

**Audience publique du 8 janvier 2018**

Recours formé par Monsieur ... et consort,  
...  
contre un règlement communal de la commune de Mondercange  
en matière d'urbanisme et aménagement du territoire

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 38557 du rôle et déposée le 7 octobre 2016 au greffe du tribunal administratif par Maître François Moyses, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... et de Madame ..., les deux demeurant ensemble à L-..., tendant à l'annulation du règlement communal du 8 juillet 2016 de la commune de Mondercange relatif aux habitations en colocation ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Gilles Hoffmann, demeurant à Luxembourg, du 12 octobre 2016, portant signification dudit recours à la commune de Mondercange, établie en sa maison communale sise à L-3919 Mondercange, rue Arthur Thinnès, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif en date du 19 octobre 2016 par Maître Steve Helminger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la commune de Mondercange, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse de Maître Steve Helminger déposé au greffe du tribunal administratif le 11 janvier 2017 au nom de la commune de Mondercange, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 9 février 2017 par la société à responsabilité limitée Moyses & Bleser, inscrite au barreau de Luxembourg, établie et ayant son siège social à L-2680 Luxembourg, 10, rue de Vianden, représentée dans le cadre de la présente instance par Maître François Moyses, au nom de Monsieur ... et de Madame ..., préqualifiés ;

Vu le mémoire en duplique de Maître Steve Helminger déposé au greffe du tribunal administratif le 3 mars 2017 au nom de la commune de Mondercange, préqualifiée ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le règlement communal attaqué ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître François Moyse et Maître Steve Helmingier en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 27 novembre 2017 ;

Vu l'avis du tribunal du 5 décembre 2017 en cours du délibéré.

---

Dans sa délibération du 8 juillet 2016, le conseil communal de la commune de Mondercange, ci-après désignée par « la commune », adopta un règlement communal de la teneur suivante :

**« Article 1<sup>er</sup> :**

***Habitations en colocation***

*On entend par habitation en colocation, une chambre individuelle mise en location y compris cuisine, équipements sanitaires, buanderie et séjour à usage commun des différents colocataires. Toute chambre individuelle en location est à considérer comme unité de logement à part entière.*

*L'ensemble des habitations en colocation doit répondre à des critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité, fixés par la loi modifiée du 25 février 1979.*

*Toute transformation d'un logement existant en habitations en colocation ou toute création d'habitations en colocation doit également être conforme au Plan d'Aménagement Général et une autorisation de construire est requise préalablement à l'exécution.*

*Les prescriptions en vigueur relatives à la sécurité et à l'accessibilité pour les services de secours doi[ven]t être garantie[s] pour chaque immeuble disposant des unités de logement en colocation et l'avis des sapeurs-pompiers est contraignant.*

**Article 2**

***Dispositions finales***

*Tous les travaux et toutes les installations contraires aux dispositions du présent règlement sont interdits à partir du jour de sa publication, qui suit le vote par le conseil communal ».*

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 7 octobre 2016, Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ont fait introduire un recours tendant, suivant le dispositif de la requête introductive auquel le tribunal est en principe seul tenu, principalement à l'annulation dudit règlement communal dans son intégralité et subsidiairement à l'annulation de son article 1<sup>er</sup>.

Dans la mesure où l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives prévoit un recours en annulation contre un

acte administratif à caractère réglementaire, un recours en annulation a valablement pu être introduit contre le règlement communal précité.

Ledit recours est encore à déclarer recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de leur recours, les demandeurs exposent avoir notifié en date du 7 juillet 2015 et conformément à l'article 33 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ci-après désignée par « la loi du 25 février 1979 », et du règlement grand-ducal modifié du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 25 février 1979 », leur intention de donner leur maison sise à ... en colocation.

La commune aurait, suite à divers échanges de correspondance, le 17 novembre 2015, qualifié leur projet de changement d'affectation, que le bourgmestre ne serait pas d'accord à autoriser.

Les demandeurs affirmant que leur projet ne s'analyserait pas en un changement d'affectation, et qu'il suffirait, conformément aux dispositions précitées de la loi du 25 février 1979 et du règlement grand-ducal du 25 février 1979, de procéder à la notification du projet à la commune, tout en soulignant que leur maison serait toujours affectée à des fins de logement, et resterait, d'après eux, une maison unifamiliale d'habitation logeant des colocataires disposant chacun d'une chambre individuelle tout en partageant les espaces communs tels que les salles de bains, la buanderie, la salle de séjour, les WC séparés et la cuisine et qu'elle serait partant à qualifier de logement collectif au sens de la loi et du règlement grand-ducal précités du 25 février 1979.

Par la suite, le 21 septembre 2016, après d'autres échanges de correspondance à travers lesquels la commune se serait opposée à leur projet, celle-ci leur aurait opposé le règlement communal du 8 juillet 2016 en refusant de faire droit à leur demande.

En droit, ils concluent à l'annulation du règlement communal litigieux, premièrement, pour excès de pouvoir, deuxièmement, pour détournement de pouvoir, troisièmement, pour erreur manifeste d'appréciation, quatrièmement, pour violation de la loi, cinquièmement, pour violation de l'article 16 de la Constitution et, sixièmement, pour violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ci-après désignée par « la CEDH ».

Par rapport à leur moyen fondé sur un excès de pouvoir, ils se prévalent en substance d'une violation du principe de proportionnalité, tout en soulignant qu'une mesure, pour être proportionnée, devrait être objectivement nécessaire, capable à atteindre l'objectif poursuivi et qu'il ne faudrait pas y avoir de solution moins contraignante ou moins attentatoire aux libertés apte à atteindre l'objectif poursuivi. Tout acte réglementaire devrait, en effet, respecter le principe de proportionnalité et devrait reposer sur des motifs matériellement exacts et légalement admissibles. Dans ce contexte,

les demandeurs critiquent les objectifs que la commune aurait, d'après eux, poursuivis en adoptant le règlement communal litigieux en sa séance du 8 juillet 2016.

Ainsi, en se référant à la délibération en relation avec l'adoption dudit règlement communal et à la vidéo de la séance en question, les demandeurs font valoir que l'objectif poursuivi consisterait à i) combler des lacunes de la législation luxembourgeoise, ii) prévenir des violations du règlement grand-ducal du 25 février 1979, iii) faire face à un problème lié au trafic et aux emplacements de stationnement, iv) éviter d'éventuelles difficultés liées à la facturation de certaines taxes et redevances communales et v) éviter la perte de certaines allocations sociales.

Par rapport au premier objectif qui aurait été avancé par la commune, qui serait basé sur le constat que la législation ne prévoirait actuellement que deux types de logements, à savoir les maisons unifamiliales et les résidences, alors qu'elle serait confrontée à des situations de colocation, c'est-à-dire la situation de plusieurs personnes n'ayant pas de liens familiaux et résidant simultanément dans une maison unifamiliale, de sorte à être obligée de définir un troisième type de logements, à savoir la colocation, les demandeurs font valoir que le règlement communal ne pourrait combler la loi, de sorte que le conseil communal aurait dépassé ses pouvoirs en s'érigeant en législateur, les demandeurs se référant à cet égard encore à l'article 28, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ci-après désignée par « la loi communale », et soutenant qu'en prenant le règlement communal litigieux, le conseil communal aurait adopté une définition étant d'un intérêt national.

Les demandeurs exposent ensuite que, selon les débats au sein du conseil communal, la commune aurait encore été confrontée aux difficultés liées au fait qu'une maison sise à ... aurait été occupée simultanément par 19 locataires n'ayant pas de liens familiaux. Or, le conseil communal ne pourrait pas tirer d'un fait isolé une conclusion générale et adapter en vue d'éviter de telles situations pour l'avenir, une réglementation limitant la possibilité de créer des logements destinés à la colocation ou les rendant *de facto* impossibles, le conseil communal ne pouvant, en effet, selon eux, sanctionner des propriétaires d'immeubles pour des faits non liés à leur propre situation. Par ailleurs, il serait douteux que le règlement communal litigieux puisse satisfaire à l'objectif visé puisque les problèmes liés à la salubrité, l'hygiène ou éventuellement à l'ordre public ne seraient pas dus à la colocation, mais au comportement des personnes ayant vécu dans la maison en question. La motivation avancée ne respecterait partant pas l'équilibre entre l'intérêt général et la liberté de l'individu.

