

Audience publique du 1^{er} octobre 2020

Recours formé par
la société à responsabilité limitée ..., ...,
contre une délibération du conseil communal de Flaxweiler
en matière de plan d'aménagement particulier

Vu la requête inscrite sous le numéro 40633 du rôle et déposée le 15 janvier 2018 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 la société à responsabilité limitée ..., établie et ayant son siège social à L-..., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, tendant à la l'annulation de « *la décision du conseil communal de Flaxweiler du 26 juillet 2017 par laquelle ce dernier a décidé « suite au refus des responsables de ... d'adapter respectivement de modifier leur projet, de regretter de devoir refuser le présent projet d'aménagement particulier* » » ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Frank Schaal, demeurant à Luxembourg, du 23 janvier 2018, portant signification de ce recours à l'administration communale de Flaxweiler, ayant sa maison communale à L-6926 Flaxweiler, 1, rue Berg, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 31 janvier 2018 par Maître Georges Pierret, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de Flaxweiler, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 18 avril 2018 par Maître Georges Pierret, au nom de l'administration communale de Flaxweiler, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 17 mai 2018 par Maître Georges Krieger au nom de la société à responsabilité limitée ... ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 6 juin 2018 par Maître Georges Pierret, au nom de l'administration communale de Flaxweiler ;

Vu les pièces versées en cause ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Sébastien Couvreur, en remplacement de Maître Georges Krieger et Maître Sébastien Coï, en remplacement de Maître Georges Pierret en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 8 octobre 2018 ;

Vu l'avis du 24 octobre 2018 du tribunal administratif informant les parties que le tribunal avait prononcé la rupture du délibéré pour permettre aux parties de prendre position dans le cadre d'un

mémoire supplémentaire par rapport à la question de l'intérêt à agir de la société à responsabilité limitée ... ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé au greffe du tribunal administratif le 7 novembre 2018 par Maître Georges Pierret, au nom de l'administration communale de Flaxweiler, préqualifiée ;

Vu le mémoire additionnel déposé au greffe du tribunal administratif le 29 novembre 2018 par Maître Georges Krieger, au nom de la société à responsabilité limitée ... ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Sébastien Couvreur, en remplacement de Maître Georges Krieger, et Maître Sébastien Coï, en remplacement de Maître Georges Pierret, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 14 janvier 2019 ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 27 février 2019 informant les parties que le tribunal avait prononcé la rupture du délibéré et portant convocation des mandataires des parties à une réunion en chambre du conseil le mercredi 6 mars 2019 à 10.45 heures, afin de discuter des suites à réserver à cette affaire suite au jugement rendu par le tribunal administratif le 11 février 2019, inscrit sous le numéro 40027 du rôle ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Sébastien Couvreur, en remplacement de Maître Georges Krieger, et Maître Sébastien Coï, en remplacement de Maître Georges Pierret, en leurs explications respectives lors de la réunion en la chambre du conseil du 6 mars 2019, à laquelle l'affaire fut fixée à l'audience publique du tribunal administratif du 16 septembre 2019 aux fins de contrôle ;

Vu le courrier du 12 septembre 2019 adressé au tribunal administratif par lequel Maître Georges Krieger informa le tribunal qu'il entendait maintenir l'affaire en ce qui concerne la question de la demande en allocation d'une indemnité de procédure, mais que l'affaire avait perdu son objet en ce qu'elle tendait à voir annuler une décision du conseil communal portant refus d'approbation d'un plan d'aménagement particulier ;

Vu le courrier du 28 mai 2020 par lequel Maître Georges Pierret informa le tribunal administratif que l'affaire pouvait être prise en délibéré en son absence lors de l'audience publique du 4 juin 2020, à laquelle l'affaire avait été fixée pour plaidoiries ;

Vu le courrier du 29 mai 2020 par lequel Maître Georges Krieger informa le tribunal administratif que sa présence n'était pas indispensable lors de l'audience publique des plaidoiries du 4 juin 2020 et qu'il maintenait la demande en allocation d'une indemnité de procédure ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport à l'audience publique du tribunal administratif du 4 juin 2020.

Au cours de l'année 2015 la société à responsabilité limitée ..., désignée ci-après par « la société ... », s'adressa à l'administration communale de Flaxweiler, désignée ci-après par « l'administration communale » en vue de la réalisation d'un plan d'aménagement particulier, désigné ci-après par le « PAP », sur la parcelle inscrite au cadastre de la commune de Flaxweiler,

section ... de ..., sous le numéro ..., désignée ci-après par « la parcelle « ... », respectivement en vue de la délivrance d'une autorisation de construire sur la parcelle en question.

