles litigieux comme monuments nationaux. La Cour déchargea encore l'Etat de sa condamnation à payer à la société ... une indemnité de procédure pour la première instance et débouta ladite société de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel, tout en la condamnant aux dépens de l'instance d'appel et en réservant les dépens pour le surplus.

Sur renvoi, le tribunal, par jugement du 6 mai 2013, déclara le recours principal en réformation de la société ... recevable, mais non fondé et dit qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation, tout en rejetant sa demande en allocation d'une indemnité de procédure et en la condamnant aux frais.

Par requête déposée au greffe de la Cour administrative le 29 mai 2013, la société ... a fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 6 mai 2013 dont elle sollicite la réformation dans le sens de voir accueillir en substance ses moyens réitérés, tels que proposés déjà en première instance, et de voir réformer, sinon annuler en conséquence l'arrêté litigieux du Conseil de Gouvernement du 28 février 2011.

A l'appui de sa requête d'appel, l'appelante réitère d'abord son moyen tiré de la violation des dispositions de l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après « *le règlement grand-ducal du 8 juin 1979* » et ce à un double titre, en ce que, d'un côté, l'avis de la COSIMO du 16 décembre 2009, précité, se trouvant à la base de l'arrêté du Conseil de gouvernement litigieux du 28 février 2011, ne serait pas suffisamment motivé et que, d'un autre côté, il n'énoncerait pas avec suffisamment de précision et de distinction les éléments de fait et de droit sur lesquels il serait basé.

L'appelante se réfère sous ce double aspect à un jugement du tribunal administratif du 28 mars 2007 (numéro 21364 du rôle), lequel bien que rendu en matière d'inventaire supplémentaire, serait tout à fait transposable au cas d'espèce, relatif à la procédure de classement, toutes deux régies par la même loi du 18 juillet 1983.

L'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 dispose dans son alinéa 1^{er}, pertinent en l'espèce, que « *les avis des organismes consultatifs pris préalablement à une décision doivent être motivés et énoncer les éléments de fait et de droit sur lesquels ils se basent* ».

L'avis de la COSIMO du 16 décembre 2009 expose à part les demandes respectives de protection pour les cinq immeubles y visés, construits en enfilade aux numéros 26 à 34 de l'avenue Pasteur, étant entendu que l'arrêté litigieux du Conseil de gouvernement ne porte que sur les trois immeubles médians portant les numéros 28 à 32. Pour chacun des trois immeubles faisant l'objet de l'arrêté de classement litigieux, la Commission décrit en détail les éléments caractéristiques de la construction, concernant essentiellement la façade et le gabarit. De même, pour chacun de ces trois immeubles, la commission retient que « *même si l'Art nouveau et l'Art déco sont des styles qui ne sont pas très répandus, ils sont plutôt caractéristiques pour les rues créées à la fin du 19^e /début 20^e siècle au Commune de ... bordant la cour de récréation de l'école primaire, l'ensemble des maisons occupe un endroit important dans le tissu urbain de*

ce quartier et témoigne aussi bien de l'histoire de l'architecture que du développement urbanistique de Ainsi la maison mérite d'être protégée pour ses qualités esthétiques, architecturales et historiques ».

A la suite des premiers juges, la Cour est amenée à retenir que l'avis sous analyse se trouve amplement motivé en déployant de manière détaillée les éléments de fait en relation avec les caractéristiques des trois immeubles dont ce classement est projeté, de même qu'il en dégage les qualités d'ordre esthétique, architectural et historique qui, en droit, selon la Commission sont de nature à justifier le classement proposé.