Quant au troisième motif invoqué en relation avec la gestion du trafic et des problèmes de stationnement, les demandeurs argumentent que l'objectif avancé ne serait pas atteint par le règlement communal en question puisqu'il motiverait les jeunes gens à amener une voiture lors de leur séjour au Luxembourg pour effectuer un stage ou des études, de manière à entraîner des problèmes de trafic encore pires. En se référant à une déclaration du bourgmestre suivant laquelle il serait impossible de demander aux propriétaires d'immeubles sis dans la Grand-rue à Luxembourg-Ville de disposer d'un parking par chambre meublée louée, les demandeurs soulèvent la question de la raison

pour laquelle le conseil communal serait alors en droit de poser de telles conditions aux propriétaires ne disposant pas non plus d'un terrain suffisant pour créer des emplacements pour garer les voitures par chambre louée. Le raisonnement serait partant paradoxal et manquerait d'objectivité.

Les demandeurs réfutent ensuite le bien-fondé de la considération liée à la facturation de taxes et de redevances, en faisant valoir que les poubelles seraient utilisées par la communauté des colocataires et que l'eau utilisée serait prise dans les lieux communs, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire d'établir des factures individuelles, et que le recouvrement des taxes et redevances ne présenterait ainsi aucune difficulté, les propriétaires des immeubles les payant et les refacturant à leurs locataires. Le souci ainsi avancé par le conseil communal ne justifierait dès lors pas l'adoption du règlement communal litigieux.

Les demandeurs contestent encore le caractère justifié de la considération tenant à la perte d'allocations sociales, en faisant valoir que si certes les colocataires formaient une communauté, ils ne formeraient pas un ménage. Par ailleurs, ils font valoir que la définition du ménage dans le contexte des allocations sociales mentionnées relèverait de la compétence de l'Etat et non pas de celle de la commune, de sorte que cet argument dépasserait l'intérêt communal, les demandeurs se référant à l'article 28, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi communale à cet égard.

En résumé, ils font valoir que les arguments avancés par le conseil communal pour adopter le règlement communal litigieux ne seraient pas pertinents et seraient insuffisants pour satisfaire au principe de proportionnalité, le règlement communal n'étant pas le moyen adéquat pour atteindre ces objectifs, de sorte qu'il aurait été pris par excès de pouvoir.

S'agissant du second moyen, fondé sur un détournement de pouvoir en ce que le conseil communal aurait adopté le règlement communal litigieux dans un but autre que celui pour lequel ses pouvoirs lui ont été conférés, les demandeurs se réfèrent aux motifs avancés, d'après eux, par la commune pour adopter le règlement communal litigieux et repris ci-avant.

A cet égard, ils font valoir que le conseil communal aurait présenté deux arguments pour justifier le règlement communal qui feraient toutefois preuve d'un détournement de pouvoir, à savoir, d'une part, celui suivant lequel la commune entendrait s'opposer à l'enrichissement de propriétaires d'immeubles loués à des fins de colocation et, d'autre part, l'affirmation du bourgmestre que le règlement communal viserait à modifier le plan d'aménagement général, ci-après désigné par « PAG », sans toutefois attendre la fin de la procédure de l'adoption définitive prévue par la loi.

Or, la volonté de s'opposer à l'enrichissement de propriétaires d'immeubles ne pourrait constituer un motif légal pour mettre en place une réglementation communale sur les colocations, les pouvoirs du conseil communal étant alors utilisés dans un but autre que l'intérêt général.

D'autre part, en affirmant que le conseil communal viserait à modifier le PAG, la procédure prévue par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ci-après désignée par « la loi du 19 juillet 2004 », n'aurait pas été respectée, les demandeurs faisant valoir que si les autorités communales souhaitaient diminuer le trafic ou réduire le stationnement des véhicules sur la voie publique, ils devraient prendre des mesures de circulation et non pas modifier le règlement sur les bâtisses ou le PAG par détournement de leur pouvoir pour poursuivre des objectifs tout à fait étrangers à cette réglementation.

Par ailleurs, le conseil communal pourrait certes adopter des règlements s'il souhaitait faciliter la facturation des consommations d'eau, d'évacuation des ordures ménagères ou d'autres services offerts par la commune, mais il ne pourrait pas utiliser ses pouvoirs en matière d'aménagement communal et du développement urbain, dont les objectifs seraient d'assurer à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal, pour affronter des difficultés de ventilation de factures et de services offerts par la commune.

S'agissant du troisième moyen invoqué, fondé sur une erreur manifeste d'appréciation, les demandeurs font valoir que le conseil communal serait allé au-delà des objectifs poursuivis et aurait utilisé ses pouvoirs en matière d'urbanisme pour affronter des problèmes étrangers au PAG. Au regard des objectifs affirmés par le conseil communal, le choix opéré dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation politique par l'adoption du règlement communal litigieux, serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où les problèmes avancés au courant de la délibération du conseil communal du 8 juillet 2016 ne seraient pas susceptibles de recevoir une solution à travers l'application d'un règlement communal modifiant le PAG. Le conseil communal aurait partant commis une erreur manifeste d'appréciation.

Par rapport au moyen fondé sur une violation de la loi, les demandeurs font valoir que le règlement communal serait contraire au règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « *quartier existant* » et du plan d'aménagement particulier « *nouveau quartier* » portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 », à la loi du 25 février 1979, à la loi du 19 juillet 2004, et au règlement grand-ducal du 25 février 1979, les demandeurs se référant à cet égard à l'article 29 de la loi communale aux termes duquel « *Le conseil communal fait des règlements communaux. Les règlements ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale [...]* ».

Le règlement communal litigieux serait ainsi contraire au règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 et plus particulièrement à la définition de logement contenue dans son annexe II, puisque son application signifierait que pour chaque unité telle que nouvellement définie par le règlement communal, donc pour chaque chambre, - une chambre formant une unité d'après ledit règlement -, il faudrait au moins une pièce de

séjour, une niche de cuisine et une salle d'eau avec WC. Outre le fait que les exigences concernant les mètres carrés, salle d'eau, WC et séjour seraient réglementées par le règlement grand-ducal du 25 février 1979, l'adoption du règlement communal litigieux serait encore complètement absurde puisqu'il aboutirait à une situation qui ne permettrait plus de louer une maison unifamiliale à plusieurs personnes non liées, sauf à obtenir une autorisation du bourgmestre.

En l'occurrence, l'article 1<sup>er</sup> du règlement communal attaqué serait contraire au règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 comme ne respectant pas la définition d'un logement en découlant, alors que les règlements communaux devraient respecter les dispositions des règlements grand-ducaux. Dès lors, l'énoncé selon lequel « *toute chambre individuelle en location est à considérer comme unité de logement à part entière* » serait à annuler, les demandeurs concluant également à l'annulation du règlement communal dans son ensemble pour être contraire au règlement grand-ducal du 28 juillet 2011.

En se référant aux objectifs de la loi du 25 février 1979 conformément à son article 1<sup>er</sup>, les demandeurs font valoir que le règlement communal litigieux entraverait l'accès au logement en ce qu'il imposerait des obligations très contraignantes aux propriétaires désireux de mettre à disposition des logements par la voie de la location de chambres individuelles, ce qui serait d'autant plus regrettable vu la proximité géographique de la commune de Mondercange au campus Belval de l'Université de Luxembourg. Le règlement communal entraverait dès lors la création de logements pour étudiants, stagiaires, apprentis en formation, personnes en formation continue, scientifiques, experts en mission temporaire, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile, en ce qu'il rendrait impossible la mise à disposition de logements, lorsque le terrain des propriétaires ne permettrait pas la création d'emplacements de stationnement suffisants tel qu'exigé par l'article 53 du PAG et du règlement sur les bâtisses. Dans la mesure où le règlement communal ne promouvrait pas l'accès au logement, il serait contraire à la loi du 25 février 1979.

Le règlement communal serait encore contraire à l'article 33 de la même loi en ce qu'il exigerait une autorisation du bourgmestre pour procéder à la création d'un logement collectif, alors que la loi du 25 février 1979 n'exigerait aucune autorisation des autorités communales à cet effet. Or, un règlement communal ne pourrait aller au-delà des exigences d'une loi lorsqu'il s'agit de restreindre le droit de propriété.

En se référant aux articles 8 et suivants de la loi du 19 juillet 2004 s'agissant de la procédure d'adoption ou de modification d'un PAG, les demandeurs affirment encore que selon les affirmations du bourgmestre lors de la délibération du 8 juillet 2016, le règlement communal litigieux modifierait à la fois le règlement sur les bâtisses et le PAG, de sorte que la procédure prévue par la loi du 19 juillet 2004 en vue de la modification du PAG n'aurait pas été respectée. S'y ajouterait que le conseil communal n'aurait pas agi en conformité avec les objectifs fixés par l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, puisque les motivations avancées seraient étrangères à la sécurité, la salubrité et l'hygiène publics, la commune n'ayant pas agi dans l'intérêt public.