En ce qui concerne tout d'abord la procédure relative à la demande de délivrance d'une autorisation de construire, la situation factuelle se présente comme suit : Suite à de nombreux échanges de courriers entre la société ... et le bourgmestre de la commune de Flaxweiler, ce dernier prit position par un courrier du 26 mai 2017 de la teneur suivante :

« S'il est vrai que votre terrain n'est pas situé dans une zone soumise à l'élaboration d'un PAP, votre terrain ne peut cependant pas être considéré comme étant entièrement viabilisé (défaut de trottoir et absence de canalisation pour eaux superficielles.) Il s'ensuit qu'une procédure de PAP est requise.

Pour votre gouverne, je vous informe que votre projet de PAP fera l'objet d'un point à l'ordre du jour du prochain conseil communal qui aura lieu vendredi prochain, le 2 juin 2017. ».

Le recours contentieux introduit le 11 août 2017 par la société ... contre le refus précité du 26 mai 2017 du bourgmestre fut déclaré fondé par un jugement du tribunal administratif du 11 février 2019 inscrit sous le numéro 40027 du rôle. Par ledit jugement, le tribunal prononça l'annulation du « *refus du bourgmestre de la commune de Flaxweiler du 26 mai 2017 d'autoriser le morcellement sollicité sur une parcelle inscrite au cadastre de la commune de Flaxweiler, section ... de ..., au lieu-dit « ... », sous le numéro ..., et d'accorder les autorisations pour la construction de quatre maisons unifamiliales en bande sur ce même fonds* », tout en renvoyant le dossier devant le bourgmestre.

Pour aboutir à cette solution, le tribunal constata qu'en application de l'article 108bis, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, désignée ci-après par « la loi du 19 juillet 2004 », dans sa version telle qu'issue de la loi Omnibus entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017, l'élaboration d'un PAP n'était pas requise pour l'urbanisation de la parcelle ..., puisque, d'une part, ladite parcelle ne figure pas dans une zone du PAG de la commune de Flaxweiler soumise à l'élaboration d'un PAP et, d'autre part, la parcelle ... n'était pas à considérer comme non viabilisée. Le tribunal en conclut que le bourgmestre n'était pas « *fondé à subordonner la délivrance des autorisations pour la construction de quatre maisons unifamiliales à l'élaboration préalable d'un PAP* ».

Sur appel formé par l'administration communale de Flaxweiler, la Cour administrative confirma par arrêt du 9 juillet 2019, inscrit sous le numéro 42527C du rôle, le jugement précité du tribunal administratif du 11 février 2019. La Cour rejeta, par ailleurs, la demande en allocation d'une indemnité de procédure formée par l'administration communale de Flaxweiler et condamna l'administration communale de Flaxweiler à payer à la société ... une indemnité de procédure de- € pour l'instance d'appel.

Dans le cadre de son arrêt la Cour constata d'abord que le nœud de l'affaire dont elle était saisie consistait dans la question de fond de savoir si effectivement une procédure de PAP, préalable à la délivrance d'une autorisation de construire, était nécessaire en raison du caractère prétendument non viabilisé du terrain avancé par le bourgmestre. Elle continua en retenant que : « *De deux choses l'une : soit pareille procédure n'était pas nécessaire et il y a lieu à confirmation*

*sur ce point du jugement dont appel. Soit un passage par la procédure de PAP s'imposait encore et il y aura lieu de statuer plus loin dans les deux autres rôles, relatifs au PAP, tandis que dans le présent rôle, il y aurait lieu de confirmer le bourgmestre dans sa position adoptée le 26 mai 2017. ». La Cour arriva ensuite à la conclusion que : « C'est en effet pour de justes motifs, de manière détaillée et pertinente, que les premiers juges ont pu conclure, en l'état, au caractère suffisamment viabilisé du terrain litigieux et à la non-nécessité corollaire d'un passage via un PAP eu égard plus précisément encore à la loi dite « Omnibus » du 8 mars 2017, compte tenu pour le surplus de ce que le terrain en question ne se trouvait pas à la date pertinente du 26 mai 2017 dans une zone où pareil PAP aurait été nécessaire. (...) Eu égard à la confirmation du jugement dont appel et compte tenu des développements qui précèdent, c'est le recours actuellement pendant devant le tribunal sous le numéro 40663 du rôle, de même que l'appel parallèle pendant devant la Cour sous le numéro 42028C du rôle qui sont à solutionner dans le sens que les deux recours initiaux sont à déclarer sans objet, aucun PAP n'étant nécessaire pour le terrain litigieux compte tenu de l'état de la législation pertinente après le 1^{er} avril 2017. ». Enfin, la Cour rejeta la demande en allocation d'une indemnité de procédure telle que formulée par l'administration communale, en revanche, elle déclara fondée en son principe la demande en allocation d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel et évalua *ex aequo et bono* le montant à allouer à ... euros.*

