

Audience publique du 1^{er} juillet 2020

Recours formé par
Monsieur ..., ...,
contre un arrêté du ministre de la Culture,
en matière de sites et monuments

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 41530 du rôle et déposée le 1^{er} août 2018 au greffe du tribunal administratif par Maître Steve Helminger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à ..., tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'un arrêté du ministre de la Culture du 7 mai 2018 portant inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux de la maison sise à ..., inscrite au cadastre de la Ville de Luxembourg, section ... de ..., sous le numéro ... ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 5 décembre 2018 ;

Vu le mémoire en réplique de Maître Steve Helminger, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 10 janvier 2019 au nom de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 5 février 2019 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment l'arrêté critiqué ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport à l'audience publique du 22 avril 2020 et vu les remarques écrites de Maître Steve Helminger du 17 avril 2020 produites avant l'audience conformément à la circulaire du président du tribunal administratif du 6 avril 2020.

Il se dégage des éléments versés en cause que Monsieur ... est le propriétaire d'une maison sise à ..., inscrite au cadastre de la Ville de Luxembourg, section ... de ..., sous le numéro

Dans sa séance du 23 février 2016, la commission des Sites et Monuments nationaux, ci-après désignée par « la COSIMO », se prononça en faveur de l'inscription dudit immeuble à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux.

Par courrier recommandé du 26 janvier 2018, le ministre de la Culture, désigné ci-après désigné par « le ministre », informa Monsieur ... qu'il se proposait d'inscrire l'immeuble préqualifié à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux conformément à l'article

17 de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, ci-après désignée par « la loi du 18 juillet 1983 ».

Par le biais de ce même courrier, Monsieur ... fut invité à faire connaître au ministre dans un délai de trois mois ses observations éventuelles par rapport à l'inscription envisagée.

Par courrier du 9 février 2018, Monsieur ... informa le ministre qu'il s'opposait à une inscription de son immeuble à l'inventaire supplémentaire.

Dans sa séance du 26 mars 2018, le conseil communal de la Ville de Luxembourg décida d'émettre un avis défavorable quant à l'inscription de l'immeuble préqualifié à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux.

Par arrêté ministériel du 7 mai 2018, notifié à l'intéressé par courrier recommandé du même jour, l'immeuble sis au numéro ... fut inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux, arrêté qui est libellé comme suit :

« [...] Vu l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;

Vu l'avis de la Commission des sites et monuments nationaux du 23 février 2016 ;

Vu l'avis du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 26 mars 2018 ;

Vu les observations de Monsieur ..., propriétaire de l'immeuble à protéger, du 9 février 2018 ;

Arrête :

Art. 1^{er}- *Est inscrit à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux, conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, en raison de son intérêt historique, architectural et esthétique, l'immeuble sis ..., inscrit au cadastre de la commune de Luxembourg, section ... de ..., sous le numéro ..., appartenant à Monsieur ...*

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

Les immeubles sis ... ont été érigés en 1948 dans un style moderne en tant que maison d'habitation avec garages et dépôt. Ils remplaçaient alors des bâtiments endommagés pendant la guerre. La maison s'élève sur trois niveaux en façade plus un niveau dans la toiture mansardée. Par ailleurs le bâtiment représente toutes les caractéristiques du modernisme, à savoir le dépouillement et l'absence de toute ornementation, seule la travée en ressaut rythme l'élévation. D'autres éléments typiques de cette époque de construction sont : l'absence d'encadrements des ouvertures, des ouvertures assez larges, des fenêtres avec des châssis très fins et l'importante corniche avec sa saillie. Le crépi irrégulier de coloris grisâtre est également caractéristique pour cette période.

Le ... prend son départ au centre de ... et se termine peu après l'immeuble en question dans un cul de sac, devant le territoire de la gare. En fait l'immeuble, ensemble avec les bâtiments avoisinants, est implanté sur un îlot en forme de triangle entouré par des rails. D'un

côté ce sont les lignes Luxembourg-Kleinbettingen et Luxembourg-Pétange qui passent, de l'autre côté la ligne Luxembourg-Bettembourg et le troisième côté est constitué de rails reliant les précédents. En face de l'immeuble se situe une enfilade de maisons, intacte et en bon état de conservation, datant des années 1950.

Le bâtiment est un représentant authentique du style moderne. En outre, il est un témoin de l'histoire de cette partie du quartier de Il s'agit d'un élément contribuant à donner une identité à cet endroit et de fonctionner en tant qu'élément transitoire entre l'échelle des maisons unifamiliales d'en face et les grands immeubles de bureaux de part et d'autre.

Art. 3.- *La présente décision est susceptible d'un recours en annulation devant le Tribunal administratif de et à Luxembourg. Ce recours doit être intenté par ministère d'avocat dans les trois mois de la notification du présent arrêté au moyen d'une requête à déposer au secrétariat du Tribunal administratif.*

Art. 4.- *Le présent arrêté est notifié au propriétaire concerné et à la Ville de Luxembourg, pour information et gouverne. [...] ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 1^{er} août 2018, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à la réformation sinon à l'annulation de l'arrêté ministériel du 7 mai 2018, précité.

Aucune disposition légale ne prévoit de recours au fond en la présente matière, de sorte que le tribunal est incompétent pour connaître du recours principal en réformation introduit contre l'arrêté ministériel du 7 mai 2018.

Le tribunal est, en revanche, compétent pour connaître du recours subsidiaire en annulation qui est encore à déclarer recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

Après avoir réitéré, en substance, les faits et rétroactes tels que retranscrits ci-avant, le demandeur critique en droit tout d'abord l'arrêté ministériel déféré au motif que l'immeuble litigieux ne présenterait aucun intérêt public justifiant son inscription à l'inventaire supplémentaire tel que prévu à l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 et ce, que ce soit d'un point de vue archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel. Il souligne, à cet égard, que comme une inscription à l'inventaire supplémentaire porterait atteinte au droit d'usage du propriétaire d'un immeuble, chaque inscription devrait revêtir un intérêt suffisant pour justifier une telle atteinte.

Or, en l'espèce, les descriptions architecturales de l'immeuble, telles que mises en avant par le ministre, ne permettraient pas de déceler dans le chef de celui-ci un intérêt suffisant d'un point de vue historique, architectural et esthétique pour justifier les effets juridiques liés à son inscription à l'inventaire.

En effet, à la lecture de l'arrêté ministériel déféré il apparaîtrait que le ministre se contenterait de décrire l'architecture de la maison et d'expliquer la manière dont celle-ci s'élève sur trois niveaux en façade plus un niveau dans la toiture mansardée, tout en essayant d'établir un intérêt suffisant en rattachant l'immeuble au style moderne et en se référant pour ce faire à l'absence d'ornementation et d'encadrements des fenêtres. Or, s'il était vrai que l'absence d'ornementation était une des caractéristiques essentielles du style moderne, il n'en resterait

pas moins que « *l'absence d'éléments caractérisant une époque antérieure ne [pourrait] laisser présumer dans la construction de l'Immeuble, l'influence d'une époque immédiatement postérieure* ». Ainsi, l'absence d'ornements serait insuffisante pour marquer l'influence du style moderne et revendiquer la préservation de l'immeuble, le demandeur estimant qu'il aurait appartenu au ministre de préciser par des éléments réels et existants en quoi l'immeuble a été bâti conformément à un style particulier, en l'occurrence le style moderne, et ce, au motif que tous les immeubles dépourvus d'ornements ne mériteraient pas d'être conservés.