Les demandeurs s'emparent encore d'une violation de l'article 12 du règlement grand-ducal du 25 février 1979, imposant des conditions minimales de salubrité et de sécurité lorsque des locaux sont destinés à la location. Or, ce texte ne prévoirait pas l'obligation pour le propriétaire d'aménager des emplacements de stationnement par unité de logement, l'aménagement d'un tel emplacement de stationnement n'étant d'ailleurs pas en relation directe avec le confort du locataire, mais participerait directement à la vie en collectivité environnante pour laquelle la commune devrait agir dans l'intérêt général. Or, la qualification de toute chambre individuelle donnée en location comme une unité de logement à part entière aurait une incidence déterminante sur la possibilité de donner des locaux en location par chambre individuelle et serait partant contraire au règlement grand-ducal du 25 février 1979.

Les demandeurs font ensuite état d'une violation de l'article 16 de la Constitution, garantissant le droit de propriété, en faisant valoir que le règlement communal litigieux modifierait le règlement sur les bâtisses et le PAG, alors que les pouvoirs du conseil communal pour ce faire seraient limités. Ces dispositions ne pourraient, en effet, créer des limitations au droit de propriété qu'en relation avec les points que le législateur a attribués aux autorités communales, c'est-à-dire en relation avec la propriété, la salubrité, la sûreté et la tranquillité des habitants.

Or, les propriétaires désireux d'utiliser leur propriété pour la donner en location par chambre individuelle devraient soit aménager les emplacements de stationnement par chambre louée si la configuration de leur terrain le permet physiquement, soit tout simplement renoncer à cette possibilité de location. Dans les deux cas, le propriétaire serait contraint de subir des préjudices financiers conséquents.

Les demandeurs invoquent, enfin, une violation de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> du premier protocole additionnel à la CEDH, et font valoir que le règlement communal impliquerait une ingérence disproportionnée dans leur droit de propriété puisqu'il s'opposerait rétroactivement à une pratique autorisée avant son adoption. Ils auraient ainsi pu créer des logements destinés à une colocation sans avoir besoin d'une autorisation de la part du bourgmestre et ils n'auraient pas raisonnablement pu s'attendre à l'adoption d'une réglementation non prévue par la loi, les demandeurs se référant à cet égard à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 25 octobre 1989, numéro 10842/84 du rôle.

La commune, pour sa part, conclut au rejet du recours pour n'être fondé en aucun de ses moyens.

Elle fait valoir qu'elle aurait pris conscience que sa réglementation urbanistique n'encadrerait pas le phénomène de la colocation, pourtant devenu de plus en plus fréquent sur son territoire à la suite du déménagement de l'Université de Luxembourg à Esch/Belval. Actuellement, son PAG ne ferait que la distinction entre immeubles d'habitation à caractère unifamilial et immeubles collectifs. Au vu de la définition d'une maison unifamiliale figurant à l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011,



une maison donnée en colocation ne pourrait être considérée comme une maison unifamiliale puisque les maisons unifamiliales y seraient définies comme étant « *une construction servant au logement permanent et comprenant en principe une seule unité de logement. Un seul logement intégré supplémentaire y est admis* », de sorte qu'*a contrario*, il conviendrait d'admettre que tout autre immeuble ne rentrant pas dans cette définition serait nécessairement à considérer comme immeuble collectif.

La commune affirme que pour éviter toute discussion future quant à la nature d'un immeuble servant à des fins de colocation, elle se serait dotée d'un règlement communal destiné à encadrer ces « *Wohngemeinschaften* ». Ce serait ainsi que le règlement communal du 8 juillet 2016, publié au Mémorial le 10 octobre 2016, définirait la notion de colocation comme « *une chambre individuelle mise en location y compris cuisine, équipements sanitaires, buanderie et séjour à usage commun des différents colocataires. Toute chambre individuelle en location est à considérer comme unité de logement à part entière* », de sorte que les colocations tomberaient sous le régime applicable aux logements collectifs. Pour le surplus, le règlement communal litigieux se limiterait à reprendre les dispositions législatives s'imposant en tout état de cause, en ce qu'en son article 1<sup>er</sup>, il reprendrait les conditions de l'article 32 de la loi du 25 février 1979 en imposant que l'ensemble des habitations en colocation doit répondre à des critères de location, de salubrité, d'hygiène, d'habitabilité et de sécurité fixés par ladite loi. Par ailleurs, la référence à l'article 32 de la loi du 25 février 1979 ne serait que purement informative dans la mesure où le bourgmestre serait, en vertu de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, le gardien de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publique. Le règlement communal ne serait en rien plus contraignant que l'article 32 de la loi du 22 février 1979 s'appliquant à tous les logements donnés en location, y compris aux colocations.

En son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, le règlement communal reprendrait encore les dispositions de l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004 en ce que « *Toute transformation d'un logement existant en habitations, en colocation ou toute création d'habitation en colocation doit également être conforme au plan d'aménagement général et une autorisation de construire est requise préalablement à l'exécution* ».

Enfin, le règlement communal se référerait dans son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 4, aux prescriptions en vigueur relatives à la sécurité et à l'accessibilité pour les services secours.

En toute hypothèse, il ne serait pas plus contraignant que les dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière.

Après avoir exposé ces considérations générales, la commune réfute de prime abord le moyen fondé sur un excès de pouvoir, en donnant à considérer que le juge de l'annulation ne pourrait procéder au contrôle de considérations d'opportunité, de sorte qu'aucune des considérations d'opportunité soulevées par les demandeurs ne pourrait conduire à l'annulation du règlement communal litigieux.

La commune souligne qu'en adoptant le règlement communal litigieux, elle aurait eu comme objectif principal de clarifier la nature de la colocation jusqu'à présent non réglementée en tant que telle dans sa réglementation urbanistique et de rappeler les dispositions législatives et réglementaires applicables pour restreindre les risques résultant d'un tel mode d'habitation.

Ce serait à tort que les demandeurs définiraient la *ratio legis* du règlement communal uniquement par rapport aux discussions des conseillers lors de la séance du 8 juillet 2016, qui constitueraient partiellement des considérations de pure opportunité.

Par rapport à l'objectif avancé par les demandeurs de combler les lacunes de la réglementation urbanistique, la commune fait valoir que si sa réglementation urbanistique ne distinguait effectivement qu'entre logements unifamiliaux et collectifs, le règlement communal litigieux n'entendrait pas introduire une troisième catégorie de logements, mais se limiterait à clarifier dans laquelle des deux catégories prévues par le PAG la colocation serait à ranger et cela notamment au vu de la notion de maison unifamiliale telle que définie par l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011. Elle n'entendrait pas non plus combler la législation luxembourgeoise, mais uniquement la réglementation urbanistique en vigueur sur son territoire. Dans la mesure où le conseil communal réglerait tout ce qui est d'intérêt communal, ce serait à juste titre qu'il aurait adopté le règlement en question en encadrant les logements collectifs se trouvant sur son territoire.

En second lieu, la commune fait valoir qu'elle ne comprendrait pas en quoi la référence faite à la loi du 25 février 1979 sanctionnerait les propriétaires des immeubles en cause puisque ces dispositions s'appliqueraient de toute manière à tous les logements destinés à la location, y compris les colocations, de sorte que l'argumentation des demandeurs suivant laquelle une telle motivation ne respecterait pas l'équilibre entre l'intérêt général et la liberté de l'individu ne pourrait valoir, la commune relevant encore que le règlement communal ne serait pas plus contraignant que la loi en vigueur.

S'agissant des problèmes liés au trafic avancés par les demandeurs, la commune souligne que le règlement communal du 8 juillet 2016 ne contiendrait aucune disposition quant aux emplacements de parking, mais se limiterait à rappeler que toute transformation des logements existants nécessiterait une autorisation de construire, celle-ci ne pouvant toutefois être délivrée que si le projet est conforme au PAG. En rappelant les dispositions de l'article 26 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 à propos du nombre minimal et maximal d'emplacements de stationnement à définir par le PAG, elle fait valoir qu'en vertu de l'article 53 de son PAG, une autorisation de bâtir pour toute construction nouvelle, toute reconstruction, tout changement d'affectation ainsi que pour toute transformation ne pourrait être délivrée que si un nombre suffisant d'emplacements de stationnement pour véhicules est prévu sur la propriété intéressée. Dès lors, la transformation d'une maison unifamiliale en logement collectif nécessiterait un nombre suffisant de places de stationnement pour être autorisable, cela non pas en vertu du règlement communal sous analyse, mais par application du PAG.

