

Audience publique du 16 décembre 2020

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

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 43144 du rôle et déposée le 18 juin 2019 au greffe du tribunal administratif par Maître Guillaume Rauchs, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à L-..., et de Madame ..., demeurant à L-..., tendant à l'annulation d'un arrêté du ministre de la Culture du 18 mars 2019 portant inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux des immeubles sis à ..., inscrits au cadastre de la commune de Luxembourg, section ... de ..., sous les numéros ... et ... ;

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

Vu le mémoire en réplique de Maître Guillaume Rauchs, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 5 décembre 2019 pour compte de Monsieur ... et de Madame ..., préqualifiés ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 20 décembre 2019 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Guillaume Rauchs et Monsieur le délégué du gouvernement Laurent Thyès en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 11 novembre 2020.

Il est constant en cause que Monsieur ... et Madame ..., ci-après désignés par « les conjoints ... », sont les propriétaires d'une maison sise à Luxembourg-Ville, ..., inscrite au cadastre de la commune de Luxembourg, section ... de ..., sous le numéro ...

Dans sa séance du 14 novembre 2018, la commission des Sites et Monuments nationaux, ci-après désignée par « la COSIMO », se prononça en faveur de l'inscription de ladite maison à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux.

Par deux courriers recommandés séparés du 15 novembre 2018, le ministre de la Culture, désigné ci-après « le ministre », informa les conjoints ... de son intention d'inscrire la

maison préqualifiée, ensemble avec celle se situant au numéro ... de la même avenue, 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 « la loi du 18 juillet 1983 ».

Par le biais de ces mêmes courriers, les consorts ... furent invités à faire connaître au ministre dans un délai de trois mois leurs observations éventuelles par rapport à l'inscription envisagée de leur maison.

Pars courriers recommandés séparés des 9 janvier et 16 janvier 2019, Madame ... et Monsieur ... informèrent le ministre des raisons pour lesquelles ils s'opposaient à une inscription de leur immeuble à l'inventaire supplémentaire.

Par courrier du 24 janvier 2019, le litismandataire des consorts ... réitéra l'opposition de ceux-ci par rapport à la proposition d'inscription de leur maison à l'inventaire supplémentaire.

Dans sa séance publique du 28 janvier 2019, le conseil communal de la Ville de Luxembourg avisa négativement la proposition ministérielle d'inscription des immeubles sis aux numéros ..., à l'inventaire supplémentaire.

Les 14 et 15 février 2019, ainsi que le 1^{er} mars 2019, les consorts ... communiquèrent au ministre par l'intermédiaire de leur litismandataire un itératif courrier par le biais duquel ils tentèrent de sensibiliser l'autorité ministérielle par rapport à leur situation.

Par arrêté ministériel du 18 mars 2019, les maisons sises aux numéros ... à Luxembourg-Ville furent inscrites à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux, arrêté qui est libellé comme suit :

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

Vu les avis de la Commission des sites et monuments nationaux du 14 novembre 2018 ;

Vu l'avis du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 28 janvier 2019 ;

Vu les observations de Monsieur ... et de Madame ..., propriétaires, datées des 9 et 16 janvier 2019 et du 1 mars 2019 ;

Vu la lettre de Maître Guillaume Rauchs, défendant les intérêts de Monsieur ... et de Madame ..., propriétaires, du 24 janvier 2019 ;

Arrête :

Art. 1^{er}. - *Sont inscrits 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 leur intérêt historique, architectural, et esthétique, les immeubles sis ..., inscrits au cadastre de la commune de Luxembourg, section ... de ..., sous les numéro ... et ..., dont le numéro ... appartient à Monsieur ... et Madame*

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

Die Häuser, welche traufständig zur Hauptstraße des ... orientiert sind, errichten sich auf zwei Geschossen, beide sind von einem Mansardendach mit verzierten Kragsteinen überdacht. Die Gebäude sind in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts zu datieren (AUT).

Die Hauptfassade der jeweiligen Gebäude ist durch zwei Achsen gegliedert wovon eine breiter gestaltet ist und sich durch ihre dreigeteilten Fenster hervorhebt. Die achsenbildenden Elemente stehen plastisch hervor. Im ersten Stockwerk in Höhe des Gesimses wird die Fassade horizontal durch Bandlelemente rhythmisiert welche die beiden Häuser miteinander verbinden.

Im Inneren des Hauses Nr. ... ist sein originaler Charakter als auch zahlreiche ursprünglichen Elemente erhalten: Türen und Fenster aus Holz und Glas, Treppen aus Holz mit filigranen Drechselarbeiten, ornamentreicher Kachelboden, Parkettböden und Stuckdecken.

Im Innern weist Haus Nr. ... ebenfalls noch originale Elemente, wie eine hölzerne Treppe auf.

Beide Gebäude entsprechen der Typologie der Reihenhäuser, welche damals im Bebauungsplan des Stadtviertels ... sowohl geplant als auch realisiert wurden (CHA). Sie bezeugen den für den zu Beginn des 20. Jahrhunderts angesetzten Maßstab, welcher sich durch zwei- bis dreigeschossige Gebäude charakterisiert.

Die beiden Liegenschaften, ... und ..., ... auf dem .../Luxemburg, bilden ein authentisches und für seine Entstehungszeit charakteristisches Ensemble. Die Kriterien der Authentizität (AUT), Charakteristisch für die Entstehungszeit (CHA) sind hier erfüllt demnach besteht ein öffentliches Interesse dieses Gebäude zu schützen, da es architektonisch, künstlerisch, historisch als auch ästhetisch wichtig ist.

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 aux propriétaires concernés et à la Ville de Luxembourg, pour information et gouverne. [...] ».*

Ledit arrêté ministériel du 18 mars 2019 fut notifié aux consorts ... par le biais de deux courriers recommandés séparés du 19 mars 2019.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 18 juin 2019, les consorts ... ont fait introduire un recours tendant à l'annulation de l'arrêté ministériel du 18 mars 2019 cité *in extenso* ci-avant.

