

**COUR ADMINISTRATIVE**

Numéro du rôle : 33873C

Inscrit le 13 janvier 2014

---

**Audience publique du 3 juin 2014**

**Appel formé par  
l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg  
contre un jugement du tribunal administratif  
du 2 décembre 2013 (n° 31492 du rôle)  
ayant statué sur un recours de la société anonyme  
... .. S.A., ...  
contre un arrêté du ministre de la Culture  
en matière de sites et monuments**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 33873C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 13 janvier 2014 par Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRÜCK, sur base d'un mandat à ces fins lui conféré le 9 janvier 2014 par le ministre de la Culture, dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 2 décembre 2013 (n° 31492 du rôle) ayant déclaré fondé le recours de la société anonyme ... .. S.A., établie et ayant son siège social à ..., de sorte à annuler l'arrêté du ministre de la Culture du 18 novembre 2011 portant inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux de l'immeuble sis à ..., inscrit au cadastre de la commune de ..., section ...d'..., sous le numéro cadastral ..., confirmé par décision ministérielle du 2 juillet 2012, suite à un recours gracieux ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 14 février 2014 par Maître Anne FERRY, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société ... .. S.A., préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 14 mars 2014 par Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRÜCK ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 11 avril 2014 par Maître Anne FERRY, au nom de la société ... .. S.A. ;

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

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRÜCK et Maître Anne FERRY, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 24 avril 2014.

---

La société anonyme ... S.A, ci-après « *la société* ... », est propriétaire d'un immeuble sis à ..., ancienne ferme ..., inscrit au cadastre de la commune de ..., section ... d'..., sous le numéro ....

Par courrier du 7 août 2006, Madame ..., épouse ..., sollicite une première fois le classement de la maison sise au numéro ... à ..., laquelle aurait été la maison natale de son père ..., né en 1920.

Dans sa séance du 5 octobre 2006, la Commission des sites et monuments nationaux, ci-après « *la* ... », se prononça contre un classement de la maison préqualifiée.

Par courrier du 28 mars 2011, Madame ... réitéra sa demande de classement de la maison précitée.

Dans sa séance du 28 avril 2011, la ... se prononça cette fois-ci en faveur de l'inscription de ladite maison à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux.

Par courrier recommandé du 10 mai 2011, le ministre de la Culture, ci-après « *le ministre* », informa le conseil communal de la commune de ... et la société ... de son intention d'inscrire l'ancienne ferme sise au numéro ..., rue de ... à ... à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux conformément à l'article 17 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* ».

Dans sa séance du 14 juillet 2011, le conseil communal de ... émit un avis défavorable.

Par arrêté ministériel du 18 novembre 2011, l'immeuble en question fut inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux sur base de l'argumentaire suivant :

« (...) **Art. 2** - *L'intérêt historique, architectural et esthétique est motivé comme suit :*

*Les bases de la ferme sise ... rue de ... remontent sans doute à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle ou au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Son aspect extérieur actuel résulte de transformations effectuées après la deuxième moitié du 19<sup>e</sup> siècle.*

*La ferme est composée d'un corps de logis et de diverses annexes agricoles. La maison d'habitation est implantée en perpendiculaire à la rue, sur un terrain légèrement surélevé. La façade principale s'élève sur deux niveaux et se divise en trois axes réguliers. Il s'agit d'une façade assez simple mais bien équilibrée et harmonieuse, typique de l'architecture du XIX<sup>e</sup> siècle. Les encadrements des fenêtres en pierre sont ornés par des entablements en légère saillie. La façade postérieure moins ordonnée, présente quelques ouvertures de différentes tailles. Quant à la façade latérale, donnant sur la rue de ..., elle présente deux fenêtres au premier niveau, ainsi qu'une petite annexe abritant le four à pain. Les bâtiments agricoles, adossés à gauche à la maison d'habitation, sont sans grande importance architecturale, mais leurs volumes et leurs masses forment un pendant à la maison et ferment bien la cour.*

*A l'intérieur la maison d'habitation garde sa disposition d'origine, ainsi que divers éléments d'époque comme par exemple des portes, planchers et escalier en bois ou des carrelages. La cave est voûtée et la cuisine présente encore son arc de voûte. La « ... » est d'ailleurs également encore en place.*