Dans l'hypothèse où le tribunal devait estimer que l'obligation de créer des emplacements de stationnement résulterait du règlement communal querellé, elle donne à considérer que l'accessibilité et la qualité du transport en commun ne seraient pas les mêmes pour les logements se trouvant à Mondercange que pour ceux sis à Luxembourg-Ville cités par les demandeurs, de sorte qu'il serait illusoire de partir de la prémisse que les étudiants ou jeunes salariés habitant en colocation n'amèneraient pas de voiture et qu'ils se déplaceraient uniquement par les transports en commun. Ainsi, pour ne pas aggraver le problème de pénurie d'emplacements de stationnement sur son territoire, elle estime que la création de places de stationnement s'avérerait inévitable si une maison unifamiliale est transformée en logement collectif. Dès lors, le renvoi par le règlement communal à son PAG s'agissant des emplacements de stationnement serait objectivement justifié.

Quant à la référence faite par les demandeurs à des difficultés liées à la facturation de certaines taxes et redevances communales, la commune fait valoir que les réflexions et observations faites lors de la délibération ayant donné lieu à l'adoption du règlement communal du 8 juillet 2016 seraient des observations de pure opportunité et ne sauraient être considérées comme étant l'objectif principal poursuivi par elle en adoptant le règlement en cause.

Par rapport à la référence faite aux incidences de la colocation sur certaines allocations sociales, la commune cite l'article 4 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, pour soutenir que le revenu minimum garanti (RMG) serait fixé en fonction de la composition du ménage, de sorte que tous les colocataires seraient pris en compte pour calculer le revenu du ménage. Il en serait de même de la bourse étudiante sur critères sociaux.

Elle fait, en outre, valoir que le raisonnement des demandeurs suivant lequel les colocataires formeraient une communauté de vie et non pas un ménage serait dépourvu de toute logique et risquerait de ne pas être suivi par les autorités en charge de l'octroi du RMG, respectivement des bourses étudiantes. Ainsi, pour éviter d'éventuelles discussions sur la composition du ménage des personnes habitant en colocation, elle aurait à juste titre précisé dans son règlement du 8 juillet 2016 que toute chambre individuelle donnée en location est à considérer comme unité de logement à part entière, cette précision étant basée sur la considération qu'un immeuble loué à plusieurs colocataires serait à considérer comme un logement collectif dans la mesure où il ne rentrerait pas dans la définition d'une maison unifamiliale figurant à l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011.

Il s'ensuivrait que le règlement grand-ducal litigieux serait dûment motivé et justifié tant en opportunité qu'en droit, de sorte que le principe de proportionnalité n'aurait pas été violé.

Quant au moyen fondé sur un détournement de pouvoir, la commune conteste que la seule remarque faite par un membre du conseil communal au sujet de l'enrichissement de certains propriétaires louant leur immeuble à plusieurs locataires constitue un motif

d'adoption du règlement communal du 8 juillet 2016. Il s'agirait, au contraire, d'une simple réflexion personnelle faite à haute voix qui ne représenterait pas la position de l'administration communale.

D'autre part, il serait encore contesté que le conseil communal aurait visé à modifier le PAG, la commune rappelant que le règlement en question ne contiendrait aucune condition n'existant pas d'ores et déjà, en renvoyant à ses développements antérieurs.

La commune conclut encore au rejet du moyen fondé sur une erreur manifeste d'appréciation en renvoyant à ses développements antérieurs, dans la mesure où les moyens employés par elle seraient proportionnés aux objectifs poursuivis.

S'agissant du moyen fondé sur une violation de la loi, en l'occurrence du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 et de son annexe II s'agissant de la définition de logement, la commune fait valoir que suivant la définition du dictionnaire « le Petit Robert », il conviendrait de comprendre par « *unité* » le « *caractère de ce qui n'a pas de partie, ne peut être divisé* ». La location de chambres meublées et privatives à des personnes non liées par des liens familiaux ne pourrait constituer « *une seule unité* », en ce que les différents contrats de bail liant chaque colocataire au bailleur ne seraient pas indivisibles. Le seul partage des locaux tels que le séjour, la cuisine ou éventuellement une salle de bain ne pourrait faire considérer la maison donnée en colocation comme formant un tout indivisible. En l'occurrence, un seul colocataire pourrait résilier son contrat de bail et quitter l'immeuble sans que cela n'ait d'incidence sur les autres cohabitants. A titre comparatif, en cas de location d'une maison unifamiliale par une famille formant effectivement une unité non divisible, il n'y aurait pas autant de contrats de bail que de cohabitants et dans cette hypothèse, la résiliation du contrat de bail impliquerait que l'ensemble des cohabitants quitte la maison.

Dans la mesure où les colocataires ne formeraient en réalité pas de ménage, il serait inopportun de les traiter comme tels, de sorte que ce serait à bon droit qu'elle a retenu que toute chambre individuelle en colocation est à considérer comme unité de logement à part entière.

S'agissant de la violation avancée de la loi du 25 février 1979, la commune fait valoir que le règlement communal litigieux se limiterait à définir la nature d'un immeuble donné en colocation et à renvoyer, pour le surplus, aux dispositions législatives applicables en la matière, en l'occurrence à la loi du 25 février 1979 et à son PAG, de sorte qu'il ne prévoirait pas d'obligation plus contraignante. En toute hypothèse, elle ne s'opposerait pas à la mise à disposition de tels logements, mais elle entendrait tout simplement exiger que ce soit fait en conformité à sa réglementation et sous le respect des considérations de salubrité, d'hygiène et de sécurité.

Par rapport au moyen fondé sur une violation de la loi du 19 juillet 2004, la commune réitère sa contestation suivant laquelle le règlement communal n'entendrait pas compléter, modifier ou réviser son PAG.

La commune fait, en outre, valoir que les demandeurs, en se prévalant de l'article 12 du règlement grand-ducal du 25 février 1979 pour affirmer que le règlement communal litigieux ajouterait une condition aux conditions minimales prévues par cet article, invoqueraient une disposition ayant trait aux logements collectifs, alors que, pourtant, ils affirmeraient que la location de chambres individuelles ne tomberait pas dans le champ d'application de telles dispositions.

D'autre part, la commune conteste que l'article 53 de son PAG quant aux emplacements de stationnement nécessaires par immeuble porterait atteinte d'une quelconque manière aux conditions minimales de salubrité et de sécurité des locaux prévus à l'article 12 du règlement grand-ducal du 25 février 1979. Elle ajoute que l'article 26 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 prévoirait expressément que le nombre minimal et maximal d'emplacements de stationnement serait réglé dans la partie écrite du PAG.

S'agissant du reproche soulevé par les demandeurs par rapport au règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 en ce que le règlement communal qualifierait chaque chambre comme unité individuelle, la commune fait valoir que les demandeurs resteraient en défaut d'établir en quoi consisterait cette violation et cela d'autant plus que l'article 12 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 s'appliquerait aux logements collectifs qui seraient synonymes d'unités séparées.

Quant à la violation invoquée de la Constitution, la commune affirme que le manque à gagner avancé pour les propriétaires souhaitant louer individuellement des chambres de leur maison ne justifierait pas l'annulation du règlement communal, puisque ces propriétaires pourraient louer leur maison conformément à son affectation dûment autorisée, à savoir une maison unifamiliale à une famille. S'ils entendaient toutefois transformer leur maison en logement collectif, ils devraient se conformer aux mêmes dispositions que tous les propriétaires d'immeubles collectifs, en l'occurrence à l'obligation de créer suffisamment de places de stationnement. Pour le surplus, rien ne s'opposerait à ce que les propriétaires louent leurs chambres individuellement à tant de personnes qu'il y a d'emplacements de stationnement.

Par rapport au moyen fondé sur une violation de la CEDH, la commune fait valoir que le règlement communal n'apporterait aucune restriction supplémentaire à l'usage des biens.

Face au reproche fondé sur un défaut de proportionnalité, elle renvoie à ses développements antérieurs, tout en soulignant que les demandeurs affirmeraient à tort que le règlement communal litigieux interdirait la pratique de la colocation. Celle-ci ne serait pas interdite mais serait, comme toute transformation ou changement d'affectation, sujette à une autorisation du bourgmestre et devrait respecter la réglementation urbanistique en vigueur. Dans cette optique, l'argumentation des demandeurs selon laquelle la création de logements destinés à une colocation sans avoir besoin d'une autorisation du bourgmestre qui aurait été possible avant l'entrée en vigueur du règlement

communal, serait à rejeter puisque conformément à l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004, toute transformation et tout changement d'affectation d'immeubles nécessiterait une autorisation du bourgmestre et cela indépendamment du règlement communal du 8 juillet 2016.