Dès lors, de même que le tribunal, la Cour vient à la conclusion que l'avis se trouve motivé et énonce à suffisance des éléments de fait et de droit ayant amené la Commission à estimer qu'un classement projeté des trois immeubles visés en tant que monuments nationaux se justifie aux termes de la loi du 18 juillet 1983. Dans la mesure où l'avis de la COSIMO, dans le cadre d'une procédure de classement d'un immeuble en tant que monument national, est appelé à éclairer l'autorité de décision par rapport à l'existence de causes justificatives pertinentes d'un pareil classement, la Cour a pu constater qu'en l'occurrence, compte tenu des éléments fournis, la COSIMO a rempli à suffisance le rôle lui conféré, à travers l'énonciation retenue dans l'avis litigieux du 16 décembre 2009.

Le premier moyen d'appel est dès lors à écarter comme n'étant pas fondé.

En second lieu, l'appelante réitère son moyen tiré de la violation de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1983 pour défaut de communication, sinon pour communication tardive de l'avis de la COSIMO.

Ici encore le moyen se dédouble en deux branches, dont d'un premier côté, le reproche à l'arrêté de la ministre du 12 mars 2010 précité, auquel se réfère l'arrêté de classement litigieux du Conseil de gouvernement, de ne pas contenir une copie de l'avis de la COSIMO du 16 décembre 2009 auquel pourtant il se réfère expressément. Dans un deuxième ordre d'idées, le reproche porte sur le fait que tant l'avis de la COSIMO que celui du conseil communal de la Ville de Luxembourg n'auraient été communiqués à l'appelante qu'en date du 12 octobre 2010, soit 7 mois après l'arrêté précité de la ministre du 12 mars 2010.

L'appelante critique les premiers juges d'avoir retenu qu'il n'y avait pas lieu, pour l'arrêté de la ministre, d'y voir annexer l'avis de la COSIMO, de même que la production des avis serait quérable et non portable. L'appelante énonce que par lettre recommandée de son mandataire du 29 janvier 2010, elle avait fait signaler à la ministre qu'elle n'avait pas eu connaissance de l'avis de la COSIMO préalablement rendu, tandis que celui-ci n'était pas non plus annexé à la lettre ministérielle du 20 janvier 2010. Cette façon de procéder aurait pour le moins implicitement consisté en une demande de communication de l'avis en question. L'appelante estime que si la ministre avait pu palier à cette carence en joignant tout simplement l'avis litigieux à son arrêté de classement du 12 mars 2010, tel n'aurait cependant pas été le cas. L'appelante aurait alors fait état de la non-communication de l'avis en question à travers son recours introductif de première instance du 10 mai 2011 et l'avis aurait enfin été déposé en tant que pièce en annexe au mémoire du délégué du gouvernement du 12 octobre 2010.

L'appelante déclare encore ne pas partager l'argumentaire du tribunal consistant à retenir que le Conseil de gouvernement ne se serait pas contenté de se rallier simplement à

l'avis de la COSIMO, mais aurait énoncé des motifs propres justifiant le classement opéré qui se recouperaient néanmoins avec ceux énoncés dans ledit avis.

L'appelante estime qu'en égard à la carence de communication de l'avis en question durant la phase précontentieuse, elle n'aurait pas été en mesure d'en vérifier la motivation, notamment par rapport à celle déployée à la base de l'arrêté ministériel précité du 12 mars 2010, de sorte qu'une atteinte à ses droits de la défense devrait être retenue à ce niveau avec comme conséquence que l'arrêté de classement litigieux se trouverait vicié pour violation des dispositions de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1983.

L'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1983 dispose que : *« l'immeuble appartenant à toute personne autre que celles énumérées à l'article 3 est proposé au classement par arrêté du ministre, la Commission des Sites et Monuments nationaux et le conseil communal de la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble est situé entendus en leurs avis, lesquels doivent être produits dans le délai de trois mois à partir de la notification de la proposition de classement. Passé ce délai, la proposition est censée être agréée. (...) »*.

Les avis des organes consultatifs visés à l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 sont destinés à éclairer l'autorité de décision par rapport à laquelle précisément l'organe figure comme étant consultatif.