*A côté de la route de ..., qui devient de plus en plus urbanisée, le centre historique d'... garde encore quelques témoins de son passé rural, comme par exemple la maison sise 5, rue de ..., qui, par son implantation et sa position, présente en outre un intérêt urbanistique. Ainsi elle mérite d'être protégée pour son intérêt historique, architectural et esthétique ».*

Suite au recours gracieux introduit par le mandataire de la société ... par courrier du 17 février 2012, le ministre confirma sa décision initiale d'inscription de l'immeuble litigieux à l'inventaire supplémentaire par courrier recommandé du 2 juillet 2012, libellé comme suit :

*« Me référant à votre lettre du 17 février 2012, réceptionnée par le Ministère de la Culture en date du 20 février 2012, par laquelle vous avez formé un recours gracieux contre l'arrêté ministériel visé sous rubrique, je me permets, tout d'abord, de remarquer que mon courrier du 10 mai 2011 par lequel j'avais annoncé à votre mandante mon intention de protéger l'immeuble lui appartenant n'a point soulevé d'observations de la part de votre mandante.*

*Ensuite, je me dois de contester votre argument d'inconstitutionnalité relatif à la procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire. En effet, il découle des effets légaux de cette mesure de protection que le propriétaire est seulement tenu d'informer le Ministre de la Culture de tout projet devant modifier la substance telle que protégée, l'exercice du droit de propriété n'en étant pas directement affecté.*

*Quant à l'initiative et au choix de la mesure de protection prise, je voudrais signaler qu'ils m'appartiennent à tout moment. En l'espèce, bien que j'ai été rendue attentive à cet immeuble par un courrier d'un citoyen, il appartient au Ministre de la Culture d'entamer l'inscription d'un immeuble à l'inventaire supplémentaire sans respecter d'autres conditions que celles définies par la loi sus-mentionnée, son règlement d'exécution, ainsi que par les règles régissant la procédure administrative non contentieuse.*

*En ce qui concerne l'avis de la Commission des sites et monuments nationaux, je me permets, par la présente, de compléter les informations contenues dans l'extrait du rapport de la réunion du 28 avril 2011 pour vous informer que tous les membres présents à la réunion et désignés dans ledit rapport ont émis un avis favorable pour l'inscription à l'inventaire supplémentaire. Un extrait du rapport rectifié sur ce point, c'est-à-dire précisant, conformément à 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, le nombre de voix exprimées en faveur de l'avis exprimé vous est joint en annexe à la présente.*

*Quant au fond du dossier, les motifs de protection à la base de ma décision ont été établis par une historienne de l'art et par un architecte spécialiste en patrimoine bâti, tous les deux agents du Service des sites et monuments nationaux qui, en 2010, a édité un livre retraçant e.a. les critères scientifiques pour repérer le patrimoine architectural. De surcroît, la Commission des sites et monuments nationaux a retenu dans son avis que l'immeuble devait être protégé. Il me semble donc que les dires de l'architecte que vous citez et qui n'est pas expert en la matière, sont largement ébranlés par les constats de tous les experts qui m'ont avisé en ce dossier. En effet, nombreux sont les structures et éléments d'origines encore en place, ce qui, bien évidemment, plaide pour une sauvegarde.*

*Il découle de ce qui précède que tout doit m'amener à confirmer ma décision datée du 18 novembre 2011, alors que je renvoie encore une fois aux développements ci-haut en guise de réponse à certaines autres questions que vous avez soulevées (...). »*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 2 octobre 2012, la société ... .. introduisit un recours tendant à l'annulation des deux décisions ministérielles de classement précitées.

Par jugement du 2 décembre 2013, le tribunal déclara le recours recevable et fondé, de sorte à annuler l'arrêté ministériel du 18 novembre 2011, tel que confirmé sur recours gracieux par décision ministérielle du 2 juillet 2012, et renvoya le dossier en prosécution de cause devant le ministre de la Culture, tout en condamnant l'Etat aux frais.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 13 janvier 2014, l'Etat a entrepris le jugement précité du 2 décembre 2013 dont il sollicite la réformation « *sur le point relatif à l'intérêt public de préservation* ».