Dans leur réplique, les demandeurs se réfèrent à une jurisprudence du tribunal administratif du 9 décembre 2015, numéro 36162 du rôle, dont ils déduisent qu'une maison unifamiliale pourrait être destinée à l'habitation dite collective, et font valoir que quelle que soit l'utilisation faite de la maison, habitation individuelle ou collective, une maison unifamiliale se caractériserait essentiellement par le fait qu'elle n'est accessible qu'à partir d'une seule et même entrée. Une lecture croisée de la définition donnée par la jurisprudence de la « maison » et de celle contenue à l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 permettrait de conclure qu'une maison unifamiliale pourrait comprendre plusieurs locaux destinés à l'habitation, formant une seule unité comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle d'eau avec WC, cette définition ne s'opposant aucunement à ce qu'une maison unifamiliale soit donnée en colocation, mais il suffirait que les locaux destinés à l'habitation forment une unité. Dès lors, même si une maison unifamiliale était donnée en colocation, cela ne s'opposerait pas à ce que cette construction forme toujours un ensemble de locaux destinés à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle d'eau avec WC, puisque les différentes chambres louées seraient accessibles par une seule porte principale donnant accès à l'ensemble des pièces formant par conséquent une unité de logement.

Il y aurait dès lors unité de logement même si plusieurs chambres sont comprises dans une même construction quel que soit l'usage fait de ces chambres, utilisation personnelle ou colocation.

S'y ajouterait que le règlement grand-ducal précité ne définirait nullement la notion de logement collectif. Il faudrait dès lors supposer que la notion de « *logement collectif* », telle qu'utilisée par la commune, renverrait à l'usage d'une construction et non à sa structure architecturale de base.

Dès lors, la conclusion de la commune suivant laquelle les colocations tomberaient sous le régime applicable aux logements collectifs serait à rejeter.

S'agissant du moyen fondé sur un excès de pouvoir, les demandeurs renvoient en substance à leur argumentation présentée dans la requête introductive d'instance, et soulignent, pour le surplus, que la commune n'aurait pas répondu à leur argument suivant lequel le bourgmestre aurait affirmé lors de la séance du 8 juillet 2016 qu'il fallait définir un troisième type de logement, en l'occurrence la colocation, afin de combler des lacunes de la législation nationale et de faire face à des problèmes rencontrés sur le territoire communal.

Les demandeurs affirment encore que si le règlement communal n'était pas plus contraignant que la législation et réglementation en vigueur, tel que cela est soutenu par

la commune, il se poserait la question de l'intérêt concret de son adoption puisque l'application des textes en vigueur aurait été suffisante pour résoudre les problèmes avancés. Il s'ensuivrait que le règlement litigieux serait dépourvu de toute motivation légale et que le principe de proportionnalité n'aurait pas été respecté.

Pareillement, la commune n'aurait pas répondu à leur argumentation suivant laquelle le conseil communal aurait visé à résoudre un problème individuel s'agissant des critères de salubrité et d'hygiène en matière de location sur son territoire en adoptant le règlement litigieux, alors que ces difficultés auraient pu être résolues par la simple application du règlement grand-ducal du 25 février 1979.

Ils font encore valoir que si le règlement communal litigieux ne contenait aucune disposition s'agissant des emplacements de stationnement obligatoires, pourtant le conseil communal aurait avancé une argumentation liée à un manque de tels emplacements pour motiver le règlement en question, de sorte qu'il serait dépourvu d'une motivation légale et qu'il y aurait partant eu excès de pouvoir.

S'agissant des problèmes de facturation avancés, les demandeurs font valoir que la commune ne contesterait pas que le conseil communal aurait exprimé cette idée en adoptant le règlement communal et ajoutent que ces difficultés resteraient fictives et ne se fonderaient pas sur des expériences concrètes de l'administration, de sorte qu'elles ne sauraient justifier le règlement en question. Contrairement à ce qui serait avancé par la commune, il ne s'agirait pas uniquement d'opinions et de réflexions librement exprimées, puisque cet argument aurait été accepté par l'ensemble des membres du conseil communal qui se seraient fondés sur ce motif pour adopter le règlement litigieux.

Ensuite, les demandeurs s'opposent au renvoi fait par la commune à l'article 4 de la loi du 29 avril 1999, précitée, pour contrer leur argumentation suivant laquelle la prise en compte de la législation en matière d'aides sociales ne serait pas adaptée pour motiver le règlement communal litigieux. Ils font valoir que la disposition invoquée par la commune recourrait à la notion de *foyer* qui, d'un point de vue juridique, se distinguerait des notions de *logements* ou *d'unité de logement* telles qu'utilisées par le règlement litigieux. De même, la notion de *ménage* conformément à la législation en matière d'aides financières pour études supérieures se distinguerait des notions de *logement* et *d'unités de logement* telles qu'utilisées dans le règlement communal litigieux.

Dès lors, les motifs avancés par rapport à certaines allocations sociales ne justifieraient pas légalement le règlement attaqué, puisque cette législation et ces règlements porteraient sur des aspects complètement différents.

Quant au moyen fondé sur un détournement de pouvoir, les demandeurs font valoir que la remarque d'un membre du conseil communal à propos de l'enrichissement de certains propriétaires aurait été approuvée par tous les membres du conseil communal, y compris par le bourgmestre, de sorte qu'elle constituerait un motif d'adoption du règlement communal attaqué, qui pourtant ne s'inscrirait pas dans l'exercice de la défense du seul intérêt général.

S'agissant du reproche suivant lequel le conseil communal aurait en réalité entendu modifier le PAG sans respecter la procédure prévue par la loi, les demandeurs font état de contradictions dans l'argumentation de la commune, qui tantôt aurait contesté que le règlement communal litigieux entendait modifier ou compléter son PAG et tantôt aurait affirmé qu'elle entendrait combler la réglementation urbanistique en vigueur sur son territoire.

S'agissant du moyen fondé sur une erreur manifeste d'appréciation, les demandeurs renvoient à leur requête introductive d'instance.

Par rapport au moyen fondé sur une violation de la loi pris en ses différentes branches, les demandeurs soulignent de prime abord que le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 définirait la notion de logement de manière différente que le ferait le règlement communal, de sorte que ce dernier réduirait la notion de logement à une chambre individuelle, alors que le logement pourrait comprendre plusieurs chambres quel que soit l'usage qui en est fait. Dès lors, la définition du logement telle qu'incluse dans le règlement communal litigieux serait plus restrictive que celle donnée par la réglementation nationale, les demandeurs affirmant que la commune confondrait dans son argumentation la structure architecturale du logement mentionné à l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 et l'usage qui en est fait, en l'occurrence la colocation. Elle confondrait de même les notions de logement et de famille afin de les associer à la notion d'unité, de sorte que son argumentation serait contraire au règlement grand-ducal du 28 juillet 2011.

S'agissant du motif fondé sur une violation de la loi du 25 février 1979, les demandeurs affirment que le règlement communal litigieux ne pourrait contribuer au respect de la réglementation communale en vigueur et des considérations de salubrité, d'hygiène et de sécurité, dans la mesure où, pour ces matières, une réglementation bien développée existerait, de sorte que l'adoption du règlement communal aurait été inutile, à moins de vouloir apporter des restrictions ou des obligations additionnelles par rapport à cette réglementation.

Ils donnent encore à considérer qu'une application combinée du règlement communal litigieux et de l'article 53 du PAG rendrait plus difficile la location de chambres individuelles, ce qui serait contraire à l'objectif de la loi du 25 février 1979.

Quant au motif fondé sur une violation de la loi du 19 juillet 2004, les demandeurs insistent sur la considération qu'en affirmant qu'elle entendrait combler la réglementation urbanistique en vigueur, la commune aurait admis avoir voulu procéder à une modification de son PAG sans toutefois respecter la procédure prévue à la loi du 19 juillet 2004, puisque le PAG ferait partie intégrante de la réglementation urbanistique en vigueur.

S'agissant de la violation avancée du règlement grand-ducal du 25 février 1979, les demandeurs font valoir que la définition d'un logement collectif donnée à l'article 10



du règlement grand-ducal du 25 février 1979 ne s'opposerait pas à leur argumentation puisque cette définition porterait sur l'usage qui est fait d'un immeuble destiné à l'habitation et non sur sa structure architecturale de base, de sorte que ce serait à tort que la commune leur reprocherait d'avoir changé de position dans leur argumentation. Pour le surplus, ils réitérent leur argumentation suivant laquelle l'exigence d'un emplacement de stationnement pour chaque chambre donnée en location serait contraire au règlement grand-ducal du 25 février 1979, qui ne fixerait pas une telle obligation.