Aucune disposition 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 », ne prévoit de recours au fond en la présente matière, de sorte que le tribunal est compétent pour connaître du recours en annulation introduit contre l'arrêté ministériel du 18

mars 2019, ledit recours étant encore à déclarer recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A titre liminaire, il y a lieu de relever qu'encore que le tribunal est saisi d'un recours dirigé contre un arrêté ministériel ayant soumis deux immeubles à une mesure de protection via leur inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux, seuls les propriétaires d'un des immeubles visés, en l'occurrence celui sis au numéro ..., ont contesté la légalité de l'arrêté en question, leurs moyens et arguments invoqués à l'appui du recours sous analyse visant à voir annuler l'inscription par rapport à ce seul immeuble. Le tribunal n'analysera, en conséquence, sous peine de statuer *ultra petita*, la légalité de l'arrêté ministériel lui déféré que par rapport à l'immeuble sis au numéro

A l'appui de leur recours et en fait, les consorts ... réitèrent, en substance, les faits et rétroactes, tels que repris ci-avant, en précisant que leurs parents auraient acquis la maison en question en mai 1956 et qu'ils en auraient hérité à la suite du décès de leur mère, mais que ce ne serait qu'au cours de l'année 2017/2018 qu'ils auraient envisagé de la vendre notamment eu égard au taux de faveur accordé au cours de l'année 2018 en cas de plus-value immobilière. Ils ajoutent qu'un compromis aurait été signé pour un prix de vente de 2,3 millions euros mais que les acheteurs se seraient rétractés après avoir été informés par leurs soins qu'il était envisagé de porter la maison litigieuse à l'inventaire supplémentaire.

Ils mettent ensuite en avant les circonstances particulières ayant, selon eux, sous-tendu la décision ministérielle litigieuse et le cadre juridique dans lequel celle-ci se serait inscrite.

En ce qui concerne les circonstances particulières ayant, selon eux, entouré la prise de la décision actuellement litigieuse, ils s'interrogent tout d'abord sur l'opportunité de la mise en œuvre de la procédure ayant abouti à l'inscription des deux immeubles visés par l'arrêté ministériel litigieux à l'inventaire supplémentaire et ce, en arguant du fait que, depuis leur construction, ils n'auraient pas suscité le moindre intérêt alors même que tant au plan national que communal divers dispositifs législatifs auraient été adoptés au fil des années. Ce ne serait qu'au moment où ils auraient voulu vendre leur maison qu'une polémique née sur les réseaux sociaux aurait été relayée par de nombreux articles de presse et ce, en pleine période électorale.

Ils estiment que la première réaction du ministre courant septembre 2018 aurait relevé *« de la réaction politique, ayant pour objectif d'enterrer tout sujet à impact émotionnel, et deuxièmement de l'effet sur-réactionnel, dans le souci d'éviter que ne soit polluée la campagne électorale »*.

Ils sont ensuite d'avis que les étapes ayant mené à l'inscription de leur maison à l'inventaire supplémentaire auraient été « brûlées » en ce sens que le Service des sites et monuments (SSMN) aurait établi une note en date du 9 novembre 2018 sans même avoir entretemps contacté les propriétaires ou bien vu la maison concernée, suite à quoi la COSIMO aurait rendu son avis favorable le 14 novembre 2018 et le ministre aurait dès le lendemain proposé leur maison à l'inscription à l'inventaire supplémentaire, tout en informant le jour même les propriétaires et le bourgmestre de la Ville de Luxembourg.

Les demandeurs insistent ensuite sur le contexte juridique national, respectivement le cadre légal qui, selon eux, ne devrait pas être perdu de vue, en faisant valoir que ce serait avec son plan d'aménagement général qu'une commune devrait définir le sort qu'elle réserve au patrimoine architectural et ce, par le biais de la mise en place de « secteurs protégés d'intérêt

communal » constitués par des « *parties du territoire communal qui comprennent des immeubles ou parties d'immeubles dignes de protection et qui répondent à un ou plusieurs des critères suivants : authenticité de la substance bâtie, de son aménagement, rareté, exemplarité du type du bâtiment, importance architecturale, témoignage de l'immeuble pour l'histoire nationale, locale, sociale, politique, militaire, technique ou industrielle* ».

Ils mettent ensuite en avant le cadre juridique de la planification urbaine de la Ville de Luxembourg en donnant à considérer que la nouvelle planification urbaine dont se serait dotée la Ville de Luxembourg s'inscrirait dans l'esprit de 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 », étant donné qu'elle aurait nécessité plus de dix années d'études, de travail et de discussions afin d'améliorer le plan précédent dit « *Joly* » et surtout d'accompagner la croissance de la population de la Ville, de son développement avec les enjeux urbains, les enjeux en matière d'environnement, en matière d'habitat moderne et écologique, de même qu'en matière de transport et de « *mobilité douce* » qui y seraient liés.

Or, à la suite de l'adoption, en date du 28 avril 2017, du nouveau PAG ainsi que du PAP-QE, les immeubles sis aux numéros ... et ... de ... auraient été classés par la Ville de Luxembourg en zone mixte urbaine, à savoir dans une zone ne faisant l'objet d'aucune restriction généralement quelconque, les demandeurs insistant sur le fait que pendant des années, il n'y aurait jamais eu aucune volonté politique, que ce soit du côté de l'administration communale de la Ville de Luxembourg, du SSMN ou du ministère de la Culture, de protéger ou conserver les immeubles visés par l'arrêté ministériel litigieux. Il serait dès lors d'autant plus étonnant qu'un arrêté ministériel puisse porter non seulement atteinte aux droits afférents à la qualité de propriétaires d'un immeuble se situant dans une zone pouvant être qualifiée de « *zone normale* », par opposition aux zones « *ensembles sensibles* », mais que, de surcroît, il contrevienne aux principes généraux du droit et notamment aux principes de sécurité juridique et de confiance légitime en « *reclassant* » à peine plus d'un an après lesdites procédure et votes au niveau communal les immeubles en question.

En droit, les demandeurs invoquent des moyens tenant tant à la légalité externe qu'à la légalité interne de l'arrêté ministériel litigieux.