L'intimée soulève l'irrecevabilité de l'appel en estimant que dans la mesure où au dispositif du jugement appelé un seul point a été tranché au fond par les premiers juges, à savoir l'annulation de la décision entreprise, telle que confirmée sur recours gracieux, une limitation de l'appel ne se concevrait pas, étant donné que celle-ci présupposerait l'existence de plusieurs points tranchés dans le dispositif, par rapport auxquels l'appelant serait alors amené, s'il le désirait ainsi, à se limiter à certains d'entre eux.

S'il est vrai que le jugement dont appel, à travers son dispositif, tranche un seul point en annulant l'arrêté ministériel critiqué du 18 novembre 2011, tel que confirmé sur recours gracieux, il n'en reste pas moins qu'en vertu du principe « *qui peut le plus peut le moins* », l'appelant, dans une pareille situation, peut néanmoins limiter son appel dans un cas de figure tel que celui de l'espèce.

En effet, en déclarant que l'appel ne viserait que le point relatif à « *l'intérêt public de préservation* », l'Etat appelant demande en substance et en définitive à la Cour d'entériner le raisonnement à la base de l'arrêté ministériel critiqué consistant à dire qu'il existe en l'occurrence un intérêt public de préservation suffisant pour justifier la décision d'inscription de l'immeuble litigieux à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux, ce contrairement aux conclusions des premiers juges.

De la sorte, la partie appelante s'est effectivement autolimitée dans son droit d'interjeter appel, sans que cependant cette limitation ne s'analyse en irrecevabilité de son appel, étant patent que si la Cour était amenée à suivre les conclusions étatiques, elle y arriverait, sur l'appel étatique, à réformer le premier jugement et à déclarer le recours initial non justifié, l'inscription sur l'inventaire supplémentaire de monuments nationaux se justifiant, dans cette hypothèse, à partir de l'intérêt public de préservation invoqué par la partie publique.

Le moyen d'irrecevabilité de l'appel est dès lors à écarter.

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

Au fond, contrairement aux conclusions des premiers juges, l'Etat estime avoir expliqué en détail, dès son mémoire de première instance, la particularité de l'ancienne ferme à la base de l'arrêté d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux et ses caractéristiques dignes d'intérêt public de préservation et qu'il déclare réitérer devant la Cour.

Tout d'abord, l'Etat met l'accent sur le caractère évolutif de l'analyse de l'évaluation de l'existant architectural. S'il y a quelques années encore, peu de gens se seraient intéressés au patrimoine rural relativement commun et non point flamboyant, dont ferait précisément partie la ferme litigieuse, une prise de conscience pourrait être constatée actuellement au Luxembourg concernant son passé essentiellement agricole dans une démarche tendant à la compréhension de la société luxembourgeoise, son évolution et son identité, dimensions dans lesquelles le patrimoine aurait joué un rôle important.

C'est ainsi que s'expliquerait le fait que les membres de la ... auraient pu avoir en 2011 un autre regard que 5 ans plus tôt sur la question du classement de la ferme litigieuse, compte tenu également d'une présentation plus fouillée et plus précise.

En présence d'un rapport unilatéral émanant d'un architecte mandaté par l'intimée, sur lequel se seraient basés les premiers juges, l'Etat fait valoir que les agents du service des sites et monuments nationaux (SSMN) auraient une tout autre compétence en la matière, plus large et plus profonde, étant donné qu'ils auraient pu faire l'inventaire de presque tout le patrimoine bâti du Grand-Duché entre 2008 et 2013.

L'Etat renvoie encore à 215 analyses de terrain auprès de toutes les communes du pays et à la publication des critères et de certains résultats de ces analyses, dont le livre sur le canton d'... (Topographie der Baukultur des Grossherzogtums Luxemburg – Kanton ...) versé en tant que pièce en instance d'appel et un guide pour les communes (la protection du patrimoine architectural par les plans d'aménagements généraux) témoignant des connaissances et compétences acquises en la matière par lesdits agents.

Sur base de cette expérience, les agents en question sauraient notamment apprécier à leur juste valeur en quoi des dégâts apparents ou non peuvent entacher la valeur patrimoniale d'un immeuble *a priori* digne de protection. L'Etat renvoie au grand nombre d'immeubles qui ont déjà pu être sauvés, bien qu'initialement quasiment abandonnés, sous les auspices du SSMN.