A cela s'ajouterait que comme les caractéristiques du style moderne ne se dégageraient nullement de l'arrêté ministériel déferé, il serait impossible de retracer la justification de la conservation de l'immeuble litigieux.

En s'appuyant ensuite sur la jurisprudence de la Cour administrative, le demandeur insiste sur le fait que pour être inscrit à l'inventaire supplémentaire, un immeuble devrait mériter d'être protégé et qu'un tel mérite se mesurerait par rapport à l'intérêt public concret et non pas abstrait.

En se référant à un jugement du tribunal administratif du 29 novembre 2017, n°38341 du rôle, il ajoute que si le ministre avait indiqué dans son arrêté que l'immeuble litigieux serait le « *témoin d'une histoire* » de la partie du quartier dans lequel il se situe, il resterait en défaut de sous-tendre cette affirmation notamment en précisant à travers quels éléments architecturaux l'histoire du quartier pourrait être décelée à partir de l'immeuble en question. En effet, les seuls éléments concrets auxquels le ministre se référerait seraient l'apparence de son crépi, ses ouvertures et sa corniche, sans que ces éléments ne soient associés d'une quelconque manière au style moderne et les éléments le définissant, le demandeur insistant sur le fait que les particularités de l'immeuble au niveau de sa façade et de ses fenêtres ne pourraient pas justifier à elles seules la préservation de tout l'immeuble.

Pour ce qui est du mouvement moderne auquel le ministre rattache l'immeuble, le demandeur fait valoir que celui-ci n'aurait jamais été prédominant dans la construction de logements et qu'il le serait plutôt devenu en ce qui concerne les bâtiments institutionnels et l'architecture commerciale puisque ceux-ci exprimeraient la volonté de mettre en valeur les volumes et la fonctionnalité des immeubles par leur forme.

Il ajoute que le modernisme se caractériserait surtout par la rupture avec l'héritage du passé et ce, en rejetant la symétrie des compositions dans l'utilisation d'ornements empruntés aux monuments des siècles précédents ou dans l'emploi de matériaux traditionnels, tout en précisant que parmi les nouveaux matériaux employés, il y aurait l'aluminium, le béton, l'acier et les grandes surfaces de verres.

Au vu de ces considérations, le demandeur est d'avis que si, tel que l'affirme le ministre, l'immeuble litigieux présentait toutes les caractéristiques du modernisme, une description des matériaux employés aurait, selon lui, été nécessaire pour déterminer l'influence certaine du modernisme. Or, le ministre resterait en défaut de préciser quels matériaux ont été employés pour la construction de l'immeuble et qui pourraient le lier davantage au courant moderne. Comme l'immeuble d'habitation litigieux serait de type rural et extrêmement répandu au Luxembourg, il serait normal que le ministre n'arriverait pas à trouver la moindre qualité architecturale justifiant sa préservation.

La situation sous analyse se trouverait encore empirée par le fait que le ministre ferait dépendre l'intérêt de l'inscription de l'immeuble « *de certaines caractéristiques ayant trait à leur seul aspect extérieur en se limitant à leurs façades et fenêtres* » et ce, alors même que l'intégralité de l'immeuble est portée sur l'inventaire supplémentaire. En effet, aucune étude concernant l'intérieur de l'immeuble ni visite des lieux n'auraient jamais été réalisées par les services du ministre pour sous-tendre la justification d'une inscription de l'immeuble dans son intégralité.

Le demandeur met ensuite en avant que les formules utilisées par le ministre seraient générales et abstraites, alors que l'arrêté ministériel litigieux ne préciserait pas concrètement dans quelle mesure l'immeuble, le garage et le dépôt présentent un réel intérêt d'un point de vue historique, architectural ou esthétique et méritent d'être inscrits à l'inventaire supplémentaire. L'absence de caractéristique particulière et de rareté de l'immeuble litigieux serait d'ailleurs parfaitement illustrée par les photographies versées en cause.

Finalement, le demandeur pointe le fait qu'alors même que, selon lui, l'immeuble sis au numéro ..., posséderait les mêmes caractéristiques architecturales que l'immeuble litigieux, le ministre n'aurait pas estimé que ledit immeuble mérite lui-aussi d'être protégé et qu'en conséquence, le propriétaire de cet immeuble serait, contrairement à lui, libre de procéder à des travaux d'agrandissement sur celui-ci.

En deuxième lieu, le demandeur critique le fait que le ministre aurait pris l'arrêté litigieux en dépit de la portée défavorable des avis rendus par les organismes consultatifs.

Il met tout d'abord en avant qu'il existerait une certaine incertitude en ce qui concerne la légitimité de l'avis rendu par la COSIMO le 23 février 2016.

En effet, comme la COSIMO compterait 21 membres, dont seulement 11 auraient été présents lors de la séance du 23 février 2016, et que seulement 10 des 11 membres présents auraient émis un vote favorable, le demandeur conteste que le vote de la COSIMO puisse être considéré comme ayant été rendu par une majorité des membres, surtout s'il était censé représenter l'avis d'une commission entière.

Il souligne, à cet égard, que le fait de faire appel à un vote viserait à donner une légitimité à la décision en montrant qu'elle n'émane pas d'un individu isolé, de sorte à refléter l'avis de l'ensemble des personnes composant l'entité appelée à voter. Il ajoute qu'en règle générale, les règles de quorum seraient prévues pour établir une représentativité des membres rendant le vote ainsi légitime et valide. Or, en l'absence de dispositions particulières concernant le quorum du vote des organes consultatifs en question, il y aurait lieu de se référer à l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 », qui obligerait les organismes consultatifs dans la procédure d'élaboration des avis uniquement à indiquer dans leur avis la composition de l'organisme, les noms des membres ayant assisté à la délibération et le nombre de voix exprimées en faveur de l'avis exprimé. Il estime que pour pouvoir être considérés comme étant réguliers, les avis en question devraient indiquer le nombre de voix exprimées en faveur de l'avis, tout en insistant sur le fait que si le règlement grand-ducal en question imposait la divulgation d'une telle information en l'absence de toute disposition d'un quorum, ce serait justement pour illustrer la représentativité du vote rendu. Or, le demandeur est d'avis que dans la mesure où, en l'espèce, le ministre aurait dû se rendre compte que le nombre de voix exprimées était insuffisant pour avoir un vote

représentatif ou légitime, il aurait dû, au vu du manque de représentativité, s'écarter de l'avis et non pas baser sa propre décision sur celui-ci.

Par ailleurs, et indépendamment de l'absence de représentativité du vote de la COSIMO, il serait également discutable que le ministre ait basé sa décision sur un avis rendu par la COSIMO le 23 février 2016, soit plus de deux ans auparavant. Cet état de fait confirmerait que le ministre n'aurait pas disposé d'un avis réel et actuel.

Ensuite, le demandeur pointe le fait que le conseil communal de la Ville de Luxembourg se serait clairement exprimé en défaveur de l'inscription de son immeuble à l'inventaire supplémentaire en se référant à une fiche détaillée réalisée lors de l'étude préparatoire de repérage des immeubles à caractère patrimonial dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan d'aménagement général et constatant, sur base de cette même étude, que « *les descriptions de l'immeuble ne sont que « probablement » d'époque ou « probablement » d'origine* ». Or, malgré cet avis circonstancié contredisant clairement celui de la COSIMO et malgré sa propre opposition, le ministre aurait cru utile de procéder à l'inscription de l'intégralité de l'immeuble litigieux à l'inventaire supplémentaire, sans avoir prouvé à suffisance et de manière circonstanciée les motifs à la base de sa décision, preuve qui serait d'autant plus importante lorsqu'une décision ministérielle entraîne une limitation du droit de propriété.