Les demandeurs donnent encore à considérer, par rapport à leur moyen fondé sur une violation de la Constitution, que la définition d'une chambre individuelle donnée en location comme unité de logement dépasserait les compétences que la Constitution accorderait au conseil communal en matière de propriété, de salubrité, de sûreté et de tranquillité publique. Le règlement communal devrait relever de la réglementation d'urbanisme afin de pouvoir limiter ou régler l'usage de la propriété, en l'occurrence des logements respectivement des maisons unifamiliales. Si le tribunal devait admettre l'argumentation de la commune suivant laquelle le règlement communal ne relèverait pas de la réglementation d'urbanisme de son territoire, il devrait retenir une violation de l'article 16 de la Constitution.

S'y ajouterait que le règlement communal devrait être interprété en ce sens que le fait de donner des chambres individuelles en colocation s'analyse en une transformation d'un logement existant en habitation en colocation soumis à autorisation du bourgmestre. Or, une telle obligation impliquerait une restriction au droit de propriété. Il n'existerait toutefois aucune raison légale de devoir demander une telle autorisation, de sorte que l'introduction d'une procédure d'autorisation constituerait un obstacle légalement non justifié et restreignant le libre exercice du droit de propriété.

Enfin, par rapport au moyen fondé sur une violation de la CEDH, les demandeurs renvoient à leurs conclusions antérieures tout en soulignant qu'ils n'auraient pas soutenu que le règlement communal litigieux interdirait pour le futur toute pratique de colocation, mais ils auraient affirmé qu'il rendrait cette pratique plus difficile voire impossible dans certains cas. Le règlement s'appliquerait, par ailleurs, rétroactivement et interdirait la colocation ayant été créée avant son entrée en vigueur et pour laquelle aucune autorisation n'aurait été demandée au bourgmestre. Les colocations devraient donc être suspendues en attendant l'autorisation du bourgmestre ce qui constituerait une ingérence disproportionnée dans le libre exercice du droit de propriété.

Dans sa duplique, la commune s'empare de la définition jurisprudentielle de la notion de maison telle qu'avancée par les demandeurs, en soulignant qu'il ne s'agirait pas de la définition d'une maison unifamiliale mais tout simplement de la définition d'une maison qui s'appliquerait aussi bien aux maisons plurifamiliales qu'aux maisons unifamiliales.

Elle aurait pris le soin d'encadrer cette notion générale de *maison* dans son PAG en distinguant entre maisons unifamiliales et logements collectifs. La notion d'immeuble à caractère familial visé à l'article 8 de son PAG serait davantage précisée dans son

article 22 distinguant entre les maisons unifamiliales, les résidences et les logements collectifs.

Il résulterait de la lecture combinée de ces articles que la notion d'immeuble à caractère unifamilial prévue à l'article 8 du PAG se comprendrait comme une maison unifamiliale, de sorte que la définition jurisprudentielle citée par les demandeurs ne trouverait pas à s'appliquer en l'espèce puisqu'il s'agirait de la définition d'une maison en général, alors qu'elle se référerait expressément à un concept plus précis des maisons unifamiliales, toute maison n'étant pas forcément une maison unifamiliale.

Ce serait encore à tort que les demandeurs affirment qu'une maison unifamiliale se caractériserait essentiellement par le fait qu'elle n'est accessible qu'à partir d'une seule et même entrée, la commune affirmant que le nombre de portes d'entrée ne serait pas un critère déterminant puisque la nette majorité des immeubles résidentiels ne disposerait également que d'une seule et même entrée.

Pour le surplus, elle souligne que sa réglementation urbanistique distinguerait uniquement entre les maisons unifamiliales et les logements collectifs/résidences et qu'il n'y aurait aucune notion propre aux colocations. Le choix politique d'assimiler la colocation plutôt à des logements collectifs qu'à des maisons unifamiliales, qui échapperait au contrôle du juge administratif, ne serait en rien critiquable, serait logique et exempt d'arbitraire.

Dans la mesure où une colocation, qui se caractérisait par le fait que plusieurs personnes sans lien familial cohabitent dans une même maison, ne saurait tomber dans la catégorie des maisons unifamiliales, par la force des choses, elle ferait partie des logements collectifs.

Dans ce contexte, la commune souligne encore qu'elle ne pourrait refuser une inscription à son registre de la population pour d'autres motifs que ceux liés à la résidence habituelle projetée, en se référant, à cet égard, à la jurisprudence des juridictions administratives, pour souligner qu'aucun contrôle ne pourrait s'effectuer à ce stade.

Par rapport au reproche suivant lequel le règlement communal entendrait combler les lacunes de la réglementation urbanistique, la commune fait valoir que la remarque afférente du bourgmestre lors de la séance du 8 juillet 2016 ne se serait pas rapportée au règlement communal adopté le même jour, mais constituerait un rappel de la problématique des colocations en général, la commune réitérant son argumentation suivant laquelle ce ne serait pas par le biais de ce règlement communal qu'elle aurait entendu introduire une troisième catégorie de logement, mais qu'elle aurait l'intention de le faire lors de la refonte du PAG. Le règlement communal litigieux se limiterait, en effet, à préciser dans quelle catégorie la colocation serait à classer au regard de la législation urbanistique existante, ne distinguant qu'entre maisons unifamiliales et logements collectifs. Le règlement communal aurait dès lors simplement apporté des précisions quant à l'interprétation à donner à la réglementation existante afin d'éviter qu'à chaque

demande d'autorisation pour la transformation d'une maison unifamiliale en colocation, elle devrait justifier pourquoi cette colocation serait à considérer comme logement collectif et non pas comme logement unifamilial et cela jusqu'à ce que la modification du PAG ait abouti.

S'agissant de la violation alléguée du règlement grand-ducal du 25 février 1979, la commune donne à considérer qu'elle n'aurait rien fait d'autre que de résoudre le problème avancé par la simple application du règlement grand-ducal du 25 février 1979.

Quant aux problèmes de trafic et d'emplacements de stationnement, la commune fait valoir que dans la mesure où, conformément au règlement communal du 8 juillet 2016, une colocation tomberait dans la catégorie des logements collectifs, il faudrait, par la force des choses, respecter les dispositions afférentes du PAG quant au nombre nécessaire d'emplacements de stationnement. Une colocation hébergeant plusieurs adultes susceptibles d'être titulaires d'un permis de conduire et d'être propriétaires d'un véhicule nécessiterait plus d'emplacements de stationnement qu'une famille à proprement parler avec des enfants mineurs. Au vu de la pénurie d'emplacements sur son territoire, l'exigence de prévoir suffisamment de places de stationnement, résultant en tout état de cause du PAG et non pas du règlement communal attaqué, viserait à assurer la sécurité et la tranquillité des habitants.

Ensuite, la commune rappelle que des difficultés liées à la facturation de certaines taxes et redevances ne pourraient être considérées comme la raison d'être principale du règlement communal litigieux.

Par rapport à la volonté d'éviter la perte de certaines allocations sociales, la commune souligne, en substance, que la définition retenue par elle créerait une protection des colocataires.

La commune réitère encore sa contestation du reproche suivant lequel le conseil communal s'opposerait à l'enrichissement de propriétaires.

Par rapport à l'argument fondé sur une modification du PAG, elle rappelle la considération suivant laquelle le règlement communal serait avant tout de nature interprétative puisqu'il préciserait la catégorie dans laquelle il faudrait ranger la colocation au vu des notions de la réglementation urbanistique existante.

Quant au moyen fondé sur une erreur manifeste d'appréciation et quant aux différentes branches du moyen fondé sur une violation de la loi, la commune renvoie en substance à ses développements antérieurs.

S'agissant de la violation alléguée de la Constitution, la commune réitère que dans la mesure où la colocation n'entrerait pas dans la catégorie des maisons unifamiliales, il faudrait la ranger parmi les logements collectifs, cette définition découlant avant tout du PAG existant, le règlement communal du 8 juillet 2016 ne se limitant qu'à fixer cette interprétation faite du PAG par écrit pour éviter des discussions ultérieures, de sorte que

ce serait à tort que les demandeurs invoquent un dépassement de pouvoir. Pour le surplus, l'encadrement de la colocation sur le terrain communal aurait manifestement trait à la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité des habitants. Pour le surplus, la commune s'empare de l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004 pour soutenir que, par la force des choses, la transformation d'une maison unifamiliale en maison d'habitation plurifamiliale constituerait un changement d'affectation aux termes de cette disposition, la commune se référant à un arrêt de la Cour administrative du 1<sup>er</sup> avril 2014, numéro 33580C du rôle, à propos d'un changement d'affectation en soulignant que, suivant cette jurisprudence, le bourgmestre devrait considérer la compatibilité de la construction nouvellement affectée aux règles concernant l'implantation des constructions dans les différentes zones avec toutes les contraintes qui en découlent, de sorte que tout changement d'affectation d'un immeuble existant obligerait le bourgmestre à considérer l'immeuble de la même manière comme s'il faisait l'objet d'une nouvelle implantation. Les restrictions au droit de propriété en présence d'un changement d'affectation résulteraient dès lors directement de la loi et plus précisément de l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004.