L'Etat renvoie à la décision ministérielle sur recours gracieux où le ministre aurait déjà fait la balance entre l'analyse des agents du SSMN et celle de l'architecte mandaté par l'intimée, qu'il considère comme n'étant pas expert en la matière. L'Etat indique au niveau des caractéristiques de la ferme litigieuse qu'il s'agit d'un « ... » appelé encore « ... » ou « ... » qui constitue un type de maison apparu au Luxembourg après la guerre des trente ans et relativement répandu dans la Grande Région, y compris dans le canton d'....

Dès lors, la référence au livre précité sur le patrimoine bâti des communes du canton d'... serait pertinente, contrairement à l'évaluation des premiers juges.

Il serait vrai que la ferme litigieuse ne constitue pas un édifice comportant une typicité unique, c'est-à-dire un « *unicat* », mais un « *typicat* », c'est-à-dire un genre et une forme de bâtiment typique pour la région. Le simple fait qu'il s'agisse d'un typicat n'équivaudrait cependant pas à ce que pareille ferme ne soit pas digne de conservation. Il

faudrait pour cela soulever les caractéristiques spécifiques et les détails propres inhérents à une telle construction. A ce niveau, le rapport d'expertise unilatéral n'apporterait guère d'éclaircissement sauf le point avancé que les communs ont apparemment été démolis et remplacés, il y a plusieurs décennies, par un bâtiment nouveau.

Par référence à la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe signée à Grenade en date du 3 octobre 1985, bien que non ratifiée encore par le Luxembourg, mais considérée comme standard en la matière, l'Etat estime que la ferme litigieuse devrait être considérée en tant qu'élément d'un ensemble plus large témoignant d'un passé architectural rural, existant encore au niveau de la localité de ....

Ainsi, le fait qu'il y ait dans le voisinage immédiat de l'objet litigieux d'autres immeubles de valeur devrait renforcer la nécessité de protéger chaque unité en tant que partie d'un ensemble, plutôt que de s'accommoder de l'une ou de l'autre perte.

Même si à l'intérieur de la maison principale toute la substance ancienne n'avait pas pu être préservée et que celle-ci se trouve actuellement par endroits en mauvais état, il n'en resterait pas moins que certains éléments quasiment archaïques y figureraient encore, telle la cuisine voûtée et la « ... » qui traverse toute la maison pour se rejoindre en une cheminée couronnant le toit.

Ce serait d'ailleurs au niveau de la cuisine comportant toujours une série d'arcs qu'on retrouverait une architecture relativement développée supportant ladite « ... ». Ce serait cette ancienne cuisine qui constituerait le véritable cœur de la maison et qui serait toujours en place à l'ancienne.

Les différentes modifications qui auraient été effectuées au fil du temps seraient en l'occurrence plutôt de qualité et ces différentes strates architecturales feraient indéniablement partie de la vie et de l'intérêt de l'immeuble.

Un cellier construit sous forme de cave et présentant une belle voûte se trouverait également toujours en place. Si l'expert de l'intimée faisait état d'un problème d'humidité ascendante, les agents du SSMN auraient pu constater sur place que les menuiseries du rez-de-chaussée se trouvent dans un très bon état. Si le même expert consacrait plusieurs pages de son rapport aux problèmes d'infiltrations d'eau, il serait vrai que ces problèmes ne sont pas négligeables. La maison aurait effectivement besoin d'une nouvelle fermeture étanche vers le haut. L'Etat met encore en exergue qu'actuellement il s'agit uniquement de toiser la question du principe d'un classement mais que par la suite, en cas de réformation du jugement dont appel dans le sens du maintien de l'immeuble litigieux sur l'inventaire supplémentaire, des modalités diverses d'aides de la part des instances étatiques par rapport au propriétaire seraient à entrevoir en conséquence.

En présence de surfaces considérables à faire « viabiliser », l'Etat met l'accent sur une rencontre fertile du vieux avec le moderne, à condition que la qualité architecturale du nouveau égale celle de l'ancien au niveau d'un plan d'aménagement particulier à élaborer. Dans cette hypothèse, le classement pourrait, selon l'Etat, présenter un avantage à la fois pour les promoteurs, la commune et ses habitants.

Tout en demandant la confirmation du jugement dont appel en ce qui concerne la question du bien-fondé proprement dit de l'arrêté ministériel de classement et de la décision confirmative sur recours gracieux afférente, l'intimée réitère en appel ses différents moyens

en droit, dont l'analyse revêt un caractère préalable et qui n'ont pas été déclarés justifiés par les premiers juges.