En ce qui concerne ensuite la procédure d'élaboration d'un PAP, la situation factuelle se présente comme suit : Suite à de multiples échanges de courriers entre la société ... et l'administration communale de Flaxweiler, le conseil communal de Flaxweiler décida lors de sa séance du 2 juin 2017, par rapport au projet de PAP introduit par la société ... « *de se rallier à l'avis de la cellule d'évaluation et de charger le collège échevinal à faire compléter et modifier le projet dans le sens de l'avis du 15 mars 2017 de la cellule d'évaluation* », la cellule d'évaluation ayant proposé « *de sauvegarder le mur existant le long du ...* » et « *de profiter de l'accès actuellement existant pour aligner des maisons en bandes soit perpendiculairement, soit parallèlement à la voirie publique* ».

Lors de sa séance publique du 26 juillet 2017, le conseil communal de Flaxweiler délibéra sur le projet d'aménagement particulier présenté par un bureau d'architectes au nom de la société ... et portant sur « *des fonds sis dans la section-...- de ..., au lieu-dit « ... »* ». Le conseil communal décida « *unaniment suite au refus des responsables de ... d'adapter respectivement de modifier leur projet, de regretter de devoir refuser le présent projet d'aménagement particulier* ».

Par requête du 11 août 2017, inscrite sous le numéro 40028 du rôle, la société ... fit introduire un recours en annulation de la décision du conseil communal du 2 juin 2017, précitée, par laquelle celui-ci avait décidé de se rallier à l'avis de la cellule d'évaluation et de charger le collège échevinal de faire compléter et modifier le projet de PAP, introduit en date du 31 janvier 2017, dans le sens dudit avis de la cellule d'évaluation du 15 mars 2017.

Par jugement du 25 octobre 2018, inscrit sous le numéro 40028 du rôle, le tribunal administratif, déclara ce recours en annulation irrecevable en qualifiant la délibération du conseil communal attaquée du 2 juin 2017 d'acte préparatoire non susceptible de recours à ce stade de la procédure.

Entretemps, la société ... avait, par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 15 janvier 2018, introduit le recours sous examen, tendant à l'annulation de la décision précitée du conseil communal de Flaxweiler du 26 juillet 2017 par laquelle ce dernier a décidé « *suite au refus des responsables de ... d'adapter respectivement de modifier leur projet, de regretter de devoir refuser le présent projet d'aménagement particulier* » ».

Suite à une réunion en chambre du conseil des mandataires des parties en cause le 6 mars 2019, lors de laquelle le mandataire de l'administration communale de Flaxweiler confirma l'intention de l'administration communale d'interjeter appel contre le jugement précité du tribunal administratif du 11 février 2019, le tribunal décida de garder ledit recours en suspens en attendant l'issue de la procédure d'appel dirigé contre le jugement précité.

1. Quant à la compétence du tribunal administratif

Concernant la compétence d'attribution du tribunal administratif, question que le tribunal est de prime abord appelé à examiner, il convient de relever que, d'une part, les décisions sur les projets d'aménagement, lesquelles ont pour effet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement des terrains qu'ils concernent et le régime des constructions à y ériger, ont un caractère réglementaire¹.

Il s'ensuit qu'en application de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, un recours en annulation a valablement pu être introduit à l'encontre de l'acte déferé.

2. Quant à la recevabilité du recours

L'administration communale de Flaxweiler se rapporte à la prudence du tribunal en ce qui concerne la recevabilité du recours sous condition toutefois que la décision attaquée ait effectivement été communiquée à la société ... en date du 2 novembre 2017.

L'article 30 de la loi du 19 juillet 2004 relatif à la procédure d'élaboration d'un PAP ne prévoit aucune disposition relative à la publication, respectivement la notification d'une décision du conseil communal ayant rejeté un projet d'aménagement général. L'article 16 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives dispose que : « *Le délai d'introduction est de trois mois à partir de la publication de l'acte attaqué ou, à défaut de publication, de la notification ou du jour où le requérant en a eu connaissance.* ».

En l'espèce, il n'est pas contesté que la décision déferée n'a pas été publiée. Il ressort, par ailleurs, des documents soumis au tribunal que l'administration communale de Flaxweiler a communiqué par courrier recommandé, envoyé le 27 octobre 2017, ladite décision à la société Il s'ensuit que le recours contentieux, introduit par requête déposée le 15 janvier 2018 au greffe du tribunal administratif, a été introduit dans le délai légal des trois mois à compter de la notification de l'acte attaqué, de sorte que le moyen d'irrecevabilité soulevé par l'administration communale est à rejeter pour ne pas être fondé.