En ce qui concerne la légalité externe de l'acte attaqué, ils en sollicitent tout d'abord l'annulation au motif que la procédure d'élaboration de l'arrêté ministériel serait viciée en ce sens que le ministre aurait lui-même pris l'initiative de déclencher la procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire suite à une question parlementaire urgente lui soumise par un député le 19 septembre 2018 et ce, alors même que, suivant l'article 2 de la loi du 18 juillet 1983, la procédure « *de classement* » ne pourrait être initiée explicitement que par trois autorités, à savoir la COSIMO, une commune ou un particulier. Ils insistent sur le fait qu'aucune disposition légale ne prévoirait « *en matière de classement d'immeubles* », l'auto-saisine du ministre ou sinon la saisine de la COSIMO par le ministre, tel que cela aurait été le cas en l'espèce.

Dans son mémoire en réponse, la partie étatique conclut au rejet de ce moyen pour ne pas être fondé en résumant, en substance, les pouvoirs et compétences attribués par la loi du 18 juillet 1983 en matière de classement d'immeubles comme monuments nationaux par les soins du gouvernement et en rappelant les conditions dans lesquelles la COSIMO est consultée et ce, conformément aux dispositions combinées des articles 40 de la loi du 18 juillet 1983 et

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

Dans leur mémoire en réplique, les demandeurs, tout en insistant sur le fait qu'il n'y aurait eu aucune urgence à faire inscrire leur immeuble à l'inventaire supplémentaire et que la décision d'inscription aurait été prise non pas dans l'intérêt de la collectivité, mais dans un intérêt politique de circonstance, et en reprochant, par ailleurs, l'existence d'un conflit d'intérêt dans le chef du ministre en ce qu'il serait membre de l'asbl « ... », maintiennent leur moyen tenant à une violation, dans le cadre de la procédure ayant abouti à la prise de l'arrêté ministériel litigieux, de l'article 2 de la loi du 18 juillet 1983, en ce sens qu'un député ayant posé une question parlementaire basée, selon eux, sur des allégations erronées, ne pourrait pas être considéré comme étant un particulier ayant émis une demande de classement dans le sens prévu à l'article 2 de la loi du 18 juillet 1983.

Dans son mémoire en duplique, la partie étatique maintient que l'article 2 de la loi du 18 juillet 1983 n'aurait pas été violé dans la mesure où ladite disposition indiquerait seulement qu'un classement peut s'opérer à la demande de la COSIMO sans qu'il n'en découle dès lors une obligation en ce sens, et qu'en l'espèce, ce serait à la demande du ministre que « *la procédure a été entamée* ».

En l'espèce, il y a lieu de relever qu'après avoir informé, par courriers du 15 novembre 2018, les demandeurs de son intention d'inscrire l'immeuble litigieux à l'inventaire supplémentaire, par arrêté du 18 mars 2019, le ministre a, sur le fondement de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983, et après avoir demandé et reçu l'avis tant de la COSIMO que du conseil communal de la Ville de Luxembourg, de même que pris en compte les observations des demandeurs, procédé à l'inscription de la maison de ceux-ci à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux.

Un premier constat s'impose dès lors, à savoir que le tribunal ne tiendra pas compte de la discussion stérile menée entre les parties en ce qui concerne la question de savoir s'il y avait ou non urgence à inscrire les immeubles litigieux à l'inventaire supplémentaire, alors que plus particulièrement, d'une part, les demandeurs n'en tirent aucune conclusion en droit et que, d'autre part, et de toute façon, il se dégage de l'arrêté ministériel et du dossier administratif que dans le cadre de la procédure ayant abouti à la prise dudit arrêté, le ministre n'a pas invoqué l'urgence pour passer outre la consultation de la COSIMO et du conseil communal de la Ville de Luxembourg, ces organes ayant, tel que relevé ci-dessus, été consultés et ayant rendu chacun un avis auquel il est expressément fait référence dans l'arrêté ministériel litigieux, le tout en conformité avec l'article 17, alinéa 2, de la loi du 18 juillet 1983 aux termes duquel, dans sa version applicable tant lorsque le ministre a informé les consorts ... de son intention de proposer les immeubles litigieux à l'inscription à l'inventaire supplémentaire qu'au moment de la prise de la décision litigieuse, « *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* » et l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 17 mars 1998, dont le libellé est quasi identique.

Le tribunal se doit ensuite de constater que le premier moyen concrètement invoqué par les demandeurs est basé sur la prémisse erronée que l'article 2 de la loi du 18 juillet 1983, dont ils invoquent la violation, serait applicable dans le cadre de la procédure ayant abouti à la prise de la décision litigieuse.

Or, l'article 2, qui est inscrit au chapitre 1^{er}, point B), intitulé « *Procédure de classement* » dispose comme suit : « *Le classement d'un immeuble peut s'opérer à la demande soit de la Commission des Sites et Monuments nationaux visée à l'article 40 ci-dessous, soit d'une commune, soit d'un particulier. Les demandes afférentes sont à dresser au Ministre ayant dans ses attributions les affaires culturelles, dénommée ci-après le « Le Ministre ».* »

Indépendamment du fait que, de toute façon, et contrairement à ce que semblent suggérer les demandeurs, même si la disposition en question prévoit certes la possibilité pour un particulier, la COSIMO ou une commune d'émettre une demande de classement, l'initiative d'un classement appartient, au final, conformément aux articles 1^{er} et 4 de la loi du 18 juillet 1983, au seul ministre, respectivement au Gouvernement en conseil, il y a lieu de constater que l'article en question régit uniquement la procédure aboutissant au classement d'un immeuble comme monument national par les soins du Gouvernement en conseil, procédure qui n'est pas à confondre avec celle par le biais de laquelle le ministre décide d'inscrire un immeuble à l'inventaire supplémentaire et qui, elle, est régie par les dispositions de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 visant les immeubles répondant certes à la définition telle que figurant à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1983, mais qui ne justifient pas une demande de classement immédiat, tout en présentant néanmoins un intérêt public suffisant pour en rendre désirable la préservation à travers leur inscription à l'inventaire supplémentaire.

