

Audience publique du 16 janvier 2017

Recours formé par Monsieur ... et consort, ...
contre une décision du ministre de la Culture
en matière de sites et monuments
en présence de Monsieur ... et consort, ..., et de Madame ..., ... (France)

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 35741 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 20 janvier 2015 par Maître Ferdinand Burg, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... et de son épouse, Madame ..., les deux demeurant à L-..., tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision du ministre de la Culture du 29 septembre 2014 prise à la suite d'une demande de leur part d'inscrire un arbre à l'inventaire des sites et monuments nationaux ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 16 avril 2015 ;

Vu le mémoire en réplique de Maître Ferdinand Burg, déposé au greffe du tribunal administratif le 13 mai 2015 pour compte des demandeurs, préqualifiés ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 8 juin 2015;

Vu la requête en intervention volontaire déposée en date du 15 avril 2016 au greffe du tribunal administratif par Maître Georges Krieger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... et de Madame ..., les deux demeurant à L-... ;

Vu l'ordonnance du premier juge, présidant la première chambre du tribunal administratif, du 21 avril 2016 ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Patrick Muller, en remplacement de l'huissier de justice Frank Schaal, demeurant à Luxembourg, du 11 juillet 2016 portant signification de la prédite requête introductive d'instance à Madame ..., sans état connu, demeurant à F-... ;

Vu les pièces versées au dossier et notamment la décision ministérielle déférée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Manon Risch, en remplacement de Maître Ferdinand Burg, et Madame le délégué du gouvernement Christiane Martin en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 19 décembre 2016.

Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ci-après désignés par « les consorts ... », sont propriétaires d'un terrain sis à ..., inscrit sous le numéro ... du cadastre, section ... de ..., sur lequel est situé un chêne solitaire dont l'âge est évalué par ceux-ci à au moins 170 ans.

Suite à une demande en vue du classement de ce chêne conformément à la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, ci-après désignée par « la loi du 18 juillet 1983 », le ministre de la Culture de l'époque informa, par courrier du 2 août 2013, les consorts ... qu'il se proposerait d'inscrire ledit chêne à l'inventaire supplémentaire des sites et monuments « *en raison de son intérêt historique et esthétique* », en s'appuyant sur un avis positif de la commission des sites et monuments nationaux.

Suite à une demande du 14 juillet 2014 quant à l'état d'avancement de la procédure, le nouveau ministre de la Culture, ci-après désigné par « le ministre », informa, par courrier du 29 septembre 2014, les consorts ... que la procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire des sites et monuments nationaux, telle qu'entamée pour le chêne en question, ne serait pas poursuivie. Cette décision est motivée comme suit :

« Comme suite à votre lettre du 14 juillet 2014, je peux vous informer que la procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire des sites [et] monuments nationaux, entamée pour le chêne cité en rubrique, ne sera pas poursuivie.

En effet, lors d'une réunion où le dossier a été abordé, le collègue échevinal de la commune de ... m'a assuré que le projet de lotissement comprenant la parcelle cadastrale no ..., ne menace pas l'arbre en question. Il n'est pas dans l'intention des lotisseurs de nuire au chêne et le projet prévoit sa sauvegarde.

Aucune autorisation du Ministre de la Culture n'est dès lors requise quant aux travaux de restauration de l'arbre. ».

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif le 20 janvier 2015, les consorts ... ont fait introduire un recours principalement en réformation et subsidiairement en annulation contre la décision du ministre du 29 septembre 2014.

Par une requête du 15 avril 2016, Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ont déclaré intervenir volontairement dans le cadre de ce litige.

Il convient de relever que Madame ..., épouse ..., n'a pas fourni de mémoire en réponse dans le délai légal, bien que la requête introductive lui ait été notifiée par exploit de l'huissier de justice Frank Schaal du 11 juillet 2016. Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après désignée par « la loi du 21 juin 1999 », le tribunal statue néanmoins à l'égard de toutes les parties par un jugement ayant les effets d'une décision contradictoire.

Aucune disposition ne prévoyant un recours au fond contre des décisions d'inscription à l'inventaire supplémentaire conformément à l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983, ladite loi ne prévoyant un recours au fond que pour les décisions de classement aux termes de son article 4, le tribunal est incompétent pour connaître du recours en réformation introduit à titre principal. En revanche, il est compétent pour connaître du recours subsidiaire en annulation.