Au vu des considérations qui précèdent, il y aurait lieu d'admettre que les conditions d'une inscription à l'inventaire supplémentaire telles qu'énoncées à l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 ne sont pas remplies dans le chef de l'immeuble litigieux et qu'en conséquence, la décision litigieuse serait illégale pour être dépourvue de toute motivation quant à l'existence d'un intérêt public justifiant sa préservation.

Finalement et à toutes fins utiles, le demandeur propose au tribunal de procéder, en cas de doute, à une visite des lieux pour se convaincre par lui-même de l'absence d'intérêt public de l'immeuble litigieux.

Dans son mémoire en réponse, la partie étatique fait tout d'abord valoir que contrairement à ce qui est soutenu par le demandeur, l'arrêté ministériel litigieux identifierait clairement l'intérêt public de protection et de conservation de l'immeuble en cause en mentionnant les critères historiques, architecturaux et esthétiques tels qu'identifiés par les experts du service des sites et monuments nationaux (SSMN) et ceux de la COSIMO. Le reproche suivant lequel l'arrêté ne comporterait que des formules générales et abstraites sans préciser l'intérêt public présenté par l'immeuble serait dès lors à rejeter.

Elle reprend ensuite les différents critères sur lesquels le ministre s'est basé pour retenir un intérêt public dans le chef de l'immeuble litigieux.

Ainsi, en ce qui concerne tout d'abord le critère de l'authenticité, la partie étatique insiste sur le fait que les parties extérieures de l'immeuble litigieux n'auraient pas subi de modifications importantes tels qu'en témoigneraient les encadrements fins des fenêtres, ainsi que les portes en fer forgé qui seraient « *accomplies de manière artistique* ». A cela s'ajouterait le fait que les matériaux avec lesquels ont été réalisées les façades et la toiture, en l'occurrence les « *maçonnerie, moellons ainsi que les dalles en béton armé et ardoises* », seraient encore tous en place. Elle ajoute que les couleurs utilisées seraient authentiques du temps de la construction de l'immeuble, tout en soulignant que des listes de couleurs des façades et des

accents du temps seraient documentés dans différentes publications et entre autres dans celle de la ville de Saarbrücken.

Ensuite, et après avoir relevé que des objets et des sites seraient importants pour l'histoire de l'architecture, de l'art et de l'ingénierie s'ils représentent de manière exemplaire une certaine époque ou s'ils illustrent l'apogée ou l'exception de celle-ci, la partie étatique donne à considérer que l'architecture serait, en l'espèce, « *marquée d'une certaine détresse du temps après-guerre qui précède le début des Trente Glorieuses avec le miracle économique* ». Elle souligne que le style moderne combinerait les contrastes, qu'il n'y aurait pas de « *rupture avec l'héritage du passé* », mais une forte évolution qui se dessinerait dans l'architecture. Ainsi, le style moderne dans l'architecture pourrait être divisé en deux phases principales, celle de la « *reconstruction* » allant de 1945 au début des années 1960 et celle du « *rationalisme* », couvrant les années 1960 et 1970. Elle ajoute que cette époque serait caractérisée par la vaste diversité de l'architecture, ainsi que par la richesse des formes et détails qui démontreraient la « *reconsidération des éléments utilisés dans les années 20 et au-delà du Bauhaus, voire des tendances plus conservatrices régionales* », tout en insistant sur le fait que « *la volonté d'expérimentation avec les matériaux et formes* » serait également caractéristique pour le style moderne. Or, la maison litigieuse aurait été construite comme « *reconstruction de l'immeuble détruit par faits de guerre* », tel que cela se dégagerait de la demande d'autorisation de bâtir originale.

La partie étatique met ensuite en avant que la maison litigieuse serait à considérer comme une œuvre d'architecte pour avoir été conçue par un architecte reconnu pour ses qualités artistiques et/ou techniques, à savoir Monsieur ..., réputé pour être à l'origine de divers bâtiments publics importants parmi lesquels figureraient le centre scolaire à Troisvierges, les salles polyvalentes avec écoles à Bettendorf et Erpeldange, ainsi que les bâtiments des casernes à Diekirch et Walferdange qu'il aurait érigés avec d'autres architectes.

A cela s'ajouterait le fait que l'immeuble en question remplirait le critère de la rareté alors que d'après les informations reçues de la part d'experts non autrement identifiés, il s'agirait du seul bâtiment privé conçu et réalisé par l'architecte

Par ailleurs, les éléments architecturaux de l'immeuble, en l'occurrence les proportions de la façade, les encadrements des fenêtres, le volume du bâtiment et les matériaux employés seraient caractéristiques d'une période de construction bien précise. Ainsi, la maison aurait gardé son aspect d'origine et présenterait encore sa substance historique comme en témoigneraient son « *expression architecturale (volume, façade, baies), la composition de sa façade (proportions) et sa matérialité (crépi, béton, grilles et ornements en fer forgé)* ».

Elle réitère ensuite que l'immeuble en cause devrait être considéré comme illustrant bien la manière de construire du temps d'après-guerre puisqu'il s'agirait d'une « *reconstruction de l'immeuble détruit par faits de guerre* », tel que cela se dégagerait de la demande d'autorisation de construire originale. A cela s'ajouterait le fait que l'architecture massive mais toutefois innovatrice, caractéristique de cette époque, se refléterait dans le bâtiment en question et visualiserait « *de manière exemplaire la façon d'habiter, de vivre et de construire de l'esprit du temps des années 1950* ».

Finalement, comme l'immeuble en question serait situé quasiment entre les rails des chemins de fer, il s'agirait, du fait de son implantation spécifique, d'un lieu très particulier et qui démontrerait le développement urbain de la Ville de Luxembourg.

Pour ce qui est des critiques émises par le demandeur à l'encontre des avis de la COSIMO et du conseil communal, la partie étatique demande tout d'abord à voir rejeter l'argument adverse suivant lequel le ministre n'aurait pas dû suivre l'avis de la COSIMO pour ne pas indiquer les noms des membres ayant assisté au vote. Elle donne, à cet égard, à considérer que suivant la loi du 18 juillet 1983, l'avis de la COSIMO serait un avis non conforme, de sorte que le ministre serait libre de le suivre ou non, tout en insistant sur le fait que ni la loi du 18 juillet 1983 ni le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 n'auraient fixé de règles concernant l'obligation de suivre ou non un avis en fonction du degré de représentativité du vote. A cela s'ajouterait que ni la loi du 18 juillet 1983, ni le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ne fixeraient de quorum de présence, de sorte qu'il y aurait lieu d'admettre que le législateur n'a pas voulu fixer de quorum.

En ce qui concerne l'avis défavorable émis par le conseil communal, la partie étatique insiste là encore sur le fait qu'il s'agirait, suivant la loi du 18 juillet 1983, d'un avis non conforme que le ministre ne serait pas tenu de suivre.

Pour ce qui est du manque de motivation de l'intérêt public de protection reproché au ministre, la partie étatique renvoie à ses développements ci-dessus.

Finalement, elle précise qu'un rendez-vous pour une visite des lieux à l'intérieur de la maison ayant été fixé entre les parties pour le 15 juin 2018 à 10h30 aurait été annulé par l'avocat adverse sans proposition d'une date alternative. Il s'ensuivrait qu'aucune image n'aurait pu s'être fait ni de l'intérieur de la maison ni de l'intégralité de la demeure.

La partie étatique précise toutefois ne pas être opposée à une visite des lieux.