En premier lieu, l'intimée réitère son moyen tiré de l'incompétence du ministre ayant la Culture dans ses attributions pour procéder à l'inscription d'un immeuble sur l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux.

Contrairement à l'analyse des premiers juges, l'intimée estime que si le règlement grand-ducal du 17 mars 1998 fixant les modalités d'application de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983, ci-après « *le règlement grand-ducal du 17 mars 1998* », avait pu pallier à la carence de la loi selon les premiers juges, celui-ci n'aurait pas pu être pris sur base de l'article 36 de la Constitution en vertu d'un pouvoir spontané du Grand-Duc, ni dans le contexte de son article 76 concernant l'organisation du Gouvernement, mais rentrerait sous les prévisions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution concernant les règlements nécessaires pour l'exécution des lois dans une matière réservée à la loi.

L'intimée se réfère, pour ce qui est du caractère réservé à la loi, à la protection du droit de propriété à la fois par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour estimer que l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux affecte, dans sa substance même, le droit de propriété, en allant bien au-delà de l'unique usage de la propriété.

Pareille inscription affecterait encore la valeur à la vente de l'immeuble inscrit, étant donné que les contraintes en la matière, affectant la libre disposition du bien, le rendraient pratiquement invendable.

A l'appui de son moyen, l'intimée invoque encore l'avis du Conseil d'Etat rendu à l'occasion du projet de loi n° 4715 concernant la protection et la conservation du patrimoine archéologique, historique, architectural et paysager, retenant que les restrictions au droit de propriété ne peuvent être établies que par une loi.

Pour le classement en tant que monument national, la loi du 17 juillet 1983 prévoirait la compétence du gouvernement en conseil, dans la logique de ce que d'après l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements sont à décider en conseil.

Or, la loi serait muette quant à la compétence pour inscrire un immeuble sur l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux et l'attribution afférente ne serait pas au choix du pouvoir exécutif, s'agissant d'une matière réservée, pour laquelle la loi aurait dû, en application de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, indiquer les conditions et les modalités spécifiques pour qu'un règlement grand-ducal ait pu cadrer la compétence afférente. Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce.

En application de l'article 95 de la Constitution, le règlement grand-ducal du 17 mars 1998, en ce qu'il confie au ministre ayant la Culture dans ses attributions l'inscription des immeubles sur l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux serait illégal et partant la Cour devrait en écarter l'application.

Tel que les premiers juges l'ont valablement dégagé, il est constant en cause que la loi du 18 juillet 1983, et plus particulièrement son article 17, ne détermine pas expressément

l'autorité compétente pour procéder à l'inscription d'un immeuble sur l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux, cette compétence étant en effet seulement conférée par l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 17 mars 1998 au membre du Gouvernement ayant la Culture dans ses attributions.

D'après l'article 36 de la Constitution, le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, tandis que suivant son article 76, le Grand-Duc règle l'organisation de son gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.

L'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal arrête en son article 1<sup>er</sup> la composition du Gouvernement. Son article 4 dispose que chaque membre du gouvernement a la direction d'un département ministériel, tandis que suivant son article 5 chaque membre du gouvernement exerce, relativement aux affaires de son département, les attributions que la Constitution, les lois et les règlements attribuent aux Conseillers de la Couronne, aux Administrateurs généraux et au Gouvernement.

Pour la période pertinente dans laquelle s'inscrivent les arrêtés et décisions ministérielles déférés, c'est l'arrêté grand-ducal du 23 juillet 2009 qui porte énumération des ministères avec, au numéro 5 de son article 1<sup>er</sup>, le Ministère de la Culture.

Suivant l'arrêté grand-ducal du 27 juillet 2009 portant constitution des ministères pour la période pertinente, l'article 1<sup>er</sup> prévoit sous son point 5 intitulé « *Ministère de la Culture* » à la rubrique 1. notamment le « *Patrimoine culturel national* » et la « *Politique architecturale* », ainsi que la « *Commission des Sites et Monuments Nationaux* », tandis que sous la rubrique 3 figure *in fine* le « *Service des Sites et Monuments Nationaux* ».