Dans la mesure où, d'un côté, le tribunal est, en l'espèce, saisi d'un recours dirigé contre un arrêté ministériel ayant, en application de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983, porté inscription de la maison des demandeurs à l'inventaire supplémentaire, tandis que, de l'autre côté, les dispositions de l'article 2 de la loi du 18 juillet 1983 s'appliquent uniquement dans le cadre d'une procédure de classement d'un immeuble comme monument national par le Gouvernement en conseil, hypothèse non concernée en l'espèce, le moyen tenant à une violation dudit article 2 est à rejeter pour ne pas être fondé.

Pour être tout à fait complet et en ce qui concerne le reproche d'un prétendu conflit d'intérêt dans le chef du ministre ayant pris l'arrêté ministériel actuellement litigieux, il y a lieu de relever que dans la mesure où les demandeurs n'en tirent aucune conclusion en droit, il n'appartient pas au tribunal de suppléer à la carence des parties demanderesses et de rechercher lui-même les moyens à la base de leurs conclusions.

En second lieu, les demandeurs invoquent une violation par l'arrêté ministériel litigieux de l'article 6, alinéa 2, du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 concernant 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 », en ce sens que le ministre n'aurait, à travers ledit arrêté, fait que reprendre en mode copier-coller le même texte succinct rédigé originairement en langue allemande, le 9 novembre 2018, par l'historienne de l'art, Madame ..., texte qui, par la suite, aurait été recopié mot pour mot par la COSIMO, pour finalement figurer de manière toujours inchangée dans le corps de l'arrêté ministériel actuellement litigieux.

Ils estiment que l'absence totale d'indication de circonstances précises de fait ou de droit serait d'autant plus frappante eu égard aux nombreux échanges documentés figurant au dossier depuis novembre 2018 et à la tenue d'une visite des lieux.

Ils reprochent, par ailleurs, à l'arrêté ministériel que même s'il mentionnait le courrier de leur litismandataire du 24 janvier 2019, il passerait toutefois sous silence le courrier

circonstancié adressé par celui-ci le 15 février 2019 au ministre, de même que, *a fortiori*, les moyens et motifs y développés.

L'arrêté ministériel serait dès lors à annuler en raison du défaut d'une motivation formelle à sa base.

Dans son mémoire en réponse, la partie étatique conclut au rejet de ce moyen en soulignant que suivant une jurisprudence constante, une décision administrative serait motivée à suffisance si l'auteur d'une décision se rallie à l'avis d'une commission consultative dont il joint une copie à la décision. Aucun reproche ne pourrait dès lors être adressé au ministre pour avoir repris la motivation à la base de l'avis de la COSIMO, ce d'autant plus que l'arrêté ministériel litigieux contiendrait des motifs précis et non stéréotypés qui permettraient au tribunal d'en contrôler la légalité, sans que l'absence de mention d'un courrier du litismandataire des demandeurs ne puisse y changer quoi que ce soit.

Dans leur mémoire en réplique, les demandeurs insistent sur l'absence manifeste d'une motivation formelle à la base de l'arrêté ministériel litigieux en ce qu'il ne se rallierait pas formellement à l'avis de la COSIMO mais se contenterait d'en reproduire son *verbatim*, sans tenir compte des contradictions y contenues et sans expliquer en quoi cet avis prévaudrait sur celui - négatif - rendu par le conseil communal de la Ville de Luxembourg qui reposerait, quant à lui, sur des considérations objectives, des impératifs en matière d'urbanisation et sur les nécessités d'une politique d'urbanisation cohérente, tout comme sur une certaine sécurité juridique devant exister au profit des contribuables concernés.

Dans son mémoire en duplique, la partie étatique maintient ses contestations en donnant plus particulièrement à considérer que l'avis du conseil communal ne contiendrait pas une analyse sur base de critères ayant trait à la valeur patrimoniale des immeubles en cause, ni *a fortiori* sur base de critères se dégageant de la loi du 18 juillet 1983, mais que le conseil communal aurait essentiellement raisonné en termes de localisation des immeubles dans une « zone mixte urbaine » du PAG, sans apporter beaucoup plus de précisions, mis à part le fait que, selon la Ville de Luxembourg, le maintien des immeubles ne serait « *urbanistiquement* » pas cohérent.

Au vu de ces considérations, la partie étatique est d'avis que l'avis du conseil communal ne pourrait pas être considéré comme étant davantage motivé que l'arrêté ministériel et que ce serait à bon droit que ledit arrêté avait pu reprendre la motivation de la COSIMO. A cela s'ajouterait que l'arrêté ministériel litigieux contiendrait des motifs précis et non stéréotypés qui ne mettraient pas le tribunal dans l'impossibilité d'en contrôler la légalité.

Le tribunal se doit tout d'abord de relever 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 la commune où se trouve l'immeuble, 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 la décision administrative de reposer sur des motifs légaux et 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. L'article 6 précité n'impose cependant pas une motivation exhaustive et précise, seule une motivation « *sommaire* » étant expressément exigée.

L'article 6 précité n'impose dès lors et en particulier pas à l'autorité à l'origine de la décision administrative de prendre expressément position par rapport aux avis divergents, mais seulement d'indiquer en présence de tels avis au moins sommairement la cause juridique lui servant de fondement et les circonstances de fait à sa base.

Force est, en l'espèce, de constater que l'arrêté ministériel litigieux, en se basant notamment sur la loi du 18 juillet 1983, retient que l'immeuble en question est inscrit à l'inventaire supplémentaire « *en raison de son intérêt historique, architectural et esthétique* » et que cet immeuble pour un certain nombre de considérations indiquées dans l'arrêté « *mérite d'être protégé pour son intérêt historique, architectural et esthétique* », de sorte à avoir avancé, certes succinctement, un motif correspondant tant à une réalité matérielle - tenant aux éléments de construction de l'immeuble, à son aspect extérieur et intérieur et à sa période de construction - qu'à une règle juridique.

Par ailleurs, si en l'espèce, le ministre s'est certes référé à l'avis de la COSIMO, il ne s'est pas contenté de s'y rallier, mais a explicitement énoncé dans sa décision les motifs justifiant l'inscription à l'inventaire supplémentaire, lesquels se recoupent avec ceux de l'avis de la COSIMO, de sorte que les reproches dirigés contre l'avis de cette commission, outre qu'il n'en est tiré aucun moyen en droit, ne sont pas de nature à entacher l'arrêté ministériel d'un vice de forme.