Dans son mémoire en réplique, le demandeur maintient ses contestations quant à l'existence d'un intérêt public à conserver l'immeuble litigieux en insistant sur le fait qu'il serait, par ailleurs, incorrect d'affirmer que l'arrêté ministériel indiquerait les critères historiques, architecturaux et esthétiques identifiés par les experts de la COSIMO. En effet, le demandeur est d'avis que le ministre se serait, en réalité, contenté de reprendre l'intégralité de l'avis donné par ladite commission pour masquer le fait qu'il n'a pas participé à la prise de décision. Il en veut pour preuve que le ministre n'aurait apporté aucun commentaire supplémentaire, tout en expliquant que dans le cadre de son opération de repérage du patrimoine bâti, la COSIMO donnerait son avis sur les éléments lui présentés et que ce serait sur base de cet avis que le ministre devrait décider si les critères retenus sont de nature à justifier la conservation d'un immeuble. Le ministre ne pourrait toutefois en aucun cas se contenter de constater l'existence d'un avis favorable de la COSIMO sans aucunement commenter la raison pour laquelle il estime que cet avis devrait être suivi, le demandeur soulignant que ce serait le ministre et non pas la COSIMO qui déciderait d'inscrire un immeuble à l'inventaire.

Le demandeur estime que la lettre du 26 janvier 2018 lui adressée par le ministre pour l'informer qu'il était proposé d'inscrire son immeuble à l'inventaire supplémentaire laisserait croire qu'il suffirait que la COSIMO ait émis un avis favorable pour que l'immeuble en cause soit déclaré comme étant un patrimoine bâti.

Au vu de ces considérations, le demandeur conteste, en l'espèce, que le ministre ait justifié l'existence d'un intérêt public de conservation de l'immeuble, tout en mettant en avant que, de manière générale, l'objectif de la loi ne serait pas celui de protéger un immeuble dès

qu'il contient un élément historique ou architectural, mais de préserver les immeubles « *dont les éléments de quelque nature qu'ils soient sont indispensables à la conservation* » et il reviendrait ensuite au ministre, lors de sa prise de décision, de justifier en quoi les éléments en question sont indispensables à la préservation.

En ce qui concerne ensuite concrètement le critère de l'authenticité tel que mis en avant par la partie étatique, le demandeur, après avoir critiqué la définition du critère de l'authenticité sur laquelle s'appuie la partie étatique, met en avant qu'un immeuble serait uniquement authentique lorsque la réalité de son origine ou de son histoire ne pourrait pas être contestée, sans que l'âge ou l'ancienneté de l'immeuble ne jouent à cet effet un rôle quelconque, tout en soulignant que, selon lui, ce serait plutôt la richesse des éléments architecturaux permettant de rattacher un immeuble à une époque spécifique qui ferait qu'un immeuble est authentique. Or, en l'espèce, l'immeuble litigieux aurait été construit en toute simplicité et il serait dépourvu de tout élément permettant d'établir un rattachement à une période de construction spécifique.

Le demandeur explique ensuite que l'absence de modification apportée à l'immeuble serait due au fait qu'il aurait été construit avec une telle simplicité qu'il n'y aurait aucun élément ayant pu être modifié d'une quelconque manière. Il insiste sur le fait que l'authenticité d'un immeuble se distinguerait par le rattachement immédiat des éléments qui le caractérisent à une période ou à une histoire qui ne doit pas être confondue avec une autre période ou histoire. Or, en l'espèce, ce serait justement ce rattachement qui ferait défaut dans la décision entreprise.

A cela s'ajouterait le fait que l'affirmation suivant laquelle les couleurs utilisées seraient authentiques du temps de la construction de l'immeuble serait purement hypothétique, le demandeur estimant, à cet égard, qu'il ne suffirait pas de se référer à une publication concernant l'histoire architecturale de Saarbrücken pour l'appliquer à l'histoire architecturale luxembourgeoise.

Le demandeur conteste ensuite que l'immeuble litigieux puisse être considéré comme étant important pour l'histoire luxembourgeoise de l'architecture, de l'art ou de l'ingénierie, à défaut de représenter de façon exemplaire une certaine époque de construction. Il donne à considérer que la partie étatique n'apporterait aucun élément susceptible d'expliquer en quoi l'architecture de l'immeuble en cause serait plus exemplaire que celle d'un autre immeuble pour justifier son inscription à l'inventaire. Si la partie étatique indiquait que l'architecture du modernisme était marquée par une certaine détresse, elle n'arriverait toutefois pas à expliquer dans quelle mesure une telle détresse se dégage de l'immeuble en cause.

A cela s'ajouterait que contrairement à ce que soutient la partie étatique, l'immeuble litigieux ne disposerait d'aucune forme ou détail pouvant rappeler une époque particulière. Il serait, par ailleurs, tout à fait normal que différents matériaux soient employés pour construire la toiture et la façade d'un immeuble sans qu'il ne puisse en être automatiquement déduit une quelconque volonté d'expérimentation qui serait caractéristique du style moderne.

Finalement, le demandeur met en avant que le simple fait que l'immeuble ait été reconstruit après la guerre n'importerait pas non plus pour apprécier s'il est représentatif de l'histoire architecturale, alors que des milliers d'autres immeubles se trouvant au Luxembourg seraient dans la même situation. Or, l'inscription à l'inventaire supplémentaire aurait justement pour but de préserver des immeubles en voie de disparition, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce, de sorte que son inscription ne pourrait être considérée comme se justifiant

spécialement par rapport à tous les autres immeubles similaires existants au Luxembourg et qui ne feraient pas l'objet d'une inscription.

Pour ce qui est de l'affirmation étatique suivant laquelle l'immeuble litigieux serait une œuvre d'architecte, le demandeur fait valoir que le simple fait qu'il ait été construit par l'architecte ... ne pourrait suffire pour attester une quelconque nécessité de le préserver étant donné qu'aucun élément ne permettrait d'établir que l'architecte en question ait eu une volonté artistique lorsqu'il a construit ledit immeuble et que, de manière générale, l'implication d'un architecte dans la construction d'un immeuble ne signifierait pas directement qu'il s'agit d'une œuvre d'art.

A cela s'ajouterait que la partie étatique ne démontrerait de toute façon pas que des caractéristiques artistiques typiques dudit architecte puissent être retrouvées dans l'immeuble litigieux, ni que celui-ci avait un cachet incontestable et était reconnu dans le monde architectural. Même si l'architecte en question s'était effectivement fait connaître pour ses constructions d'immeubles publics, l'immeuble litigieux ne pourrait pas être confondu avec ces œuvres historiques et artistiques.

Le demandeur conteste, ensuite, que l'immeuble litigieux puisse être considéré comme remplissant le critère de la rareté, en faisant valoir que même si l'immeuble devait avoir été le seul bâtiment privé construit par l'architecte en question, ledit critère serait à apprécier par rapport au nombre de constructions réalisées de ce genre d'immeuble par l'ensemble des constructeurs/architectes et non pas par rapport aux constructions réalisées par un constructeur/architecte spécifique.

Or, en l'espèce, la partie étatique n'arriverait non seulement pas à interpréter correctement sa propre définition du critère de la rareté, mais elle ne prouverait pas non plus que l'immeuble constitue un exemplaire représentatif d'un genre ou d'un type de construction se faisant rare de nos jours et dont la perte entraînerait non seulement sa disparition, mais également celle du genre de bâtiment lui-même.

Le demandeur fait ensuite valoir que l'immeuble en cause ne pourrait être considéré comme présentant des éléments caractéristiques pour une période de construction spécifique, tout en insistant sur le fait que, selon lui, il ne suffirait pas qu'un immeuble soit un témoin d'une certaine époque, mais il faudrait qu'il soit, en tout état de cause, exceptionnel et exemplaire. A défaut, il n'y aurait aucune raison pour ne pas préserver tous les autres immeubles qui lui ressemblent.