Dans son mémoire en duplique, le délégué du gouvernement conclut à l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours, au motif que les consorts ... auraient reçu au plus tard le 2 octobre 2014 notification de la décision litigieuse, étant donné qu'à cette date, ils se seraient adressés par un courrier au ministre dans lequel ils se seraient référés à la décision litigieuse.

Leur courrier du 2 octobre 2014 ne serait, par ailleurs, pas à qualifier de recours gracieux, étant donné qu'ils n'auraient pas demandé au ministre de réexaminer le dossier, mais qu'ils se seraient limités à faire part de leur opposition à la décision du ministre.

En vertu de l'article 13, paragraphe (1) de la loi du 21 juin 1999, applicable en l'espèce quant au délai de recours à défaut de disposition spécifique en la matière, « *sauf dans les cas où les lois ou les règlements fixent un délai plus long ou plus court et sans préjudice des dispositions de la loi du 22 décembre 1986 relative au relevé de déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice, le recours au tribunal n'est plus recevable après trois mois du jour où la décision a été notifiée au requérant ou du jour où le requérant a pu en prendre connaissance.* ».

Il s'ensuit que le délai de recours contre une décision rendue en la présente matière est de trois mois courant à partir de la notification de la décision ou du jour où le requérant en a eu connaissance.

D'autre part, conformément à l'article 14 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 désigné par « le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 », « *les décisions administratives refusant de faire droit, en tout ou en partie, aux requêtes des parties ou révoquant ou modifiant d'office une décision ayant créé ou reconnu des droits doivent indiquer les voies de recours ouvertes contre elle, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté* », la jurisprudence administrative retenant que la sanction du non-respect de l'obligation d'informer l'administré des voies de recours réside dans la suspension du délai de recours contentieux.

Tel que cela a été relevé à juste titre par le mandataire des consorts ... à l'audience des plaidoiries sur question afférente du tribunal, dans la mesure où la décision litigieuse ne comporte aucune indication des voies de recours, aucun délai de recours n'a commencé à courir, de sorte que le recours, déposé au greffe du tribunal administratif le 20 janvier 2015, a été introduit dans le délai légal. Le moyen d'irrecevabilité afférent est dès lors rejeté.

Le recours est dès lors recevable, pour avoir, par ailleurs, été introduit dans les formes de la loi.

S'agissant de l'intervention volontaire des époux ..., force est de constater qu'une intervention est recevable dès lors que l'intervenant justifie d'un intérêt direct ou indirect, matériel ou moral, la jurisprudence des juridictions civiles admettant même que le risque que le jugement à intervenir ne crée un simple préjugé favorable comme constitutif d'un intérêt suffisant pour intervenir¹, l'intérêt à intervenir étant d'ailleurs apprécié de manière plus libérale que l'intérêt à agir, de sorte que sont recevables à intervenir tous ceux qui n'ont pas

¹ Voir Lux. 21 juin 1972, Pas. 22, p. 229.

un intérêt direct à la solution du litige, mais à l'égard desquels le principe de cette solution peut avoir des incidences².

Dans la mesure où les époux ... sont les propriétaires du terrain immédiatement adjacent à l'emplacement du chêne litigieux, ceux-ci ont un intérêt suffisant pour intervenir, et cela d'autant plus qu'ils font état d'un projet de lotissement sur lequel le classement du chêne est susceptible d'avoir des incidences, le tribunal ayant d'ailleurs, à l'audience des plaidoiries du 15 février 2016, ordonné la notification du recours à leur égard en qualité de tiers intéressés. Cet intérêt est vérifié indépendamment de la question, litigieuse entre parties, de savoir si le chêne est situé exclusivement sur le terrain des demandeurs ou s'il est situé à cheval sur les deux terrains.

Pour le surplus, il convient de relever qu'une requête en intervention volontaire, lorsqu'elle intervient, tel que cela est le cas en l'espèce, en défense d'un acte attaqué, peut seulement apporter des éclairages nouveaux sur ce litige, mais non en modifier la portée: dès lors, les moyens figurant éventuellement dans la requête en intervention mais non produits par le défendeur au principal, ne sont pas recevables³, l'intervenant ne pouvant en effet que venir renforcer la défense que l'auteur de l'acte oppose au recours.

L'intervenant ne peut dès lors pas adopter une position juridique propre et devenir demandeur incident à l'encontre de l'acte litigieux, puisqu'une demande reconventionnelle proprement dite ne se conçoit pas dans le chef d'un tiers intéressé, à défaut d'être partie défenderesse à l'instance.

Il s'ensuit que l'intervention volontaire est recevable dans cette mesure.