Il y a encore lieu de relever que l'auteur d'une décision administrative peut valablement en compléter la motivation, même pendant la procédure contentieuse, cette faculté lui ayant été reconnue suivant l'interprétation de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 faite par la Cour administrative¹. Or, à travers ses mémoires en réponse et en duplique, la partie étatique a encore fourni des explications quant aux raisons pour lesquelles l'Etat estime que les immeubles litigieux remplissent divers critères méritant une protection nationale, développements par rapport auxquels les demandeurs ont pu prendre position à travers son mémoire en réplique.

Force est dès lors de constater que le moyen fondé sur un défaut de motivation de la décision litigieuse - indépendamment de la question du bien-fondé de cette motivation - est à écarter pour ne pas être fondé.

En ce qui concerne ensuite la légalité intrinsèque de l'acte attaqué, les demandeurs en sollicitent l'annulation pour violation de la loi.

Dans ce contexte, ils réitèrent tout d'abord leur moyen tenant à un défaut de motivation suffisante de l'arrêté ministériel litigieux au regard de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, moyen touchant en réalité à la légalité externe de l'acte en cause et que le tribunal a d'ores et déjà écarté ci-avant.

Ensuite les demandeurs contestent que leur immeuble puisse être considéré comme remplissant les critères prévus à l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1983. En effet, l'arrêté ministériel, tout comme l'avis de la COSIMO auquel il renvoie et qui lui-même aurait repris les arguments développés dans une note du SSMN de novembre 2018, ne ferait que décrire de

¹ Cour adm. 20 octobre 2009, n°25738C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 90 et les autres références y citées.

manière banale l'immeuble en question sans invoquer d'argument propre dont il découlerait que l'immeuble remplit de près ou de loin les critères légaux pour sa conservation par le biais d'une inscription à l'inventaire supplémentaire.

Ils font valoir qu'il serait mentionné dans la note sommaire du SSMN dont le contenu aurait été repris dans le corps de l'arrêté ministériel que le seul argument justifiant prétendument sa conservation serait lié au fait que l'immeuble en question serait « *authentique et caractéristique pour l'époque de construction* » et ce, alors même que non seulement ces deux critères ne figureraient pas à l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1983, mais que, par ailleurs, ni le ministre, ni le SSMN ne seraient en mesure de dater plus précisément l'époque à laquelle l'immeuble litigieux a été construit en donnant, qui plus est, des indications vagues et divergentes.

Les demandeurs s'insurgent ensuite de nouveau sur la manière dont ils estiment qu'a été pris l'arrêté ministériel litigieux, à savoir sans tenir compte de leurs observations écrites, ni de l'avis négatif motivé du conseil communal ni même des conclusions contradictoires qui seraient pourtant contenues dans l'avis de la COSIMO, les demandeurs insistant sur le fait que les visas de l'arrêté ne mentionneraient pas un certain nombre d'observations écrites.

Ils ajoutent qu'un certain nombre d'incohérences, de contradictions majeures et de fautes, sinon d'omissions grossières se dégageraient du dossier administratif et qu'ils auraient d'ailleurs dénoncées, sans avoir reçu de réponse y relativement.

Ainsi, à la page 13 du dossier photographique figurerait un vitrail genre Art Déco qui n'existerait manifestement pas dans leur maison.

Or, cet état de fait serait d'autant plus relevant que l'arrêté ministériel tenterait de motiver l'intérêt historique, architectural et esthétique de leur maison notamment par des éléments de fenêtres en verre et que dans le dossier administratif seraient même évoqués des fenêtres en verre antique original qui n'existeraient manifestement pas.

A cela s'ajouterait que l'avis de la COSIMO sur lequel s'est basé le ministre contiendrait une position dénuée de sens alors que, d'un côté, les membres de cette commission se seraient majoritairement prononcés en faveur d'une inscription à l'inventaire supplémentaire, tandis que, de l'autre côté, ils auraient pris le soin de préciser qu'un rehaussement des immeubles visés était envisageable. Les demandeurs donnent toutefois à considérer que, non seulement un tel rehaussement serait très difficilement envisageable d'un point de vue technique, mais que, surtout, une telle déclaration viendrait, selon eux, anéantir les deux seuls prétendus critères évoqués par le SSMN pour tenter de justifier la préservation de leur maison et consistant à affirmer que l'immeuble serait authentique et caractéristique pour son époque de construction. Il y aurait dès lors lieu d'en déduire que leur maison serait en réalité à ce point banale et anodine que, même selon l'avis de la COSIMO, elle pourrait faire l'objet d'un rehaussement.

Les demandeurs insistent ensuite sur le fait que la description tant de l'intérieur que de l'extérieur de leur maison mettrait simplement en avant qu'il s'agit d'un bâtiment des plus simples sans qu'il ne puisse en être dégagé un quelconque intérêt historique, architectural ou esthétique, ni *a fortiori* un intérêt public à sa conservation, état de fait qui se trouverait confirmé par les photographies versées en cause. Ils soulignent, à cet égard, que l'immeuble litigieux se trouverait qui plus est dans une rue où des deux côtés seraient érigés des immeubles à 7 étages.

Ils sont en tout état de cause d'avis que le ministre n'aurait, en l'espèce, basé sa décision que sur deux critères tout à fait approximatifs, afin de vouloir justifier un intérêt à protéger leur maison, mais que ces critères ne seraient, en tout état de cause, pas suffisants pour prendre la mesure de protection litigieuse, de sorte que l'arrêté ministériel attaqué serait à annuler pour erreur manifeste d'appréciation.

Ensuite, les demandeurs sollicitent l'annulation de l'arrêté ministériel litigieux pour excès, sinon détournement de pouvoir.

Ils donnent, à cet égard, à considérer que les immeubles visés par l'arrêté auraient été connus de tous depuis toujours et que seule l'idée d'une transaction immobilière comportant une démolition aurait constitué un point de cristallisation sur les réseaux sociaux pour aboutir *in fine*, suite à une procédure administrative qu'ils qualifient de bâclée et truffée d'erreurs, à la prise d'une mesure de protection non justifiée.