En l'espèce, il y aurait lieu de constater que la partie étatique se contenterait d'énumérer des parties de l'immeuble qui mériteraient d'être conservées, en constatant que l'immeuble serait « *volumineux et dispose d'encadrements fins de fenêtres, ainsi que des portes en fer forgés accomplies de manière artistique* », sans qu'aucune photographie n'aurait été annexée à l'arrêté ministériel ni versée à l'appui du mémoire en réponse pour vérifier l'accomplissement artistique de la porte.

Pour ce qui est du critère de rattachement de l'immeuble litigieux à l'histoire sociale du pays, le demandeur critique l'arrêté ministériel déféré au motif que le ministre resterait en défaut d'expliquer en quoi ledit immeuble permettrait « *de visualiser de façon assez exemplaire la manière d'habiter, de vivre et de construire dans les années 1950* » et cela, alors même que lorsqu'une décision serait susceptible de porter gravement atteinte à un droit de propriété,

chaque élément avancé devrait être justifié de manière claire et précise. Il estime qu'en tout état de cause, « *l'architecture massive* » d'un immeuble ne pourrait être un argument suffisant pour créer un lien avec l'histoire sociale des années 1950.

Le demandeur réfute pareillement tout lien de son immeuble avec l'histoire locale en insistant sur le fait que de nombreux immeubles seraient construits à proximité des rails tout en ne présentant aucun intérêt d'être préservé. Il fait valoir que de nombreux quartiers seraient traversés par des rails et que la rue dans laquelle l'immeuble litigieux est implanté ne présenterait aucune particularité ou point d'intérêt d'un lieu précis qui serait susceptible de le différencier des autres lieux de la région. Il s'ensuivrait que le seul fait d'être entouré par des rails ne pourrait justifier un quelconque rattachement de l'immeuble litigieux avec l'histoire locale.

En ce qui concerne ensuite la portée des avis consultatifs et plus particulièrement de l'avis de la COSIMO, le demandeur insiste sur le fait qu'il ne serait possible de se prévaloir du résultat d'un vote que si celui-ci a été pris à la majorité des membres appelés à voter. Il s'ensuivrait qu'à défaut d'indication quant au quorum et au nombre de membres devant être présents au vote, la validité d'un vote serait à apprécier en ayant recours à la méthode s'appliquant par défaut et qu'en conséquence, le vote serait uniquement valide s'il était représentatif des membres composant la commission ayant été appelée à voter. Il estime, à cet égard, que le fait que la commission soit composée d'un nombre inégal de 21 membres reflèterait en soi la volonté d'avoir un vote à la majorité pouvant être départagé en cas d'égalité de voix et que, dans le cas contraire, il serait possible que seulement deux membres présents à la séance de vote puissent voter en faveur d'une inscription tout en reflétant prétendument la volonté des 21 membres.

Au vu des considérations qui précèdent, il est d'avis qu'en l'absence de majorité des membres ayant voté en faveur de l'inscription à l'inventaire supplémentaire, l'avis de la COSIMO devrait être écarté pour ne pas être valide. Cette conclusion ne serait pas ébranlée par le seul fait que l'avis de ladite commission n'est pas un avis conforme. En effet, comme l'avis en question figurerait dans le dossier administratif et que le ministre s'en servirait de fondement pour prendre sa décision, ledit avis aurait bien plus de poids que l'on pourrait le croire et le ministre lui-même, en recopiant l'intégralité de l'argumentation de la COSIMO, lui aurait manifestement donné une place beaucoup trop importante, allant même jusqu'à limiter sa propre décision aux termes dudit avis.

Le demandeur souligne ensuite qu'il contesterait l'avis de la COSIMO également sous un autre aspect, à savoir en raison du fait qu'il ne permettrait pas de déterminer avec certitude le nombre de personnes ayant véritablement voté en faveur de l'inscription et ce, en violation de l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 qui prévoirait que l'avis doit indiquer le nombre de voix exprimées en faveur de l'avis exprimé. Comme, au vu de la formulation employée, il existerait un doute quant au nombre des membres ayant voté favorablement, l'avis serait entaché de ce chef d'une irrégularité majeure qui viendrait vicier la procédure sur laquelle l'arrêté ministériel a été pris.

Finalement, le demandeur met en avant que l'arrêté ministériel litigieux comporterait une erreur d'appréciation non seulement en ce qui concerne les critères d'appréciation qui ont été appliqués, mais surtout par rapport à l'étendue de l'appréciation à laquelle s'est adonnée le ministre.

Il insiste, à cet égard, sur le fait que l'analyse ministérielle aurait surtout porté sur les prétendus styles architecturaux à travers l'aspect extérieur du bâtiment et que le ministre aurait porté son attention et son appréciation sur l'aspect et la configuration de la façade, ainsi que sur les ouvertures des immeubles apparemment typiques pour une certaine période de construction. La partie étatique se serait, quant à elle, contentée de maintenir la position générale du ministre quant à l'intérêt historique, architectural et esthétique de l'immeuble sans prendre davantage position par rapport à la situation intérieure de l'immeuble dont il serait pourtant contesté qu'il présente le moindre intérêt digne de protection.

Pour ce qui est de la visite des lieux à laquelle le délégué du gouvernement se réfère, le demandeur relève qu'en argumentant que l'annulation de ladite visite aurait empêché que les services du ministre aient pu se faire une image de l'intérieur de la maison, ainsi que de l'intégralité de l'immeuble, la partie étatique admettrait que le ministre n'aurait pas tenu compte de l'intégralité de l'immeuble en prenant sa décision et ce, alors même que ce serait bien tout l'immeuble qui a été inscrit à l'inventaire supplémentaire. Or, ce faisant, le ministre aurait commis un abus de pouvoir.

Ensuite, le demandeur insiste sur le fait que la visite en question aurait été programmée à une date à laquelle l'arrêté ministériel litigieux avait déjà été pris, de sorte que la visite n'aurait plus eu aucune raison d'être. *A fortiori*, la partie étatique ne saurait s'appuyer sur l'annulation de la visite pour justifier son défaut de démontrer l'intérêt public de l'intérieur de l'immeuble.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le demandeur est d'avis que les affirmations étatiques seraient purement théoriques et hypothétiques pour ne pas être corroborées par le moindre élément concret de nature à justifier que l'immeuble litigieux est digne de protection.

Comme l'inscription à l'inventaire supplémentaire impliquerait que toute modification quelconque apportée à l'immeuble et au terrain l'accueillant deviendrait impossible, qu'il ne serait, par ailleurs, plus possible de démolir partiellement ou intégralement l'immeuble ou d'y ajouter des volumes supplémentaires, de même que le fait de vendre un immeuble grevé d'une telle servitude protectionniste serait pratiquement impossible, le demandeur est d'avis que le préjudice qu'il subirait serait sans commune mesure avec le bénéfice hypothétique et illégal que l'Etat tirerait, de son côté, de ladite inscription.

Dans son mémoire en duplique, la partie étatique explique, en substance, la manière dont les experts du SSMN et de la COSIMO évaluent si un immeuble justifie un intérêt public d'être sauvegardé et protégé, tout en précisant le nombre d'immeubles repérés sur tout le territoire du Luxembourg comme ayant un potentiel patrimonial. Elle souligne que le fait que les analyses et arguments d'experts constitueraient la base des décisions ministérielles serait non seulement un gage de compétence, d'objectivité et de transparence, mais que ce serait également une garantie pour les administrés contre tout excès et abus de pouvoir de l'exécutif.