Il convient encore de retenir que dans la mesure où, d'une part, les époux ... sont volontairement intervenus dans le présent litige et où, d'autre part, le recours a été signifié à Madame ..., épouse ..., les contestations du délégué du gouvernement quant à la nécessité de mettre en intervention ceux-ci sont devenus sans objet.

A l'appui de leur recours, les demandeurs retracent les faits et rétroactes ayant abouti à la décision litigieuse.

En droit, ils déclarent se rapporter à prudence de justice quant aux causes d'illégalité externe susceptibles d'affecter la décision attaquée, tout en se réservant le droit de s'en prévaloir en cours d'instance.

Si le fait de se rapporter à prudence de justice équivaut en principe à une contestation, encore faut-il que le demandeur ait concrètement invoqué un moyen, et il n'appartient pas au tribunal, indépendamment de tout moyen précis invoqué par le demandeur, de vérifier d'office la légalité externe de la décision litigieuse.

En effet, afin de pouvoir utilement réformer ou annuler une décision administrative, le tribunal, en tant qu'organe juridictionnel, est appelé à statuer par rapport aux moyens tant en droit qu'en fait qui lui sont soumis par la partie demanderesse, mais il ne lui appartient pas,

² Trib. adm. 22 juillet 2009, n° 24495 du rôle, Pas. adm. 2015, V° Procédure contentieuse, n° 429 et les autres références y citées ; voir aussi Trib. adm. 11 janvier 2012, n° 27576, 27679, 27689 et 28442 du rôle, disponibles sous www.jurad.etat.lu.

³ Voir notamment trib. adm. 26 juin 2013, n° 31418.

en l'absence de moyens concrètement soumis, - sous la réserve de moyens d'ordre public qui sont à soulever d'office -, d'instruire de sa propre initiative une demande qui lui est adressée : ainsi l'exposé d'un moyen de droit requiert normalement de désigner la règle de droit qui serait violée, mais également la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué⁴. Dans ce contexte, il n'appartient pas au tribunal de soulever d'office des moyens d'ordre privé.

Il n'appartient en effet pas au tribunal administratif de suppléer à la carence de la partie demanderesse et de rechercher lui-même les moyens juridiques qui auraient pu se trouver à la base des conclusions d'une partie demanderesse⁵. D'autre part, le tribunal n'est pas en mesure de prendre position par rapport à des moyens simplement suggérés sans être soutenus effectivement.

Il s'ensuit que le fait de se rapporter simplement à prudence de justice quant à des causes d'illégalité externe est insuffisant pour permettre au tribunal de prendre position quant à la légalité externe de la décision attaquée.

Quant aux causes d'illégalité interne, les demandeurs se prévalent en premier lieu d'une violation de la loi du 18 juillet 1983.

A cet égard, ils soutiennent que la décision de refus de poursuivre l'inscription du chêne serait incompatible avec ladite loi, en soulignant que celle-ci aurait pour objet de protéger et de conserver les sites et monuments présentant un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel, parmi lequel l'arbre litigieux figurerait.

Le chêne litigieux présenterait un intérêt esthétique et historique, qui aurait d'ailleurs été confirmé par la commission des sites et monuments dans son avis. Les demandeurs poursuivent qu'il serait dans l'intérêt public de protéger cet arbre, tout en soulignant que le bourgmestre de la commune de ... aurait même déclaré, lors d'une séance du conseil communal, que le chêne en question mériterait d'être protégé.

En l'espèce, l'ensemble des éléments du dossier plaideraient en faveur d'une inscription sur l'inventaire supplémentaire des sites et monuments.

Les demandeurs soulignent encore que la décision du ministre serait en pleine contradiction avec celle de son prédécesseur ayant proposé cette inscription, avec l'avis de la commission des sites et monuments et avec les décisions d'autres ministères, dont notamment celle du ministre de l'Environnement d'admettre l'arbre sur la liste des arbres remarquables.

La décision du 29 septembre 2014 serait partant entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par ailleurs, la motivation de la décision serait manifestement insuffisante, les demandeurs faisant valoir à cet égard que l'absence de menace invoquée par le ministre ne serait pas un élément à prendre en considération pour l'inscription à l'inventaire

⁴ trib. adm. 27 mai 2013, n° 32017 du rôle, Pas. adm. 2016, V° Procédure contentieuse, n° 406 et les autres références y citées.