Ils s'interrogent plus particulièrement sur le bien-fondé et l'opportunité de la décision litigieuse et ce plus particulièrement eu égard aux diverses contradictions ayant existé, que ce soit en termes légaux ou en termes de mise en œuvre de la procédure, les demandeurs réinsistant sur le fait que, selon eux, la décision de déclencher la procédure ayant abouti à l'inscription à l'inventaire supplémenterait devrait s'analyser comme une réponse politique, respectivement une réaction prise dans le contexte de « *l'hystérie* » ayant régné au cours des dernières semaines avant les élections législatives de 2018.

Les demandeurs prennent ensuite le soin de préciser que l'objectif principal de la loi du 19 juillet 2004 qui consisterait à développer l'habitat vertical nécessairement densifié aux fins de faire face aux besoins grandissant en termes de logements, viserait à réduire l'impact au sol des habitations en termes d'expansion.

Or, il ne serait pas admissible qu'une simple revendication émanant des réseaux sociaux ait pu suffire à remettre en cause cet objectif clairement défini et ayant abouti à l'élaboration d'un PAG à la suite d'une étude approfondie de l'ensemble des immeubles se trouvant sur le territoire de la Ville de Luxembourg ayant été effectuée sur une décennie par des spécialistes en la matière.

Au vu de ces considérations, l'arrêté serait à annuler pour excès sinon détournement de pouvoir dans le chef du ministre.

Ensuite, les demandeurs font valoir que l'arrêté ministériel en cause violerait le principe de proportionnalité en ce sens que des centaines d'immeubles construits eux-aussi au début du 20^e siècle sinon dans la première moitié du 20^e siècle n'auraient pas été inscrits à l'inventaire supplémentaire, voire auraient été détruits, de sorte que l'arrêté ministériel contreviendrait aux dispositions de l'article 10 de la Constitution garantissant l'égalité des citoyens devant la loi.

Par ailleurs, l'arrêté ministériel contreviendrait aux principes fondamentaux de sécurité juridique et de confiance légitime dont chaque citoyen pourrait se prévaloir en ce sens qu'il serait inadmissible qu'un PAG soit remis en cause moins de deux années après son adoption.

En effet, ils sont d'avis qu'aucun des éléments factuels et juridiques ayant existé au moment de la prise de la décision litigieuse n'aurait permis de penser qu'une telle protection

frapperait un immeuble situé en « zone normale », en l'occurrence dans une zone mixte urbaine.

Finalement, ils estiment que la décision litigieuse porterait atteinte à leur droit de propriété tel que garanti par l'article 16 de la Constitution en ce sens que l'inscription de leur maison à l'inventaire supplémentaire ne serait pas justifié mais aurait, au contraire, des conséquences négatives considérables dans leur chef en les privant de leur droit de disposer de leur bien comme ils l'avaient prévu, puisqu'il leur aurait été, respectivement il leur serait impossible de procéder à la vente de leur immeuble isolé en dent de scie dans une rue constituée d'immeubles à 7 étages, ce qui leur causerait un préjudice financier considérable.

Dans son mémoire en réponse, la partie étatique insiste tout d'abord sur le fait que les conditions tenant à l'existence d'un intérêt public en matière de classement seraient différentes de celle en matière d'inscription à l'inventaire supplémentaire où seul un intérêt public suffisant serait exigé par la loi. Or, elle estime que cette condition serait remplie en l'espèce puisque la maison litigieuse répondrait à plusieurs critères fixés à l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1983.

Après avoir précisé que lorsqu'un agent du SSMN se serait rendu sur place lors de la première visite des lieux, celle-ci aurait uniquement pu s'effectuer à l'extérieur faute d'avoir pu accéder à l'intérieur, la partie étatique explique que les photographies sur base desquelles la description de l'immeuble a été rédigée auraient été transmises par l'ancienne locataire de la maison qui serait à qualifier de source fiable et que ces photographies concorderaient avec l'état actuel de la maison, tel que cela aurait été confirmé lors de la deuxième visite des lieux avec les propriétaires, leur avocat et les agents du SSMN.

La partie étatique estime ensuite que l'intérêt public à protéger et conserver l'immeuble litigieux aurait été clairement identifié par les experts du SSMN et confirmé par l'avis de la COSIMO et ce sur base de critères scientifiquement établis et publiés.

Ainsi, il remplirait le critère de l'authenticité en ce sens qu'il aurait connu peu de transformations et gardé son caractère authentique des époques de construction, le corps de base ayant été gardé et étant encore lisible sur la façade, tandis que l'agencement des pièces à l'intérieur serait d'origine.

La maison remplirait également le critère du genre en ce qu'il s'agirait d'une maison urbaine, adaptée que pour cette destination, ce qui serait reflété dans l'agencement typique des pièces à l'intérieur de l'immeuble.

Par ailleurs, la maison répondrait au type de construction d'une maison d'habitation urbaine.

Pour ce qui est du critère tenant à ce que la maison est qualifiée comme étant caractéristique pour une époque de construction, la partie étatique précise que des éléments de la façade seraient encore originaux tout comme les structures et l'aménagement de l'intérieur, pour en conclure que l'entièreté de la maison serait caractéristique de son époque de construction.

La partie étatique admet ensuite qu'une erreur s'est glissée dans la documentation en ce sens que la photo du vitrail repris à la pièce n°25 ne ferait pas partie de la maison des

demandeurs, tout en soulignant que le litismandataire des demandeurs aurait été informé de cet état de fait avant la prise de l'arrêté ministériel litigieux.

Elle insiste toutefois sur le fait que l'appréciation de l'immeuble tant par la COSIMO, que par le SSMN et le ministre se serait faite sans tenir compte de ce cliché, alors que l'historienne de l'art ayant instruit le dossier, à savoir Madame ..., aurait pu inspecter l'immeuble et qu'elle aurait parfaitement su quels vitraux y sont installés. La partie étatique précise, à cet égard, que le « *Antikglas* » serait bien présent et qu'il s'agirait du vitrage original des fenêtres de l'époque de construction et non d'une pose de vitrail en plomb. A cela s'ajouterait que la maison litigieuse contiendrait encore de nombreuses fenêtres avec leur vitrerie originale.