Elle maintient ensuite que l'immeuble litigieux remplirait le critère de l'authenticité en précisant qu'en l'espèce, le degré d'authenticité pourrait être mesuré en comparant l'existant avec les plans d'architecte et l'autorisation de bâtir émise par la Ville de Luxembourg, ce à quoi s'ajouterait le fait que le demandeur confirmerait que l'immeuble n'a pas fait l'objet de modifications. Pour ce qui est du résultat des recherches scientifiques sur les couleurs de façades telles qu'invoquées dans le mémoire en réponse, la partie étatique souligne que celui-

ci ne concernerait pas seulement la Ville de Saarbrücken, mais qu'il démontrerait, avec l'exemple de cette ville, quelles couleurs de façade ont été appliquées pendant une certaine époque.

Pour ce qui est de l'intérêt architectural de l'immeuble litigieux, la partie étatique insiste sur le fait que l'époque de construction de l'immeuble se traduirait justement d'un point de vue architectural par la simplicité de son façonnement. L'arrêté ministériel insisterait d'ailleurs précisément sur cette simplicité en se référant à l'absence de toute ornementation et d'encadrements des ouvertures, de même qu'à des ouvertures assez larges, des fenêtres avec des châssis très fins et l'importante corniche avec sa saillie et au crépi irrégulier de coloris grisâtre.

Elle ajoute que comme l'immeuble illustrerait de manière exemplaire « *la requête d'une architecture fonctionnelle réalisée avec les matériaux et techniques disponibles à l'époque* », il s'agirait incontestablement d'un témoin typique de la reconstruction d'après-guerre. Elle précise encore que le fait que certains matériaux aient été exploités au maximum de leurs capacités physiques et statiques pourrait être qualifié d'« *expérimental* ».

Elle souligne, par ailleurs, que le fait que certains immeubles de cette même époque ne bénéficient pas encore d'une protection nationale ne signifierait pas qu'ils ne sont pas dignes d'être protégés, tout en insistant sur le fait que le repérage d'immeubles situés sur le territoire luxembourgeois serait achevé et qu'un inventaire scientifique serait en cours.

Pour ce qui est du critère de l'« *œuvre d'architecture* », la partie étatique insiste sur le fait que ce critère se référerait à l'architecte et non pas à l'immeuble en cause et qu'il suffirait que l'immeuble ait été conçu par un architecte reconnu pour les qualités artistiques et/ou techniques de son œuvre vue dans sa globalité, sans qu'il ne soit requis que l'immeuble en question revête des éléments artistiques exceptionnels.

En ce qui concerne le critère de la rareté, la partie étatique explique que le fait qu'il s'agisse d'une maison d'habitation, œuvre d'architecte, se trouvant dans son état d'origine avec sa substance historique rendrait l'objet en question rare par rapport à d'autres objets qui, en apparence, pourraient être similaires. A cela s'ajouterait que comme la maison en cause serait le seul bâtiment privé conçu et réalisé par l'architecte ..., sa non-conservation serait une perte considérable pour le patrimoine bâti luxembourgeois.

Pour ce qui est des contestations du demandeur s'agissant du fait que l'immeuble litigieux serait à considérer comme caractéristique pour une période de construction, la partie étatique souligne que le style architectural appelé « *modernisme* » se caractériserait par « *l'absence presque totale d'éléments architecturaux ornementaux appelés à capter l'attention du passant et du visiteur* ». Elle insiste sur le fait que ce critère n'exigerait, en l'espèce, pas qu'un bâtiment soit exceptionnel d'un point de vue architectural ou de l'histoire de l'art, mais il suffirait qu'il soit le témoin honnête, et donc le plus authentique possible, d'une certaine époque.

La partie étatique souligne ensuite que la manière dont l'immeuble a été construit, en l'occurrence de manière simple mais massive, démontrerait l'approche architecturale et comment la main d'œuvre aurait été exercée à l'époque d'après-guerre. Au vu de la manière dont il aurait été construit, l'immeuble « *rempl[irait] son utilisation comme logis et siège d'un commerçant qui gère de sa société « Transports internationaux, agence en douane,... »* », la

partie étatique précisant que son implantation à cet endroit précis, près de la gare de la Ville de Luxembourg, aurait été stratégiquement importante pour cette entreprise, de sorte qu'il s'agirait incontestablement d'un témoin important de la vie quotidienne et de l'organisation du travail de l'époque.

Finalement, et en ce qui concerne le critère de l'histoire locale, la partie étatique met en avant que l'endroit de son implantation jouerait un rôle important pour l'immeuble en cause puisqu'il se trouverait dans une situation transitoire entre un quartier d'habitation, la voie ferrée et la gare non loin. A cela s'ajouterait qu'il se trouverait sur un petit îlot en forme triangulaire qui serait un endroit unique dans la Ville de Luxembourg et qui, en tant que tel, représenterait un élément d'identification important.

Pour ce qui est des critiques dirigées contre l'avis de la COSIMO, la partie étatique renvoie, en substance, à ses développements contenus dans son mémoire en réponse, tout en insistant sur le fait que la commission en question serait composée d'experts en matière de protection du patrimoine et que comme il s'agirait d'un avis non conforme, le ministre serait libre de suivre ou non l'avis apporté, sans que la loi du 18 juillet 1983 ni le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ne prévoient l'obligation de suivre ou non l'avis en fonction du degré de représentativité du vote.

A cela s'ajouterait qu'en l'espèce, l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 serait respecté puisque l'avis en cause indiquerait le nombre de personnes ayant voté en faveur de l'avis finalement retenu par la COSIMO.

Pour ce qui est de l'absence de justificatif quant à la préservation de l'intégralité de l'immeuble litigieux lui opposé par le demandeur et plus particulièrement le reproche suivant lequel aucune visite des lieux n'ait été effectuée pour analyser les parties intérieures de l'immeuble, la partie étatique précise que ni la loi, ni la jurisprudence rendue en la matière n'exigeraient l'organisation d'une visite des lieux préalable à une prise de décision. Le seul fait que cette visite des lieux ait été prévue postérieurement à la mise en place de la mesure de protection critiquée n'aurait rien changé au fait qu'il se serait tout de même agi d'une démarche présentant un mérite indéniable.

Finalement, la partie étatique conteste qu'il deviendrait impossible d'effectuer des travaux sur une maison inscrite à l'inventaire supplémentaire, respectivement d'y ajouter des volumes supplémentaires puisque dans le cadre d'une telle mesure de protection nationale, les propriétaires bénéficieraient du conseil et de l'aide des agents du SSMN lors de la restauration ainsi que de subventions étatiques.

Le tribunal, saisi d'un recours en annulation, vérifie si les motifs sont de nature à motiver légalement la décision attaquée et contrôle si cette décision n'est pas entachée de nullité pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, ou pour violation de la loi ou des formes destinées à protéger des intérêts privés.

Le tribunal n'étant pas lié par l'ordre des moyens dans lequel ils lui ont été soumis, il détient la faculté de les toiser suivant une bonne administration de la justice et l'effet utile s'en dégageant.

Il appartient, par ailleurs, en l'espèce, d'abord au tribunal de vérifier la légalité extrinsèque de l'acte lui déféré, avant de se livrer, par le biais de l'examen de la légalité des motifs, au contrôle de sa légalité intrinsèque.

Il y a, dès lors, lieu d'examiner tout d'abord les critiques formulées par le demandeur aussi bien à l'encontre de l'avis rendu par la COSIMO qu'à l'encontre de celui émis par le conseil communal de la Ville de Luxembourg, la question de savoir si le ministre a valablement pu se baser sur lesdits avis pour prendre la décision litigieuse ayant, en effet, trait à la légalité externe de l'acte entrepris.