⁵ trib. adm. 5 juillet 2000, n° 11527 du rôle, Pas. adm. 2016, V° Procédure contentieuse, n° 409 et les autres références y citées.

supplémentaire. Ils ajoutent que même à admettre que l'existence d'une menace constitue une condition prévue par la loi, le projet de lotissement sur la parcelle avoisinante aurait des répercussions négatives sur l'arbre, étant donné que, de l'avis des experts, le niveau des eaux souterraines baisserait du fait des futures constructions à ériger.

La décision serait dès lors encore à annuler pour défaut de motivation.

La décision serait, par ailleurs, contraire à l'article 1^{er} du règlement-ducal du 17 mars 1998 fixant les modalités d'application de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 17 mars 1998 ».

Ledit règlement grand-ducal disposerait, en effet, que l'avis de la commission des sites et monuments ainsi que celui du conseil communal de la commune où se situe l'immeuble concerné, devrait être demandé dans les trois mois de la notification de la proposition d'inscription et que, passé ce délai, la proposition serait censée agréée. En l'espèce, la notification de la proposition aurait été faite le 2 août 2013. Aucun avis du conseil communal n'aurait été invoqué pour motiver le refus, de sorte que la décision de refus ne pourrait s'appuyer sur une réunion avec le collège des bourgmestre et échevins sans même indiquer la date de cette réunion. Dès lors, la proposition d'inscription de l'arbre serait censée être agréée par le conseil communal. S'y ajouterait que suivant le règlement grand-ducal du 17 mars 1998, l'avis devrait émaner du conseil communal et non pas seulement du collège des bourgmestre et échevins. Il s'ensuivrait que la réunion du bourgmestre et échevins invoquée dans la décision ne pourrait servir de motivation.

Les demandeurs se prévalent ensuite d'un excès de pouvoir, en faisant valoir que la décision litigieuse serait en flagrante contradiction avec tous les éléments du dossier. Non seulement la décision ne serait pas motivée, mais encore aucun élément objectif ne s'opposerait au classement de l'arbre. Au contraire, tout plaiderait en faveur de sa protection afin de conserver pour les générations futures ce monument naturel âgé de plus de 200 ans.

La décision serait encore contraire aux principes généraux du droit et notamment aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime. A cet égard, les demandeurs soulignent que la commission des sites et monuments, le ministère de l'Environnement, ainsi que la commune de ..., auraient été d'avis que l'arbre mérite protection. Ainsi, la décision du 2 août 2013 d'entamer la procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire ne pourrait être remise en cause par après sans motivation valable, sous peine de violer la confiance légitime des administrés.

Enfin, les demandeurs invoquent un détournement de pouvoir, en faisant valoir que la décision litigieuse poursuivrait une finalité étrangère à celle que la loi attribuerait au ministre dans ce domaine.

A cet égard, ils soutiennent que la finalité de la loi du 18 juillet 1983 serait celle de protéger et de conserver le patrimoine culturel, historique et esthétique. Or, la décision litigieuse serait manifestement contraire à l'intérêt général, les demandeurs faisant valoir qu'il serait dans l'intérêt de toute la société de protéger et de conserver un tel monument national.

Ils reprochent encore au ministre d'avoir refusé de poursuivre la procédure au motif que l'arbre ne serait pas menacé, alors que la loi ne prévoirait pas une telle condition. Les

demandeurs en déduisent que les mobiles du ministre auraient été étrangers à la loi du 18 juillet 1983. La décision serait d'autant plus critiquable que l'ancien ministre aurait décidé d'entamer la procédure d'inscription et que le ministre de l'Environnement l'aurait classé comme arbre remarquable.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours. Il donne à considérer que seul un avis conforme lierait l'autorité administrative. Or, dans l'hypothèse d'un avis de droit commun, tel que cela serait le cas de l'avis de la commission des sites et monuments, le pouvoir de décision de l'autorité administrative resterait entier, de sorte que la décision ne pourrait être sanctionnée pour ne pas avoir suivi l'avis de cet organisme consultatif. Seul le défaut de consultation aurait pu entacher la décision d'illégalité.

Si l'avis du conseil communal de la commune de ... n'avait pas été rendu, cela n'aurait pas pour conséquence l'annulation de la décision, mais impliquerait uniquement que la proposition d'inscription serait censée être agréée. En tout cas, l'avis en question ne lierait pas le ministre.

S'agissant du moyen fondé sur un défaut de motivation, le délégué du gouvernement donne à considérer que la décision litigieuse ne révoquerait ni ne modifierait une décision administrative antérieure, étant donné que la proposition d'inscription à l'inventaire supplémentaire ne pourrait être qualifiée de décision administrative.