¹ cf. Cour adm. 10 juillet 1997, n° 9804C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes réglementaires, n° 49 et autres références y citées.

Aucun autre moyen d'irrecevabilité n'ayant été présenté et le recours ayant été introduit dans les formes et délai de la loi, il est recevable.

3. Quant au fond

Au vu de l'arrêt précité du 9 juillet 2019 de la Cour administrative intervenu sur appel formé par l'administration communale de Flaxweiler contre le jugement précité du 11 février 2019, le mandataire de la société ... s'adressa par courrier du 12 septembre 2019 au tribunal administratif, dans le contexte du recours sous examen, inscrit sous le numéro 40633 du rôle - et jusqu'alors tenu en suspens -, pour affirmer que le recours en question en ce qu'il tend à l'annulation de la décision du conseil communal du 26 juillet 2017 portant refus d'approbation d'un PAP, qui, d'après l'arrêt de la Cour administrative n'était pas nécessaire, avait perdu son objet. Le mandataire de la société ... déclara toutefois maintenir dans son intégralité la demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de ... euros. A l'appui de cette demande il se fonda encore sur l'arrêt précité de la Cour administrative ayant retenu que la commune avait illégalement refusé la délivrance des autorisations de bâtir le 26 mai 2017.

Le tribunal donne d'abord acte à la société ... de sa renonciation au volet de son recours tendant à l'annulation de la délibération du 26 juillet 2017 du conseil communal de Flaxweiler portant refus d'approbation du projet d'aménagement particulier présenté par elle.

Dans ce contexte, le tribunal rappelle que par arrêt précité du 9 juillet 2019, la Cour administrative a en effet retenu qu' : « *Eu égard à la confirmation du jugement dont appel et compte tenu des développements qui précèdent, c'est le recours actuellement pendant devant le tribunal sous le numéro 40663 du rôle, de même que l'appel parallèle pendant devant la Cour sous le numéro 42028C du rôle qui sont à solutionner dans le sens que les deux recours initiaux sont à déclarer sans objet, aucun PAP n'étant nécessaire pour le terrain litigieux compte tenu de l'état de la législation pertinente après le 1^{er} avril 2017.* », de sorte que la société demanderesse a pu se fonder sur la solution ainsi dégagée par la Cour administrative pour conclure à la perte d'objet de son recours.

En ce qui concerne, ensuite, la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de ... euros, telle que formulée par la société demanderesse, il échet d'abord de préciser que l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, désignée ci-après par « la loi du 21 juin 1999 », dispose que : « *Lorsqu'il paraît inéquitable de laisser à la charge d'une partie les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, le juge peut condamner l'autre partie à lui payer le montant qu'il détermine.* »

Par ailleurs, une demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure procède d'une cause juridique et autonome, à savoir l'article 33 de la loi du 21 juin 1999, et ne s'évanouit pas automatiquement avec la perte d'objet de la demande principale, de sorte qu'il y a lieu d'en examiner le mérite².

² v. par analogie : Cour adm. 9 octobre 2007, n°22603C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n°1128 et les autres références y citées.

En l'espèce, le tribunal est amené à conclure que la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure, telle que formulée par la société demanderesse est justifiée. En effet, la société ... a dû recourir à une procédure contentieuse impliquant la représentation obligatoire par un avocat afin de faire constater l'absence de nécessité d'élaborer en l'espèce un PAP. Au vu de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999, il paraît ainsi inéquitable de laisser en l'espèce à la charge de la société demanderesse les frais exposés par elle et non compris dans les dépens, de sorte qu'il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure évaluée *ex aequo et bono* au montant de ... euros.

Par ces motifs,

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

reçoit le recours en annulation en la forme ;

donne acte à la société à responsabilité limitée ... qu'elle renonce à sa demande tendant à l'annulation de « *la décision du conseil communal de Flaxweiler du 26 juillet 2017 par laquelle ce dernier a décidé « suite au refus des responsables de ... d'adapter respectivement de modifier leur projet, de regretter de devoir refuser le présent projet d'aménagement particulier » »* ;

condamne l'administration communale de Flaxweiler à payer une indemnité de procédure évaluée *ex aequo et bono* au montant de ... euros à la société à responsabilité limitée ... ;

condamne à la société à responsabilité limitée ... aux frais et dépens.

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, vice-président,
Daniel Weber, premier juge,
Michèle Stoffel, premier juge,

et lu à l'audience publique du 1^{er} octobre 2020 par le vice-président, en présence du greffier Lejila Adrovic.

s.Lejila Adrovic

s.Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 5 octobre 2020
Le greffier du tribunal administratif