Il résulte de l'ensemble des dispositions de l'ordonnancement juridique précitées concernant la mise en place de la structure du Gouvernement que, de manière générale, pour une matière donnée, le ministre dans le département ministériel duquel elles tombent, revêt une compétence de principe pour prendre les décisions administratives individuelles relevant *ratione materiae* des attributions tombant sous la compétence de son ministère.

De manière ponctuelle, la matière de l'inscription d'un immeuble à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux relève du patrimoine culturel national, tombant lui-même dans le champ d'activité du SSMN ainsi que de la ..., tous ces domaines relevant du département du Ministère de la Culture.

Il s'ensuit que même en l'absence d'une désignation expresse, la compétence du ministre ayant la Culture dans ses attributions, en l'occurrence le ministre de la Culture, se trouve vérifiée en principe, sauf dérogation expresse non vérifiée comme telle au niveau de l'ordonnancement juridique existant. Ledit ministre se trouve dès lors revêtu de la compétence pour prendre toute décision administrative individuelle concernant une matière relevant du champ d'attribution de son ministère.

Plus particulièrement, s'agissant même d'une matière réservée, point n'est besoin que la loi énonce dès lors de manière expresse parmi les conditions, modalités et fins suivant lesquels les éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc, la compétence du ministre à la tête du département ministériel dont relève la matière concernée pour inscrire un immeuble à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux, opération visée précisément par l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983.



L'exception d'illégalité invoquée par l'intimée est dès lors à écarter.

En second lieu, l'intimée reprend 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* ». Par réitération et renvoi à son argumentaire de première instance, l'intimée ajoute toutefois en instance d'appel n'avoir jamais reçu communication des avis émis par les agents du SSMN auxquels ferait notamment référence la décision confirmative attaquée du 2 juillet 2012. L'intimée estime que ces avis auraient dès lors dû être joints au dossier administratif sous peine de léser ses droits de la défense.

La Cour est amenée à retenir que les premiers juges ont correctement toisé tous les aspects soulevés devant eux tirés de la violation des dispositions de l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, par ailleurs simplement réitérés par renvoi en instance d'appel.

Pour le surplus, il se dégage de l'ensemble des données soumises au dossier que les « *avis* » auxquels se réfère l'intimée constituent en réalité des prises de position d'une administration fonctionnant sous l'autorité du ministre, ledit service - le SSMN -, contrairement à la ..., n'étant pas un organisme autonome, dont l'avis serait pour le surplus obligatoire dans le cadre de la procédure d'inscription d'un immeuble à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux. Dès lors, le moyen laisse également d'être justifié, plus particulièrement en ce que, dans les circonstances données, une atteinte aux droits de la défense de l'intimée ne saurait être retenue.

En troisième lieu, l'intimée reproche aux premiers juges de ne pas avoir accueilli son moyen tendant à l'annulation des décisions ministérielles entreprises pour absence de motivation. Elle réaffirme que l'arrêté ministériel du 18 novembre 2011 se limiterait à énoncer que l'intérêt historique, architectural et esthétique de l'immeuble concerné serait motivé sur base d'une énonciation répétée suivant le modèle « *papier collé* » de l'avis de la ....

Quant à la décision confirmative du 2 juillet 2012, l'intimée soulève le reproche que celle-ci se référerait à des motifs de protection émis par une historienne de l'art et un architecte spécialisé en patrimoine bâti, tous deux agents du SSMN, dont l'un aurait co-édité en 2010 un livre retraçant entre autres les critères scientifiques pour repérer le patrimoine architectural. L'intimée demande à la Cour d'écarter les éléments de motivation tirés de ce livre pour contrevenir à la règle d'interprétation stricte qui s'imposerait dans la mesure où une limitation de l'usage de sa propriété en serait la conséquence. Elle s'offusque encore de ce qu'en première instance la partie étatique n'aurait aucunement développé les motifs et critères utilisés, tandis qu'en instance d'appel l'on assisterait à un déploiement des soi-disant véritables motifs pour justifier la mesure prise.

Pareille façon de procéder ne saurait être acceptée, d'après l'intimée, et les deux décisions ministérielles entreprises devraient dès lors encourir l'annulation en conséquence.