En effet, cette proposition constituerait un acte préparatoire renseignant les propriétaires et le conseil communal sur l'endroit où se trouve le bien et sur le fait qu'une inscription à l'inventaire serait envisagée.

Cette proposition aurait pour but essentiel de renseigner et de faire courir le délai de trois mois dans lequel la commission des sites et monuments et le conseil communal devraient rendre leur avis. Or, cette proposition ne revêtirait aucun caractère décisionnel, de sorte qu'une décision administrative ultérieure ne pourrait être qualifiée de décision révoquant ou modifiant des droits et n'aurait partant pas à être motivé par rapport à l'acte préparatoire antérieur. Ainsi, la décision litigieuse pourrait parfaitement être motivée par la considération que le chêne ne serait pas menacé par le projet de construction.

Par rapport au moyen fondé sur un excès de pouvoir, le délégué du gouvernement donne à considérer que la décision respecterait les principes généraux du droit et plus particulièrement celui de bonne administration. Ainsi, l'inscription du chêne aurait été proposée et une décision aurait été prise dans un délai raisonnable, de sorte que le principe de bonne administration aurait été respecté. La décision litigieuse respecterait encore le principe de proportionnalité de la mesure prise au regard de la situation de fait puisqu'elle prendrait en considération le fait que l'arbre n'est pas menacé.

Quant au moyen fondé sur un détournement de pouvoir, le délégué du gouvernement donne à considérer que la finalité de la décision litigieuse serait toujours le maintien en l'état de l'arbre, sauf que cette finalité pourrait être atteinte sans que celui-ci ne soit inscrit à l'inventaire supplémentaire alors qu'il ne serait plus menacé dorénavant.

Dans leur réplique, les demandeurs insistent sur la considération que la loi du 18 juillet 1983 et son règlement d'application requerraient l'avis de la commission des sites et monuments et du conseil communal, qui seraient à produire dans un délai de trois mois à

l'expiration duquel la proposition serait censée être agréée. En l'espèce, l'avis de la commission des sites et monuments nationaux aurait été largement positif et la partie étatique reconnaîtrait que l'avis du conseil communal de la commune de ... n'aurait pas été donné, de sorte que la proposition serait censée être agréée. L'argumentation de la partie étatique suivant laquelle les avis ne lieraient pas le ministre tomberait à faux, étant donné que ce serait le ministre lui-même qui aurait proposé l'inscription à l'inventaire supplémentaire.

Dès lors, suite aux avis favorables reçus, le ministre aurait eu l'obligation d'inscrire l'arbre sur l'inventaire supplémentaire.

Les demandeurs contestent encore l'argumentation de la partie étatique suivant laquelle la proposition d'inscription ne constituerait qu'un acte préparatoire, en donnant à considérer que la « *décision* » du 2 août 2013 du ministre ferait déjà état de l'avis positif de la commission des sites et monuments nationaux du 11 décembre 2012.

S'agissant de la motivation de la décision attaquée, les demandeurs se prévalent de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 et font valoir que la décision aurait dû être motivée par rapport à la loi du 18 juillet 1983 et non pas par rapport à une absence de menace pour le chêne.

S'agissant du moyen fondé sur l'excès de pouvoir, les demandeurs affirment qu'au regard des avis positifs rendus en l'espèce et de l'intérêt historique et esthétique du chêne, la décision de refuser son inscription à l'inventaire supplémentaire serait constitutive d'un excès de pouvoir.

Ils donnent encore à considérer que le principe de bonne administration, invoqué par la partie étatique, aurait exigé de continuer la procédure d'inscription puisque c'était le ministre qui aurait proposé lui-même l'inscription et qu'il n'y aurait pas eu d'avis négatifs, cela d'autant plus que l'avis positif de la commission des sites et monuments nationaux aurait été pris à l'unanimité des membres la composant.

Les demandeurs soulignent, par ailleurs, que l'Etat n'aurait pas pris position par rapport à leur moyen fondé sur une violation des principes de sécurité juridique et de confiance légitime.

Enfin, s'agissant du moyen fondé sur un détournement de pouvoir, les demandeurs font valoir que sans l'inscription à l'inventaire supplémentaire ou son classement, la conservation et la protection du chêne à caractère exceptionnel ne pourraient être garanties.