En ce qui concerne le reproche tenant à une absence de pertinence de l'avis favorable rendu par la COSIMO, il y a lieu de relever que l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983, dans sa version issue de la loi dite *Omnibus*, telle qu'applicable tant au moment de la notification de la proposition d'inscription qu'au moment de la prise de la décision litigieuse, prévoit que dans le cadre de la procédure d'inscription d'un immeuble à l'inventaire supplémentaire, sauf les cas d'urgence, la COSIMO et le conseil communal de la ou des communes où se trouve l'immeuble sont entendus en leurs avis, lesquels doivent être produits dans le délai de trois mois à partir de la notification de la proposition d'inscription à l'inventaire supplémentaire.

Le règlement grand-ducal du 14 décembre 1983 fixe, quant à lui, la composition et le fonctionnement de la COSIMO prévue à l'article 40 de la loi du 18 juillet 1983.

D'après l'article 4 de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, les règles établies par le règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979 s'appliquent à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré.

Il est constant en cause que le règlement grand-ducal du 14 décembre 1983 précité, s'il fixe la composition et le fonctionnement de la COSIMO, il ne règle pas la forme ni le contenu du document reflétant l'avis donné, modalités toisées par le seul article 4, alinéa 2, du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, applicable par voie de conséquence en la matière, conformément à l'article 4 de la loi du 1^{er} décembre 1978, précitée.

Aux termes de l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, précité : « *Les avis des organismes consultatifs pris préalablement à une décision doivent être motivés et énoncer les éléments de fait et de droit sur lesquels ils se basent.*

Lorsqu'il s'agit d'un organisme collégial, l'avis doit indiquer la composition de l'organisme, les noms des membres ayant assisté à la délibération et le nombre de voix exprimées en faveur de l'avis exprimé. Les avis séparés éventuels doivent être annexés, sans qu'ils puissent indiquer les noms de leurs auteurs ».

Or, force est de constater qu'en l'espèce, l'avis de la COSIMO - qui se présente sous forme d'un extrait du rapport de la séance de la COSIMO du 23 février 2016 - indique le nombre de membres présents lors du vote ayant eu trait à l'inscription de l'immeuble litigieux à l'inventaire supplémentaire, en l'occurrence 12 personnes, de même que leurs noms, ainsi que le nombre de voix exprimées en faveur de l'avis, à savoir 10 voix, de sorte que les conditions fixées à l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ont été respectées.

Si le demandeur critique plus particulièrement la validité de l'avis de la COSIMO au motif que son vote n'aurait pas été représentatif du fait que sur les 21 membres que compterait la COSIMO seuls « 11 » auraient été présents lors du vote, force est de constater que l'avis de la COSIMO ne lie de toute façon pas le ministre qui reste dès lors libre de le suivre ou non, étant, par ailleurs, relevé que le demandeur n'invoque aucune disposition légale ou réglementaire qui imposerait un quorum au niveau du vote de la COSIMO et qui aurait, *a fortiori*, été violée.

Ensuite, force est de constater que si certes le ministre s'est référé à l'avis de la COSIMO, il ne s'est pas contenté de s'y rallier, mais il a explicitement énoncé dans sa décision les motifs justifiant, selon lui, l'inscription à l'inventaire supplémentaire lesquels se regroupent avec ceux de l'avis de la COSIMO.

Au vu des considérations qui précèdent, les reproches suivant lesquels le ministre n'aurait pas dû baser sa décision sur l'avis de la COSIMO, d'un côté, en raison de la non représentativité de celui-ci et, de l'autre côté, du fait qu'il aurait été rendu le 23 février 2016, de sorte à ne plus avoir été réel et actuel au moment de sa prise de décision, sont à rejeter pour défaut de pertinence.

Pour ce qui est ensuite du reproche suivant lequel le ministre a décidé de procéder à l'inscription de l'immeuble litigieux à l'inventaire supplémentaire malgré l'existence d'un avis défavorable rendu par le conseil communal, le tribunal se doit de relever, à l'instar de la partie étatique, qu'il ne se dégage d'aucune disposition légale ou réglementaire qu'en la présente matière, le ministre est lié par l'avis du conseil communal, de sorte qu'il reste libre de suivre ou non ledit avis lorsqu'il prend sa décision sans avoir à se justifier, la seule obligation lui incombant étant, en effet, celle se dégageant de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 qui impose à l'autorité de décision d'indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base, notamment lorsqu'elle intervient après procédure consultative et qu'elle diffère de l'avis émis par l'organisme consultatif. Or, en l'espèce, le demandeur n'invoque pas une violation, par la décision déferée de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

Au vu des considérations qui précèdent le moyen tenant à reprocher au ministre d'avoir décidé d'inscrire l'immeuble litigieux à l'inventaire supplémentaire malgré l'existence d'un avis défavorable du conseil communal est également à rejeter pour ne pas être fondé.

Pour ce qui est ensuite de la légalité interne de la décision entreprise, le demandeur invoque, en substance, l'absence d'intérêt public justifiant l'inscription de l'immeuble conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983, tout en reprochant, par ailleurs, au ministre de ne pas justifier la nécessité de préserver l'intégralité de la maison.

Aux termes de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 dans sa version issue de la loi dite « Omnibus », telle qu'applicable au moment de la prise de la décision litigieuse : « *Les immeubles répondant à la définition établie à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, [de la même loi précitée de 1983] qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent cependant un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation, sont inscrits sur une liste appelée inventaire supplémentaire.*

Il en est de même des immeubles définis à l'alinéa 3 de l'article 1^{er}. Sauf les cas d'urgence, la Commission des Sites et Monuments nationaux et le conseil communal de la ou

des communes où se trouve l'immeuble sont entendus en leurs avis, lesquels doivent être produits dans le délai de trois mois à partir de la notification de la proposition d'inscription. Passé ce délai, la proposition est censée agréée.

L'arrêté ministériel portant inscription sur la liste visée ci-dessus est notifié par lettre recommandée aux propriétaires et entraîne pour eux l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit sans avoir, trente jours auparavant, informé par écrit le Ministre de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent d'effectuer. [...] ».

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

Il y a lieu de rappeler que dans le cadre d'un recours en annulation, le juge administratif est appelé à respecter le pouvoir d'appréciation du ministre, son contrôle consistant à vérifier si les faits à la base de la décision sont établis et si la mesure prise est proportionnelle par rapport aux faits établis, seule une erreur manifeste d'appréciation de l'autorité ayant pris la décision déferée étant à sanctionner en conséquence. Il n'incombe, en effet, pas au juge administratif de substituer son appréciation à celle du ministre.

Le tribunal se doit ensuite de relever que dans la mesure où la faculté offerte par l'article 17, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1983 au ministre d'inscrire à l'inventaire supplémentaire des immeubles répondant à la définition telle que figurant à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même loi et présentant un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation, est susceptible de porter atteinte à la situation des propriétaires, il faut, en tout état de cause, que les caractéristiques, en l'occurrence d'ordre architectural, esthétique et historique sur lesquelles il s'est fondé pour conclure à l'existence d'un tel intérêt dans le chef de l'immeuble litigieux, apparaissent de manière évidente.