La partie étatique insiste finalement sur le fait que, tel que mis en avant par la COSIMO, un rehaussement de l'immeuble serait techniquement possible dans le sens de la mise en place d'un étage en plus sans toucher la structure intérieure, et qu'il serait parfaitement possible de le concilier harmonieusement avec l'existant.

Quant au moyen tenant à l'excès, respectivement au détournement de pouvoir reproché au ministre, la partie étatique réfute les développements adverses visant à reprocher en substance que la procédure de conservation n'aurait été entreprise que dans le contexte des élections législatives de 2018 et donc pour des considérations purement politiques, tout en insistant sur le fait que la procédure de protection aurait suivi les étapes de procédure prévues par la loi.

Elle donne ensuite à considérer que la protection d'un immeuble au niveau communal et celle au niveau national seraient deux catégories de protection distinctes et opérant de manière indépendante, de sorte que l'argumentation afférente des demandeurs suivant laquelle le fait que l'immeuble n'a pas été protégé à travers le PAG empêcherait sa protection au niveau de la loi du 18 juillet 1983 tomberait à faux. Dans ce même contexte, elle réfute le reproche suivant lequel le ministre aurait violé le principe général du droit à la confiance légitime du fait d'avoir soumis un immeuble se situant au niveau du PAG dans une zone mixte urbaine à une mesure de protection, en soulignant qu'il serait impossible pour le ministre et ses services de suivre tous les projets de construction en cours sur des immeubles, de sorte qu'en prenant l'arrêté litigieux le ministre aurait pris ses responsabilités dans la situation d'urgence telle qu'elle se serait présentée à lui, tout en agissant dans l'intérêt du patrimoine national.

La partie étatique conteste ensuite que la décision litigieuse porterait une atteinte disproportionnée au droit de propriété des demandeurs tel que garanti à travers l'article 16 de la Constitution, en mettant plus particulièrement en avant que la mesure de préservation n'atteindrait pas l'ensemble des attributs du droit de propriété, de même qu'il existerait une possibilité d'indemnisation et d'allocation de subventions, tout en se référant, par ailleurs, à un arrêt de la Cour administrative du 3 septembre 2014, inscrit sous le numéro 34327C du rôle.

En ce qui concerne plus particulièrement le reproche tenant à une violation du principe de proportionnalité, la partie étatique fait valoir que ce serait à bon droit que le ministre a pris l'arrêté litigieux étant donné qu'en application de la loi du 18 juillet 1983, un immeuble présentant un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation serait inscrit à l'inventaire supplémentaire, de sorte qu'en égard aux faits matériellement établis en l'espèce, la mesure prise serait à considérer comme proportionnelle au but recherché.

Finalement, la partie étatique propose d'effectuer une visite des lieux « *afin que le tribunal puisse rendre une décision saine et juste sur base d'un constat objectif* ».

Dans leur mémoire en réplique, les demandeurs contestent l'analyse étatique suivant laquelle un simple intérêt suffisant pourrait justifier une inscription à l'inventaire supplémentaire et ce, au motif que la partie étatique ferait abstraction de la circonstance élémentaire et primordiale que le texte de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 commencerait par la formulation « *Les immeubles répondant à la définition établie à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, qui (...)* ». Contrairement à ce qui est soutenu par la partie étatique, il faudrait dès lors qu'il existe un intérêt public à conserver les immeubles « *au point de vue archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel* ».

Tout en renvoyant à diverses jurisprudences des juridictions administratives dans lesquelles des décisions ayant porté des immeubles à l'inventaire supplémentaire ont été annulées pour erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'autorité de décision, les demandeurs sollicitent que dans la présente affaire, le tribunal retienne également une erreur manifeste d'appréciation dans le chef du ministre.

Ils réitèrent ensuite que l'arrêté ministériel serait à annuler pour excès, sinon détournement de pouvoir dans le chef du ministre.

Tout en concédant que les procédures d'identification et d'inventorisation seraient des opérations fondamentales pour la protection et la gestion du patrimoine bâti que le gouvernement ne pourrait assumer seul et que les communes devraient repérer et protéger les immeubles dignes de protection via leurs PAG et en admettant que tout un arsenal juridique que ce soit législatif ou d'ordre communal serait venu compléter le contexte de la loi du 18 juillet 1983 pour rendre plus efficace la protection du patrimoine, les demandeurs donnent toutefois à considérer que ces mécanismes juridiques consistant notamment à « *classer* » à l'inventaire supplémentaire des immeubles devraient se fonder sur des critères objectifs et précis sans pouvoir être déployés suivant les circonstances politiques ou l'avis, voire la simple défense d'intérêts privés d'une partie de la population réunie en association et ce, au détriment d'un droit individuel fondamental, tel le droit de propriété des justiciables.

Or, en l'espèce, cette procédure juridique aurait été utilisée dans un autre but, à savoir celui de répondre à une partie de l'opinion publique et non à l'intérêt général.

Ensuite, les demandeurs font valoir que nonobstant les arguments développés par la partie étatique en cours de procédure contentieuse, ils ne disposeraient toujours pas d'éléments objectifs et précis leur permettant de comprendre la décision leur opposée. Ils estiment, au contraire, que la partie étatique « *s'enferme[r]ait dans une logorrhée générale et abstraite* » sans se soucier de leur sort et en faisant fi de la réalité environnante, à savoir que de nombreux propriétaires de maisons semblables dans la même rue auraient pu vendre leur bien sans aucune restriction et que ces maisons auraient laissé la place à des immeubles de 7 étages et plus, sans que ni l'Etat ni la commune ne s'en soient préoccupés. Il serait dès lors patent que l'arrêté litigieux créerait une rupture non justifiée de l'égalité entre les citoyens.

Ils insistent sur le fait que leur immeuble aurait préexisté à l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1983 et à toutes les réformes y successives, de même qu'il aurait préexisté à tous les PAG de la Ville de Luxembourg et qu'il n'aurait pas fait l'objet d'un repérage tel que prévu par la loi du 18 juillet 1983 et les PAG successifs.