Dans sa duplique, le délégué du gouvernement donne à considérer que si un ministre devait respecter les décisions prises par son prédécesseur dans la mesure où celles-ci auraient acquis force de chose décidée et auraient créé des droits subjectifs dans le chef des administrés, il en serait autrement des simples propositions faites par son prédécesseur. Dès lors, le ministre ayant pris la décision attaquée du 29 septembre 2014, aurait été parfaitement en droit d'abandonner le projet de son prédécesseur et de ne pas inscrire le chêne en cause à l'inventaire supplémentaire et cela, entre autres, sur base de l'avis négatif rendu par la commune de ... du 14 août 2013.

Ce serait encore à tort que les demandeurs se prévalent du règlement grand-ducal du 17 mars 1998, étant donné que ledit règlement grand-ducal aurait comme seule et unique

ratio legis d'éviter qu'une inscription qu'un ministre se propose de faire soit retardée, voire empêchée par le fait que les entités y visées ne prennent pas ou trop tard les avis sollicités par le ministre.

S'y ajouterait que le ministre ne serait pas lié par les avis émis en ce sens que les avis positifs ne l'obligeraient pas de procéder à l'inscription et que les avis négatifs ne l'empêcheraient pas de ce faire.

Par rapport au moyen fondé sur un excès de pouvoir, le délégué du gouvernement donne à considérer que l'argumentation des demandeurs serait tout au plus à prendre en considération dans le cadre d'un recours en réformation, puisque celle-ci reposerait entièrement sur une appréciation d'opportunité. Une telle argumentation ne pourrait toutefois pas être prise en considération dans le cadre d'un recours en annulation.

S'agissant du moyen fondé sur un détournement de pouvoir, le délégué du gouvernement souligne qu'au moment où la décision litigieuse a été prise, l'inscription du chêne sur l'inventaire supplémentaire n'aurait pas été nécessaire pour le sauvegarder, de sorte que le ministre aurait parfaitement été en droit de renoncer à cette inscription.

Dans leur requête en intervention volontaire, les époux ... font valoir que pour qu'un arbre puisse être repris dans l'inventaire supplémentaire, il devrait être analysé par un spécialiste en la matière. Or, aucun spécialiste ne serait intervenu pour rendre un rapport pour motiver les raisons pour lesquelles l'arbre devrait être inscrit à l'inventaire. Ils citent ensuite un certain nombre de critères permettant de définir la valeur patrimoniale d'un arbre, tels que la rareté de l'espèce, sa localisation, sa position et sa longévité, tout en affirmant, en substance, qu'aucun de ces critères ne plaiderait en faveur de l'inscription de l'arbre.

Dès lors, le moyen fondé sur une violation de la loi serait à rejeter.

S'agissant du moyen des demandeurs fondé sur un excès de pouvoir, les consorts ... font valoir que les avis requis en la matière ne seraient que consultatifs et ne lieraient pas le ministre, de sorte qu'en abandonnant la procédure d'inscription, le ministre n'aurait pas excédé ses pouvoirs, la décision de classement relevant de sa seule compétence.

Les moyens fondés sur une violation des principes généraux de sécurité juridique et de confiance légitime seraient encore à rejeter puisqu'il n'y aurait aucune décision qui aurait été rendue préalablement par le ministre permettant aux demandeurs de croire légitimement que l'inscription de l'arbre sur l'inventaire supplémentaire soit décidée.

Quant au moyen fondé sur un détournement de pouvoir, les époux ... soutiennent qu'il faudrait démontrer en quoi la décision allait à l'encontre de l'intérêt général.

Certes, le ministre aurait indiqué que l'arbre ne serait pas menacé. Néanmoins, la décision ne se baserait pas exclusivement sur ce seul motif, mais le ministre aurait procédé aux recherches nécessaires afin de pouvoir se positionner quant au classement de l'arbre litigieux. Les demandeurs pourraient toujours demander plus de précisions quant à la motivation et, par ailleurs, la loi n'énumérerait pas de manière limitative les critères sur base desquels une protection d'un immeuble pour être envisagée.

Enfin, le fait pour le ministre de prendre une décision d'entamer une procédure d'inscription ne signifierait pas un accord définitif de sa part de procéder à cette inscription.

L'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 dispose que « *les immeubles répondant à la définition établie à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la même loi qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent cependant un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation, sont inscrits sur une liste appelée inventaire supplémentaire.*

Il en est de même des immeubles définis à l'alinéa 3 de l'article 1^{er} ».