Ni le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ni aucun autre texte ne formulent, en règle générale, l'obligation de communiquer spontanément ces avis à la partie demanderesse ou aux parties intéressées. L'administré a le droit de demander et d'obtenir, dans les limites y déterminées, la communication des pièces du dossier conformément aux dispositions des articles 11 à 13 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, laquelle démarche présuppose son initiative afférente.

De même, l'article 4 de la loi du 18 juillet 1983 n'impose ni que l'avis de la COSIMO soit joint à l'arrêté de classement ni qu'il soit communiqué spontanément par l'administration au propriétaire d'un immeuble faisant l'objet d'une proposition de classement. Ledit article 4 dispose uniquement dans son alinéa 3 que c'est la proposition de classement y visée qui doit être communiquée, telle qu'y prévue, au propriétaire de l'immeuble faisant l'objet du classement projeté.

Il est vrai qu'en réponse au courrier ministériel envisageant la proposition de classement du 20 janvier 2010, l'appelante, par courrier de son mandataire du 29 janvier 2010, a amplement pris position, tout en faisant remarquer que l'avis de la COSIMO y visé *« n'était pas annexé à votre courrier et dont ma mandante n'a donc pas eu connaissance »*.

Selon les premiers juges cette remarque, encore qu'elle rende attentive la ministre sur le fait de la non-production de l'avis en question au propriétaire concerné, ne valait cependant pas formellement demande de communication afférente. Même à supposer que la façon indirecte de s'exprimer du mandataire de l'appelante doive être entrevue comme pareille demande, il n'en resterait pas moins qu'aucune atteinte effective aux droits de la défense de ladite partie ne saurait être retenue par la Cour. En effet, d'un côté, ledit mandataire énonce dans le même courrier du 29 janvier 2010 que l'avis de la COSIMO ne saurait suffire pour rendre un immeuble digne de protection, tandis que, d'un autre côté, il a amplement pris position par rapport aux critères de classement afférents et que la ministre, dans ladite lettre du 20 janvier 2010 envisageant la proposition de classement, tout en reprenant les passages essentiels de

l'avis de la COSIMO et en les faisant siens, avait dès lors fait influencer dans le processus procédural les éléments essentiels de l'avis par rapport auquel la propriétaire, actuelle appelante, avait de la sorte pu utilement prendre position dès ce stade.

C'est dès lors encore à juste titre que les premiers juges ont déclaré le moyen tiré d'une violation de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1983 non fondé et que la Cour est amenée à rejeter pour le moyen réitéré en instance d'appel.

En troisième lieu, l'appelante réitère son moyen tiré d'une violation des dispositions de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

Si elle admet que la ministre l'a effectivement informée de ses droits par lettre recommandée du 20 janvier 2010 en y formulant son intention de proposer le classement de ses trois immeubles comme monuments nationaux et en lui conférant un délai de 20 jours pour présenter ses observations, elle fait cependant valoir que, d'un côté, ce courrier ne contenait qu'une motivation vague et imprécise et que, d'un autre côté, il n'était accompagné ni de l'avis de la COSIMO auquel il se réfère ni de celui du conseil communal de la Ville de Luxembourg. Dès lors, les conditions prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ne seraient pas remplies à son égard dans la mesure où elle n'aurait pas pu prendre une connaissance complète et intégrale du projet de classement des immeubles lui appartenant. Une application scrupuleuse du texte réglementaire en question serait d'autant plus de mise que la mesure prise porterait atteinte à un droit fondamental, à savoir son droit de propriété sur les immeubles concernés. Dans ce contexte, l'appelante souligne encore que ce n'est pas à l'administré de voir mettre en place une visite des lieux, mais que cette tâche incombe à l'administration, tel que l'auraient retenu à juste titre les premiers juges. S'agissant d'une formalité ayant trait aux droits de la défense, son omission devrait entraîner l'illégalité de la décision qui s'en serait suivie. A partir de tous ces éléments, vu l'inobservation des formalités prévues à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, la décision de classement litigieuse encourrait l'annulation.