Quant à la matérialité des faits sur lesquels le ministre s'est basé, en l'espèce, pour inscrire la maison litigieuse à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux, le tribunal est amené à relever qu'à part de mettre l'accent sur le style moderne dans lequel l'immeuble aurait été érigé en 1948 et d'en décrire l'architecture, il ne précise pas en quoi exactement résiderait sa particularité, respectivement dans quelle mesure il peut être considéré comme étant un véritable témoin d'une époque ou d'un style précis. En effet, même à admettre que l'immeuble en question puisse être considéré comme représentant « *toutes les caractéristiques du modernisme* », et plus particulièrement celles de la phase de la reconstruction allant de 1945 jusqu'au début des années 1960, il n'est resté pas moins que tel est, au vu des caractéristiques architecturales et esthétiques que les deux parties prêtent au style moderne, indéniablement le cas de bon nombre d'immeubles érigés au cours de l'époque d'après-guerre. Il s'ensuit que la seule circonstance que l'immeuble en question ait été construit en toute simplicité, telles qu'en témoignent effectivement à suffisance les photographies versées en cause, et le fait que cette simplicité puisse être rattachée au modernisme, tel que l'affirme la partie étatique, respectivement la circonstance qu'il présente « *d'autres éléments typiques de cette époque de construction* », qui illustreraient « *de manière exemplaire la requête d'une architecture fonctionnelle réalisée avec les matériaux et techniques disponibles à l'époque* », ne sauraient suffire pour le considérer comme étant un témoin exemplaire du style de son époque de construction ni *a fortiori* comme présentant un intérêt suffisant pour en rendre désirable la

conservation via son inscription à l'inventaire supplémentaire, étant, en effet, relevé que le fait que l'immeuble en question ait été construit en toute simplicité et de manière fonctionnelle avec les matériaux et techniques disponibles de l'époque n'a, à première vue, rien de surprenant, ni n'est-il de nature à en faire une bâtisse particulièrement représentative de sa période de construction.

Le constat qui précède n'est pas ébranlé par les explications étatiques suivant lesquelles l'immeuble litigieux a été construit sur base de plans dessinés par l'architecte En effet, s'il est vrai qu'un immeuble peut être considéré comme étant digne de protection lorsqu'il a été conçu par un architecte d'une notoriété supra-régionale, encore faut-il qu'il s'agisse de bâtisses qui se sont imposées par leur qualité artistique. Or, tel que le relève à juste titre le demandeur, il ne se dégage d'aucun élément de la cause que l'architecte en question avait une volonté artistique lorsqu'il a conçu l'immeuble litigieux. Face aux contestations du demandeur, la partie étatique reste d'ailleurs en défaut de préciser quelles caractéristiques artistiques et techniques typiques pour l'architecte en question se retrouvent dans les éléments de construction de l'immeuble litigieux, tandis qu'il n'est pas contesté que l'architecte en cause s'est fait connaître pour ses constructions d'immeubles publics et non pas pour ses maisons d'habitation. Or, la seule circonstance qu'il ait acquis une certaine notoriété pour les immeubles publics qu'il a conçus est à elle seule insuffisante pour qualifier l'immeuble litigieux d'œuvre d'architecte et ce, à défaut du moindre élément dont il se dégagerait que ledit immeuble porte la signature dudit architecte, respectivement qu'il présente les qualités artistiques et techniques pour lesquelles celui-ci est prétendument connu.

A fortiori, le seul fait qu'il s'agisse de l'unique bâtiment privé conçu et réalisé par ledit architecte ne permet pas non plus de considérer l'immeuble comme étant rare, le critère de la rareté étant uniquement susceptible de jouer si ledit immeuble était le seul témoin restant d'immeubles similaires réalisés par l'architecte en question, ce qui n'est pas le cas, étant, par ailleurs, relevé qu'il n'est pas non plus contesté que d'autres architectes ont réalisé le même type d'immeubles qui ne saurait dès lors manifestement pas être considéré comme étant un genre se faisant rare de nos jours et dont la perte entraînerait non seulement sa disparition, mais aussi la disparition du genre de bâti lui-même¹.

Pour ce qui est des considérations liées à l'histoire sociale de l'immeuble qui, suivant le ministre, serait elle-même directement liée à son implantation, le tribunal est amené à relever que le seul fait que la bâtisse soit implantée « *sur un îlot en forme de triangle entouré par des rails* », en l'occurrence, d'un côté les lignes Luxembourg-Kleinbettingen et Luxembourg-Pétange et, de l'autre côté, la ligne Luxembourg-Bettembourg, le troisième côté étant constitué de rails reliant les précédents, ne saurait suffire pour voir dans l'immeuble litigieux « *le témoin d'une histoire de cette partie du quartier* » de ..., l'affirmation purement stérile et théorique suivant laquelle il s'agirait d'un « *élément contribuant à donner une identité à cet endroit et de fonctionner en tant qu'élément transitoire entre l'échelle des maisons unifamiliales d'en face et les grands immeubles de bureaux de part et d'autre* » étant, en tout état de cause, insuffisante à cet égard.

Si la partie étatique tente encore de justifier l'intérêt à conserver l'immeuble litigieux en invoquant sa qualité de témoin important de la vie quotidienne et de l'organisation du travail de l'époque, force est de relever que le simple fait que l'immeuble ait été utilisé « *comme logis et siège d'un commerçant qui gère sa société* » *Transports internationaux, agence en*

¹ ibidem, page 6, point 3.

douane,... », pour lequel l'implantation à cet endroit précis, près de la gare de Luxembourg, a nécessairement été stratégiquement importante pour son activité, n'est pas suffisant pour retenir à lui seul qu'il s'agit d'un immeuble illustrant, par ailleurs, et de manière générale la vie et le travail au cours des années 1950, étant encore relevé que l'affirmation non autrement étayée suivant laquelle l'immeuble en question se trouverait non seulement « dans une situation transitoire entre un quartier d'habitation, la voie ferrée et la gare non loin », mais également sur « un petit îlot en forme de triangle, endroit unique dans la Ville de Luxembourg », respectivement que l'îlot en question représenterait un « élément d'identification important », sans préciser en quoi exactement consiste la particularité de cet endroit par rapport à d'autres quartiers qui sont également traversés par des rails, ne permet pas non plus de retenir que ledit immeuble ait marqué l'histoire locale d'une manière particulière.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de conclure que les faits et considérations sur lesquels s'est fondé le ministre pour prendre la décision litigieuse ne sont pas suffisants pour retenir que l'immeuble litigieux présente les caractéristiques nécessaires pour justifier sa préservation au sens de l'article 17, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1983, caractéristiques qui, tel que relevé ci-avant, doivent apparaître de manière évidente pour justifier l'atteinte portée à la situation du propriétaire.

Il s'ensuit que, sans qu'il n'y ait lieu de statuer plus en avant sur les autres moyens invoqués par le demandeur ni sur sa demande subsidiaire visant à ordonner une visite des lieux, le recours est à déclarer fondé et l'arrêté ministériel du 7 mai 2018, ayant procédé à l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux de l'immeuble sis à ..., inscrit au cadastre de la Ville de Luxembourg, section ... de ..., sous le numéro ..., est à annuler.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare incompétent pour connaître du recours principal en réformation ;

reçoit en la forme le recours subsidiaire en annulation dirigé contre l'arrêté ministériel du 7 mai 2018 ;

au fond, le déclare justifié ;

partant, annule l'arrêté ministériel du 7 mai 2018 ayant procédé à l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux de l'immeuble sis à ..., inscrit au cadastre de la Ville de Luxembourg, section ... de ..., sous le numéro ... ;

condamne l'Etat aux frais et dépens de l'instance .

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 1^{er} juillet 2020 par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Castegnaro, premier juge,
Alexandra Bochet, juge

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Luana Poiani

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 1^{er} juillet 2020
Le greffier du tribunal administratif