Sont ainsi visés, plus particulièrement par l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} précité, « *les immeubles, nus ou bâtis, dont la conservation présente au point de vue archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel, un intérêt public, (...) ».*

Statuant en tant que juge de l'annulation, le tribunal est appelé à se placer au jour de la prise de la décision attaquée. Il importe ainsi, dans le cadre du recours en annulation d'analyser si, compte tenu des éléments de fait et de droit de l'époque, l'autorité administrative n'a pas procédé à un dépassement de sa marge d'appréciation dans une matière telle que celle de l'espèce où pareille marge est prévue par la législation pertinente. Concrètement, le dépassement de la marge d'appréciation est à apprécier au regard des critères essentiels appelés à sous-tendre une inscription d'un immeuble à l'inventaire supplémentaire, à savoir les critères d'ordre archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel, qui doivent dicter la question de savoir si la conservation d'un immeuble est désirable.

Le tribunal constate que le prédécesseur du ministre ayant pris la décision attaquée du 29 septembre 2014 avait indiqué dans son courrier du 2 août 2013 qu'il projetait d'inscrire l'arbre litigieux à l'inventaire supplémentaire, en faisant état de l'intérêt historique et esthétique de celui-ci, tout en développant une motivation exhaustive de nature à justifier cette appréciation.

Au regard des contestations soulevées par les demandeurs se pose de prime abord la question de savoir si, en l'espèce, le ministre ayant signé la décision du 29 septembre 2014 était lié par les termes de la lettre du 2 août 2013 de son prédécesseur.

Force est de constater que le courrier du 2 août 2013 ne renferme aucun élément décisionnel définitif, étant donné que le ministre de l'époque a clairement indiqué qu'il se « *propose* » d'inscrire le chêne à l'inventaire supplémentaire, sans pour autant prendre une décision définitive à cet égard. Il convient encore de relever que l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 envisage la possibilité pour le ministre d'informer au préalable le propriétaire de son intention d'engager la procédure de classement, de sorte que le courrier en question s'inscrit dans ce contexte.

Dans la mesure où aucune décision définitive n'a été prise de nature à créer, le cas échéant, des droits dans le chef des demandeurs, le ministre en prenant sa décision du 29 septembre 2014 n'était pas lié par la déclaration d'intention de son prédécesseur du 2 août 2013 et pouvait dès lors refuser l'inscription litigieuse sans avoir à procéder à la révocation d'une décision antérieure. Il s'ensuit que le fait que le 2 août 2013, le ministre de l'époque

s'était proposé de procéder à l'inscription du chêne litigieux sur l'inventaire supplémentaire, ne constitue pas un obstacle légal à la prise de la décision faisant l'objet du présent recours.

Encore faut-il toutefois examiner l'existence et la légalité des motifs invoqués à l'appui de la décision litigieuse, au regard des contestations des demandeurs qui reprochent plus particulièrement au ministre d'avoir avancé une motivation non conforme à la loi du 18 juillet 1983 et de son règlement d'application.

A cet égard, le tribunal relève que les demandeurs se prévalent d'un défaut de motivation, le reproche étant soulevé non pas en relation avec la légalité externe de la décision, partant en termes d'indication des motifs, mais en termes de légalité interne, partant en termes de bien-fondé de la motivation.

Force est de constater que la décision du ministre est exclusivement basée sur le motif que le lotissement projeté sur la parcelle avoisinante ne menacerait pas l'arbre puisqu'il ne serait pas dans l'intention des lotisseurs de nuire au chêne, mais que ceux-ci projetteraient de le sauvegarder.

Si en la présente matière, le ministre dispose d'une certaine marge d'appréciation au regard des termes de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, ensemble l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983, l'inscription respectivement le refus d'inscription à l'inventaire supplémentaire ne peut se fonder que sur des considérations tenant à l'intérêt suffisant pour rendre désirable la préservation de l'immeuble d'un point de vue archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel, de sorte que la marge d'appréciation du ministre est nécessairement limitée par ces critères.

La loi n'envisage toutefois pas comme critère de l'inscription ou d'un refus d'inscription des considérations d'opportunité tenant à un risque concret de détérioration de l'immeuble envisagé pour l'inscription à l'inventaire supplémentaire. Si l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 visant l'inventaire supplémentaire pose comme critère de l'inscription à cet inventaire supplémentaire le fait que l'immeuble en question présente un intérêt suffisant pour rendre désirable sa préservation, l'inscription à l'inventaire supplémentaire ne saurait dépendre de la seule considération de l'existence ou de l'absence d'un risque de détérioration d'un immeuble, mais elle est faite exclusivement au regard des intérêts énoncés à l'article 1^{er} la même loi, auxquels l'article 17 renvoie expressément. Soit il existe un intérêt suffisant pour rendre désirable la préservation d'un immeuble au regard d'un des intérêts énoncés à l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1983, auquel cas l'immeuble en question est susceptible d'être inscrit sur l'inventaire supplémentaire, et cela indépendamment de la question de savoir si sa conservation est concrètement mise en danger ou non, soit un tel intérêt n'existe pas, auquel cas il n'est pas susceptible d'être inscrit à l'inventaire supplémentaire.