L'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 dispose « *sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.*

Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours est accordé à la partie concernée pour présenter ses observations.

Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne. (...) ».

Il est constant en cause que le 20 janvier 2010, la ministre a informé l'appelante par lettre recommandée de son intention de proposer le classement de ses trois immeubles comme monuments nationaux. Ce courrier énonce au titre des éléments de fait et de droit qui amènent la ministre à agir un ensemble passablement détaillé de données de fait de nature à justifier, selon la ministre, l'intérêt historique, architectural et esthétique des immeubles concernés, tout en se rapportant notamment à l'avis de la COSIMO du 16 décembre 2009. Même si l'avis en question n'est pas versé en annexe au courrier ministériel du 20 janvier 2010, façon de procéder qui vient d'être jugée non contraire aux exigences précises en la matière, la

communication de l'avis étant quérable pour l'administré, ici encore l'autorité administrative a communiqué à suffisance les éléments de fait et de droit qui l'ont amenée à agir. La Cour en veut également pour preuve le fait que l'appelante, à travers le courrier de son mandataire précité du 29 janvier 2010, a eu amplement l'occasion d'y prendre position.

Le délai imparti pour prendre position, en l'occurrence 20 jours, rencontre largement le minimum prévu par l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 y élargé par au moins 8 jours.

Tel que le font encore remarquer à juste titre les premiers juges, la question de la production de l'avis du conseil communal de ... a été définitivement tranchée à travers l'arrêt précité du 11 octobre 2012.

Ni la loi du 18 juillet 1983, ni par ailleurs le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ne prévoient l'obligation pour l'administration, concernant plus particulièrement un objet immobilier à classer comme monument national, d'organiser au préalable une visite des lieux, encore que le mérite de pareille démarche soit indéniable dans un grand nombre d'hypothèses.

En conclusion, la Cour est amenée à confirmer le jugement entrepris, en ce que la procédure poursuivie n'encourt pas l'annulation pour non-respect des droits de la défense de l'administré tels que découlant des dispositions de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

L'appelante conclut en ordre subsidiaire à la mise en place d'une visite des lieux.

Sur question spéciale à l'audience des plaidoiries, le mandataire de l'appelante a précisé que l'objectif de la mise en place de pareille mesure était de montrer à la fois à la Cour et à la partie publique l'existence au niveau de la rue ... et des rues avoisinantes de nombre d'immeubles ayant des qualités d'ordre architectural, esthétique sinon historique pour le moins aussi valables que celles des immeubles de l'appelante et qui, au savoir de celle-ci, ne se trouvent ni sur l'inventaire supplémentaire ni classés comme monuments nationaux. Par ailleurs, une visite des lieux permettrait d'entrevoir dans quelle mesure les immeubles de l'avenue ... sont hétéroclites, ce qui serait de nature à relativiser d'autant l'arrêté litigieux du Gouvernement en conseil.

La Cour estime, en tant que juge de la réformation, appelée à statuer suivant l'ensemble des éléments de fait et de droit tels qu'ils se cristallisent au moment où son arrêt doit intervenir, que la collecte d'un maximum d'informations comportant la mise en place d'une visite des lieux s'impose en l'occurrence.

Dès lors, avant tout autre progrès en cause et avant de toiser les moyens tenant à la légalité interne de l'arrêté litigieux, la Cour ordonne une visite des lieux suivant les modalités fixées au dispositif du présent arrêt.

Par ces motifs,

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

au fond, avant tout autre progrès en cause, ordonne une visite des lieux pour le vendredi 25 octobre 2013, à 11.00 heures, rendez-vous étant donné sur place, ... ;

réserve tous autres droits et moyens des parties, ainsi que les dépens.

Ainsi délibéré et jugé par:

Francis DELAPORTE, vice-président,
Serge SCHROEDER, premier conseiller,
Lynn SPIELMANN, 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 November 2016
Le greffier de la Cour administrative