S'agissant de la violation alléguée de la CEDH, la commune renvoie à ses développements antérieurs.

Le tribunal n'est pas tenu de suivre l'ordre dans lequel les moyens sont présentés, mais les traitera suivant la logique juridique dans laquelle ils s'insèrent. Dès lors, le tribunal examinera de prime abord les moyens fondés sur une violation de la loi du 19 juillet 2004 et du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, qui, pris en leurs différentes branches, tendent, en substance, à reprocher au conseil communal d'avoir, au regard des motifs avancés à la base du règlement communal, usé de son pouvoir en matière de simple règlement communal, afin de réglementer des domaines réservés par la loi au PAG, et cela en contradiction avec la notion de logement définie au règlement grand-ducal du 28 juillet 2011.

Quant à l'étendue du pouvoir de contrôle du tribunal dans le cadre du recours en annulation dont il est saisi, le tribunal relève de prime abord que le recours exercé contre un acte administratif à caractère réglementaire soumet au juge administratif le seul contrôle des aspects de légalité tirés de l'incompétence, de la violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés ou encore de l'excès ou du détournement de pouvoir, à l'exclusion des considérations de l'opportunité de la mesure réglementaire prise par les autorités politiques compétentes. Dès lors, s'il est vrai que dans le cadre d'un recours en annulation d'une norme réglementaire, le juge a le droit et le devoir de vérifier l'existence matérielle des faits gisant à la base de la mesure contestée, ce contrôle ne saurait cependant s'étendre à des questions de pure opportunité politique de la mesure<sup>1</sup>.

C'est ainsi que la jurisprudence administrative a retenu, par rapport à un règlement grand-ducal, que le juge administratif ne saurait se livrer à une appréciation de la situation de fait gisant à la base des dispositions d'un règlement grand-ducal et de

---

<sup>1</sup> Cour adm. 12 décembre 1998, n° 10452C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Actes réglementaires, n° 24 et autres références y citées.

l'opportunité ou de la faculté à résoudre les problèmes des mesures prises audit règlement et qu'il n'appartient pas au juge de la légalité d'apprécier le bien-fondé de la pondération relative que le pouvoir réglementaire attribue aux considérations d'intérêt général par rapport aux intérêts des particuliers qui nécessairement sont susceptibles d'être atteints par une mesure d'ordre réglementaire<sup>2</sup>.

Le juge administratif en tant que juge de la légalité à l'égard d'un acte administratif à caractère réglementaire examine ainsi l'existence des motifs qui sont à la base de l'acte et contrôle si les motifs répondent à une finalité d'intérêt général, ce dernier étant la mesure de toute action des autorités administratives. En vertu du principe de proportionnalité, les mesures que l'administration se propose de prendre doivent en effet être dans la mesure de l'objectif poursuivi<sup>3</sup>.

Il s'ensuit que toutes les considérations de pure opportunité à la base du règlement communal attaqué échappent en toute hypothèse au contrôle du tribunal administratif.

Dans ce contexte, il convient encore de souligner que les motifs à la base de l'acte réglementaire sur lesquels portera l'examen du tribunal, sont ceux se dégageant de l'acte même, ensemble les motifs exposés par la commune dans le cadre de la présente procédure contentieuse, étant relevé qu'il est permis que l'autorité administrative produise même pour la première fois au cours de la phase contentieuse, les motifs se trouvant à la base de l'acte réglementaire, à condition que ces motifs aient existé au moment de l'adoption du règlement en question. En effet, s'il est vrai que les actes administratifs à caractère réglementaire ne doivent pas contenir une indication formelle des motifs, ils doivent reposer sur de justes motifs légaux devant avoir existé au moment où ils ont été respectivement pris, motifs dont le juge administratif est appelé à vérifier tant l'existence que la légalité<sup>4</sup>.

Dès lors, le tribunal examinera la légalité du règlement communal du 8 juillet 2016 non pas par rapport aux opinions individuelles exprimées par les différents conseillers lors des débats ayant abouti à son adoption, ceux-ci n'étant que le reflet de considérations personnelles propres aux conseillers qui ne reflètent pas nécessairement l'opinion de l'ensemble du conseil communal, mais exclusivement par rapport aux motifs se dégageant, d'une part, des considérants de l'extrait des délibérations du conseil communal, et, d'autre part, des motifs avancés par la commune dans le cadre de la présente procédure, à condition que ceux-ci aient existé au moment de l'adoption du règlement en question.

Force est de constater que, suivant les explications fournies par la commune, le règlement communal litigieux a été pris essentiellement sur base de la considération

---

<sup>2</sup> Cour adm. 29 novembre 2001, n°13357C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Actes réglementaires, n° 25 et autres références y citées.

<sup>3</sup> trib. adm. 26 septembre 2001, n° 11992 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Actes réglementaires, n° 25 et autres références y citées.

<sup>4</sup> en ce sens, Cour adm. 23 février 2006, n° 20173C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Actes réglementaires, n° 29.

qu'au regard du développement du phénomène de la colocation sur son territoire, au vu de la définition de la notion de maison unifamiliale figurant à l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, et de la circonstance que sa réglementation urbanistique, n'encadrant pas le phénomène de la colocation, ne distinguerait qu'entre, d'une part, les immeubles d'habitation à caractère unifamilial et, d'autre part, les immeubles d'habitation collectifs, elle aurait entendu, afin d'éviter toute discussion future quant à la nature d'un immeuble servant à des fins de colocation, se doter d'un règlement communal destiné à encadrer cette forme d'habitation, étant relevé qu'il n'est pas contesté que cette motivation ait existé au moment de l'adoption du règlement communal litigieux. Suivant la commune, elle aurait ainsi eu comme objectif principal de clarifier la nature de la colocation jusqu'à présent non réglementée dans sa réglementation urbanistique et de rappeler les dispositions législatives et réglementaires applicables à ce mode d'habitation. En substance, le règlement communal tendrait ainsi, d'après la commune, à clarifier dans laquelle des catégories d'habitations prévues par son PAG la colocation serait à ranger, de sorte que le règlement communal serait essentiellement de nature interprétative.

Conformément au règlement communal litigieux, l'habitation en colocation est définie comme suit : *« une chambre individuelle mise en location y compris cuisine, équipements sanitaires, buanderie et séjour à usage commun des différents colocataires. Toute chambre individuelle en colocation est à considérer comme unité de logement à part entière »*, l'article 1<sup>er</sup> du règlement communal poursuivant en son alinéa 3 que *« toute transformation d'un logement existant en habitations en colocation ou toute création d'habitations en colocation doit également être conforme au plan d'aménagement général et une autorisation de construire est requise préalablement à l'exécution. »*

Le tribunal constate que l'approche de la commune repose sur la prémisse suivant laquelle un immeuble loué à plusieurs colocataires, pris en son ensemble, ne pourrait pas être qualifié de logement unique au sens du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, abrogé par le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier *« quartier existant »* et du plan d'aménagement particulier *« nouveau quartier »*, mais applicable au moment de l'adoption du règlement communal litigieux, de sorte que l'usage d'une habitation à des fins de colocation impliquerait la création d'autant d'unités de logements qu'il y a de chambres individuelles en location. Le règlement communal litigieux requérant une autorisation du bourgmestre tant pour la création d'habitations en colocation, que pour la transformation d'un logement existant en habitation en colocation, et cela indépendamment de tous travaux d'agrandissement ou de transformation de l'immeuble, il repose sur la considération que, de manière générale, l'usage d'une habitation à des fins de colocation s'analyserait en une affectation sujette à autorisation, et cela au-delà de la nécessité d'une autorisation de construire pour la construction en tant que telle, et que, plus particulièrement l'usage d'une habitation existante à des fins de colocation, s'analyserait en un changement d'affectation.

Il ressort encore de l'extrait de la délibération du conseil communal du 8 juillet 2016 que le conseil communal a adopté ledit règlement communal en précisant qu'il

« constitue un ajout au plan d'aménagement général comprenant le règlement des bâtisses de la commune de Mondercange ».