En espèce, en fondant sa décision exclusivement sur la considération de l'absence de menace pour l'arbre en question au regard de l'intention déclarée des lotisseurs projetant un lotissement sur la parcelle avoisinante de préserver l'arbre, la décision litigieuse repose sur un critère non prévu par la loi.

Dans la mesure où le délégué du gouvernement n'a pas soumis au tribunal d'autres motifs susceptibles de sous-tendre la décision de refus litigieuse, celle-ci encourt l'annulation pour reposer sur une motivation contraire à la loi du 18 juillet 1983, sans qu'il n'y ait lieu d'examiner plus en avant les autres moyens invoqués par les demandeurs et plus

particulièrement ceux tenant au caractère éventuellement justifié de l'inscription de l'arbre à l'inventaire supplémentaire au regard des critères de la loi, le refus litigieux n'ayant pas été motivé par de telles considérations.

A cet égard, l'argumentation des parties intervenantes suivant laquelle les demandeurs auraient pu demander au ministre plus d'informations quant à la motivation de sa décision est à rejeter, étant donné que conformément à l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, il appartient au ministre, sinon au plus tard au délégué du gouvernement durant la procédure contentieuse, de fournir les motifs à la base d'une décision de refus de faire droit à une demande, tel que cela est le cas de la décision litigieuse.

S'agissant de l'argumentation des parties intervenantes suivant laquelle l'arbre ne serait pas à inscrire à l'inventaire supplémentaire au motif qu'un certain nombre de critères tenant à la rareté de l'espèce, à la localisation de l'arbre, à sa position et à sa longévité, ne seraient pas remplis, celle-ci n'est pas à examiner par le tribunal étant donné que, tel que cela a été retenu ci-avant, l'intervenant volontaire agissant en défense de l'acte ne saurait présenter des moyens que pour renforcer la défense que l'auteur de l'acte oppose au recours, mais ne saurait invoquer des motifs de refus que l'auteur de la décision n'a pas invoqués, et partant n'a pas envisagés au moment où il a pris sa décision, étant relevé qu'en l'espèce, la partie étatique, bien qu'ayant eu la possibilité, suivant l'ordonnance précitée du 21 avril 2016, de prendre position par un mémoire supplémentaire suite à l'intervention volontaire, n'a pas déposé un tel mémoire pour, le cas échéant, au regard des explications fournies par les parties intervenantes, fournir une motivation complémentaire par rapport au seul motif de refus invoqué.

La demande en paiement d'une indemnité de procédure d'un montant de 2.000 € formulée par les demandeurs est toutefois rejetée étant donné qu'ils ne justifient pas en quoi il serait inéquitable de laisser à leur charge les frais non compris dans les dépens, la seule argumentation fondée sur un changement de position du ministre n'étant pas susceptible de soutenir une telle demande, dans la mesure où le tribunal vient de retenir que le ministre n'était pas liée par le courrier du 2 août 2013 de son prédécesseur.

Eu égard à l'issue du litige, la demande en paiement d'une indemnité de procédure formulée par les parties intervenantes de l'ordre de 2.000 € est encore rejetée.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

se déclare incompétent pour connaître du recours principal en réformation ;

reçoit le recours subsidiaire en annulation en la forme ;

reçoit en la forme l'intervention volontaire des époux ... ;

au fond, déclare le recours en annulation justifié, partant annule la décision du ministre de la Culture du 29 septembre 2014 et lui renvoie le dossier en prosécution de cause;

rejette les demandes en paiement d'une indemnité de procédure formulées respectivement par les parties demanderesses et intervenantes ;

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé par :

Annick Braun, vice-président,
Paul Nourissier, premier juge,
Alexandra Castegnaro, premier juge,

et lu à l'audience publique du 16 janvier 2017 par le vice-président, en présence du greffier en chef Arny Schmit.

Arny Schmit

Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 16.1.2017

Le greffier du tribunal administratif