Il est constant que l'argumentaire de l'intimée se meut par rapport au cadre de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et plus particulièrement de l'obligation d'indication des motifs incombant en l'occurrence à l'administration. S'agissant des aspects de fourniture des motifs, l'analyse afférente doit être opérée abstraction faite du bien-fondé des motifs indiqués.

Au niveau de l'indication des motifs, une décision n'est point critiquable si elle reprend la motivation à la base d'un avis fourni par un organisme consultatif, ce d'autant plus que cet avis est spécialement et obligatoirement prévu par la législation applicable tel le cas d'espèce pour l'avis de la ....

De même, il est constant en cause que la partie étatique est admise à étayer les motifs de nature à sous-tendre la décision administrative attaquée durant la phase contentieuse et même en instance d'appel. En contrepartie, l'administré est admis à fournir en phase contentieuse et même en instance d'appel des moyens nouveaux, non soulevés jusque lors.

Sous l'aspect de l'indication des motifs, aucun reproche valable ne saurait dès lors être élevé à l'encontre de la partie étatique, ni en ce qui concerne la fourniture de motifs complémentaires à travers la décision confirmative sur recours gracieux, ni en ce qui concerne la présentation d'autres motifs supplémentaires de nature à étayer, suivant la partie étatique qui les invoque, la motivation à la base de ses décisions actuellement critiquées devant la Cour.

Il est constant que la Cour devra, au niveau de l'analyse du bien-fondé des décisions ministérielles critiquées, porter son analyse circonstanciée sur l'ensemble des éléments de motivation appelés à les sous-tendre utilement. Dans ce contexte, il est patent que le nombre des motifs et leurs qualités respectives relèvent de registres différents et qu'un nombre élevé de motifs successivement indiqués est de nature à amplifier, le cas échéant, le risque d'une contradiction des motifs, elle-même de nature à entraîner, toujours le cas échéant, une neutralisation de ceux-ci.

Il résulte de l'ensemble des développements qui précèdent qu'au niveau des exigences d'indication des motifs, le moyen laisse d'être justifié sous l'ensemble des aspects présentés.

Sous un point à part, l'intimée entend éplucher le détail des motifs indiqués pour mettre en exergue les positions contradictoires successivement adoptées notamment par la ... quant au principe du classement de l'immeuble litigieux depuis 2006.

L'intimée entend tirer des éléments successifs des prises de position de l'administration depuis 2006, qu'elle décrit comme ayant obéi en quelque sorte à une trajectoire en zigzag, la conclusion qu'en définitive son immeuble n'est digne d'une quelconque protection.

La Cour est amenée à retenir à partir de l'ensemble des développements produits par les parties que l'analyse en détail « *de ces fameux motifs* » et des critères pour les appuyer proposés sous une rubrique à part par l'intimée revient cependant à rejoindre la problématique déjà toisée ci-avant de l'indication des motifs telle qu'exigée par l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979. Or, aucun des éléments produits sous cette nouvelle rubrique tendant à une analyse du détail n'est de nature à énerver la conclusion déjà retenue ci-avant que les deux décisions ministérielles présentement attaquées suffisent aux exigences d'indication des motifs telles que résultant dudit article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et que les questions soulevées relèvent en définitive du bien-fondé des décisions en question et partant de la problématique du caractère pertinent des motifs invoqués à leur base ensemble la vérification de ce qu'ils sous-tendent à suffisance de droit les décisions

ministérielles d'inscription de l'immeuble litigieux à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux actuellement critiquées.

Quant au fond, dans le contexte de la vérification de l'intérêt historique, architectural et esthétique de l'immeuble litigieux, la partie intimée suggère, pour autant que de besoin seulement, une visite des lieux.

Eu égard au nombre impressionnant d'éléments de motivation venus se superposer depuis la phase précontentieuse jusqu'en instance d'appel, la Cour estime que sous peine de perdre de vue l'objet immobilier proprement dit du litige, il convient effectivement, avant tout autre progrès en cause, tous droits et moyens des parties restant pour le surplus réservés, d'instituer pareille visite des lieux suivant les modalités arrêtées 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 ;

par confirmation du jugement entrepris, écarte les moyens de légalité externe réitérés par l'intimée ;

plus loin au fond, avant tout autre progrès en cause, institue une visite des lieux le lundi 16 juin 2014 à 11.00 heures à ..., ... ;

réserve pour le surplus tous droits et moyens des parties ainsi que les dépens.

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