Le tribunal relève de prime abord que si le renvoi fait par le règlement communal à la législation existante en matière de locations, aux prescriptions en vigueur en matière de sécurité, ainsi que, de manière générale, au respect des dispositions du PAG, n'est pas critiquable, la commune ne saurait toutefois imposer des dispositions en matière d'urbanisme, prévoyant des restrictions allant au-delà des dispositions du PAG, par voie de simple règlement communal, sans respecter la procédure de modification du PAG imposée par la loi du 19 juillet 2004.

Il convient dès lors d'examiner, face aux reproches afférents soulevés par les demandeurs, si le règlement communal du 8 juillet 2016 est de nature à ajouter des dispositions au PAG, respectivement d'en modifier des dispositions.

Force est de constater que le PAG de la commune, tel que cela est d'ailleurs avancé par cette dernière, ne prévoit pas l'hypothèse de l'utilisation d'une maison à des fins de colocation, mais, distingue s'agissant des habitations, plus particulièrement en ses articles 6, 8 et 22, essentiellement entre, d'une part, les maisons à caractère unifamilial et, d'autre part, les constructions à plus de deux logements, qualifiées de résidences, respectivement de logements collectifs.

Par ailleurs, s'agissant des constructions et opérations sujettes à autorisation, l'article 75.3 du PAG requiert une autorisation du bourgmestre, outre pour les constructions nouvelles, démolitions et autres aménagements, non pertinents en l'espèce, pour tout changement d'affectation d'un immeuble.

Il ne se dégage toutefois pas des prescriptions du PAG que l'usage d'une maison unifamiliale existante à des fins de colocation implique nécessairement un changement d'affectation, respectivement la transforme *ipso facto* en une habitation collective, tel que cela est soutenu par la commune.

D'autre part, le tribunal relève qu'au regard des définitions des notions de logement et de maison unifamiliale contenues à l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, la conclusion s'impose qu'une maison unifamiliale est compatible avec la colocation, sans que ce mode d'habitation ne change la nature de l'immeuble. En effet, conformément à l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, une maison unifamiliale est désignée comme visant une « *construction servant au logement permanent et comprenant en principe une seule unité de logement. Un seul logement intégré supplémentaire y est admis* », le logement intégré étant défini comme étant « *un logement faisant partie d'une maison de type unifamilial et appartenant au propriétaire du logement principal. Le logement ne peut être destiné qu'à la location et doit être subordonné en surface au logement principal* ». Le logement, pour sa part, est défini comme un « *ensemble de locaux destinés à l'habitation, formant une seule unité et comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine, une salle d'eau avec WC* ». A partir de ces définitions, le tribunal est amené à retenir que non seulement un

logement intégré, expressément prévu par le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, mais aussi la colocation est compatible avec une maison unifamiliale. En effet, une maison unifamiliale, comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle d'eau avec WC, forme une seule unité, partant un logement au sens de l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, et cela même dans l'hypothèse où différentes chambres de la maison sont occupées par des personnes non liées par des liens familiaux, mais qui partagent l'usage des pièces communes telles que la pièce de séjour, la cuisine, la salle d'eau et les WC. La circonstance que les différents colocataires disposent chacun d'un contrat de location individuel n'est pas de nature à changer cette analyse, dans la mesure où l'unité visée par le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 est définie par rapport à la pièce de séjour, la niche de cuisine, la salle d'eau avec WC, indépendamment de la question de savoir si ces pièces sont utilisées par une personne, ou si elles le sont en commun par une famille ou par des colocataires. Dès lors, l'usage d'une maison unifamiliale, qualifiée comme étant un logement au sens du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, à des fins de colocation, ne modifie pas, contrairement à ce qui est soutenu par la commune, le statut de cette maison unifamiliale, de manière qu'elle n'est pas à qualifier *ipso facto* de logement collectif.

D'autre part, il ne se dégage pas non plus des dispositions du PAG que la création d'habitations à des fins de colocation soit soumise à autorisation, indépendamment de la réalisation de travaux de construction de l'immeuble proprement dit qui, évidemment, sont sujets à autorisation.

Dans la mesure où le règlement communal du 8 juillet 2016 soumet l'usage d'un logement à des fins de colocation à une autorisation du bourgmestre, indépendamment de tous travaux d'agrandissement ou de transformation de l'immeuble, et qu'il qualifie un tel usage automatiquement de changement d'affectation d'un immeuble, respectivement d'affectation sujette à autorisation particulière, tandis que suivant les prescriptions du PAG, l'usage d'une maison unifamiliale à des fins de colocation n'implique pas un changement d'affectation, et la création d'habitations à des fins de colocation n'est pas non plus soumise à autorisation, le constat s'impose que le règlement communal litigieux, loin d'être le simple rappel de l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004, tel que cela est soutenu par la commune, conduit à imposer des prescriptions urbanistiques allant au-delà du cadre tracé par le PAG, ce constat étant d'ailleurs pressenti par le conseil communal en ce qu'il ressort de l'extrait de la délibération, tel que cela a été relevé ci-avant, que, suivant les conseil communal, ledit règlement « *constitue un ajout* » au PAG. Or, indépendamment du caractère justifié des considérations d'opportunité avancés par la commune afin de réglementer la forme particulière d'habitation que constitue la colocation, une telle réglementation doit nécessairement être adoptée à travers la réglementation urbanistique de la commune, en l'occurrence à travers le PAG, en respect de la procédure afférente prévue par la loi du 19 juillet 2004, et ne saurait être adoptée à travers un simple règlement communal. Ce faisant, le conseil communal, loin de se limiter à interpréter les dispositions existantes du PAG, a imposé, en effet, à travers le règlement communal litigieux, des restrictions additionnelles, qui ne sauraient être réglementées qu'en respect de la procédure d'adoption ou de modification du PAG. Le conseil communal a ainsi procédé par détournement de pouvoir, en ce qu'il a usé de ses



pouvoirs en matière de police, afin de créer une réglementation en matière d'urbanisme, spécialement soumise par le législateur à une procédure particulière d'adoption, respectivement de modification.

A cet égard, il convient encore de relever que les autorités communales ne peuvent porter atteintes aux droits de propriété d'une façon illimitée par des prescriptions de police mais elles ne peuvent en régler l'usage que sur les points que le législateur leur a attribué<sup>5</sup>. Dans ces conditions, les restrictions au droit de propriété qu'implique la réglementation urbanistique ne sauraient être adoptées par le conseil communal qu'à travers la procédure prévue à cet égard par la loi du 19 juillet 2004.

Par ailleurs, le règlement communal litigieux, en soumettant l'usage d'une habitation à des fins de colocation à une autorisation du bourgmestre, et cela indépendamment de tous travaux d'agrandissement ou de transformation, en qualifiant cette situation implicitement mais nécessairement de changement d'affectation, du moins s'il s'agit de l'usage d'un logement existant à des fins de colocation, et en qualifiant les différentes chambres données en colocation d'unités de logement à part entière, a encore, au regard des développements qui précèdent, été pris en violation de l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 et plus particulièrement des définitions de logement et de maison unifamiliales y incluses.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de faire droit à la demande principale formulée par les demandeurs, de sorte que le règlement communal attaqué encourt l'annulation dans son intégralité, sans qu'il n'y ait lieu d'examiner plus en avant les autres moyens et arguments présentés par les demandeurs, ni la demande subsidiaire tendant à l'annulation du seul article 1<sup>er</sup> du règlement communal litigieux.

Eu égard à l'issue du litige, la demande en paiement d'une indemnité de procédure formulée par la commune de l'ordre de 3000 euros est rejetée.

La demande du montant de 1.500 euros formulée par les demandeurs est encore rejetée en ce qu'il n'est pas établi en quoi il serait inéquitable de laisser à leur unique charge les frais non compris dans les dépens.

### **Par ces motifs,**

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, le déclare justifié, partant annule le règlement communal relatif aux habitations en colocation adopté par le conseil communal de la commune de Mondercange en sa séance du 8 juillet 2016 et publié au Mémorial A en date du 10 octobre 2016 ;

---

<sup>5</sup> trib. adm. 26 janvier 1999, n° 10662 du rôle

ordonne la publication du présent jugement conformément aux dispositions de l'article 7, paragraphe (3) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;

rejette les demandes en paiement d'une indemnité de procédure formulée respectivement par les demandeurs et par la commune ;

condamne la commune de Mondercange aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 8 janvier 2018 par :

Annick Braun, vice-président,  
Alexandra Castegnaro, premier juge,  
Hélène Steichen, juge,

en présence du greffier en chef Arny Schmit.

Arny Schmit

Annick Braun