Il serait dès lors incompréhensible que, tel que voudrait le faire croire la partie étatique, ce ne serait qu'à la fin de l'année 2018 que leur maison, qu'ils qualifient comme étant anodine et des plus modestes, ayant, qui plus est, fait l'objet au fil des années de travaux de rénovation se situant manifestement en dehors de tout critère d'authenticité et de caractéristique d'une époque de construction, ait pu attirer un soudain intérêt au niveau gouvernemental, les demandeurs soulignant que leur maison, du fait de sa situation en dent de scie évidente, aurait, au contraire, bien été remarquée dans le cadre de chaque *screening* au cours des 15 dernières années, ce qui aurait d'ailleurs été ouvertement reconnu sur place par les agents du SSMN. Les demandeurs réitèrent dès lors que malgré l'absence de toute volonté politique de vouloir protéger l'immeuble pourtant bien connu, il n'aurait fallu qu'« *une question parlementaire en pleine période électorale, de fausses affirmations de la part du Député [...], une association ..., un certain appui politique et les bons contacts* », pour que moins de 6 mois plus tard, il soit procédé par voie d'arrêté ministériel à l'inscription de leur maison à l'inventaire supplémentaire.

Au vu de ces considérations, les demandeurs sont d'avis que l'arrêté ministériel serait à considérer comme étant manifestement contraire aux principes de sécurité et de confiance légitime.

Enfin, et en ce qui concerne la violation alléguée par l'arrêté ministériel litigieux de leur droit de propriété, les demandeurs insistent sur le fait que, contrairement à ce qui est argumenté par la partie étatique, il ne suffirait pas qu'une indemnisation soit prévue légalement, encore faudrait-il que les conditions de quasi-expropriation dans le chef des propriétaires soient justifiées en ce sens que les conditions d'une inscription à l'inventaire supplémentaire soient données, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. A cela s'ajouterait que le paiement d'une indemnité à un administré voyant son immeuble soumis à une procédure de classement resterait purement facultative dans le chef du ministre.

A titre tout à fait subsidiaire et si le tribunal devait estimer ne pas disposer de suffisamment d'éléments et de preuves pour annuler l'arrêté ministériel litigieux, les demandeurs informent le tribunal ne pas être opposés à une visite des lieux telle que proposée par la partie étatique.

Dans son mémoire en duplique, la partie étatique entend tout d'abord préciser que la notion d'intérêt public en matière d'inscription à l'inventaire supplémentaire découlerait d'une lecture combinée des articles 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 17, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1983 et que, de ce fait, une telle inscription concernerait les immeubles ne justifiant pas une demande de classement immédiat tout en présentant néanmoins un intérêt public suffisant, la partie étatique expliquant que la lecture complète de l'article 17 révélerait une « *sorte de mécanisme « d'antichambre » à la mesure de classement* » en ce sens que l'inscription à l'inventaire supplémentaire ne produirait pas les mêmes effets conservatoires que le classement, le propriétaire concerné par une inscription devant simplement notifier les travaux projetés 30 jours auparavant, auquel cas le ministre disposerait alors d'un délai de 30 jours pour notifier son intention d'engager la procédure de classement.

Elle fait ensuite valoir que les demandeurs se contenteraient de renvoyer à des jurisprudences sans autres précisions ou photographies, tout en soulignant qu'en la présente matière, il faudrait analyser chaque objet et y appliquer la loi du 18 juillet 1983, ainsi que les critères y fixés de manière individuelle. Comme les immeubles ayant fait l'objet d'une mesure

de protection nationale diffèreraient en ce qui concerne leur histoire ou leur architecture, il serait difficile de les comparer.

En tout état de cause, la partie étatique est d'avis qu'une application stricte et motivée des critères de la loi du 18 juillet 1983 s'imposerait et qu'une telle analyse, à laquelle les demandeurs ne se seraient pas livrés, démontrerait que les immeubles visés par l'arrêté ministériel litigieux présenteraient, au vue de leur aspect et des critères y relatifs, un intérêt public suffisant pour les inscrire à l'inventaire supplémentaire.

Elle ajoute que les demandeurs se plaindraient sans autre précision d'une absence d'éléments objectifs justifiant une protection sans toutefois entrer en détail sur l'analyse des critères mis en avant et leur application au cas d'espèce.

Enfin, la partie étatique réfute le moyen tenant à la prétendue violation par l'arrêté ministériel litigieux du principe de la confiance légitime au motif du classement des immeubles en « zone mixte urbaine » du PAG, tout en insistant sur le fait que les dispositions de la loi du 19 juillet 2004 et celles du 18 juillet 1983 coexisteraient, de sorte que le classement dans une zone mixte urbaine d'un PAG n'empêcherait pas la prise d'une mesure ultérieure de protection sur base de la loi du 18 juillet 1983 et qu'*a fortiori*, il ne saurait être question d'une violation du principe de confiance légitime.

Tel que relevé ci-avant, l'article 17, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 18 juillet 1983 dispose, dans sa version applicable au jour de la prise de la décision actuellement litigieuse, que « *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}. [...] ».

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 relève ensuite que lorsque le ministre décide d'inscrire un immeuble à l'inventaire supplémentaire en raison de son intérêt historique, architectural et esthétique, tel que cela a été le cas en l'espèce, il doit, en tout état de cause, pouvoir justifier que la conservation de cet immeuble présente un intérêt suffisant pour en rendre désirable la conservation.

Il y a, à cet égard, lieu de constater que le SSMN, dont l'une des missions consiste à préparer et à gérer les procédures en vue de la protection juridique nationale du patrimoine bâti

qui relève d'un intérêt public au niveau national a dégagé des critères servant aux repérages du patrimoine bâti, critères sur lesquels la partie étatique s'appuie en l'espèce pour justifier, dans le cadre de la procédure contentieuse, la mesure de protection litigieuse. Si certes lesdits critères n'ont pas encore fait l'objet d'une consécration légale, force est toutefois de relever que dans la mesure où leur finalité non contestée est uniquement celle de guider une décision visant à conserver le patrimoine bâti, conditionnée par la question de savoir si un immeuble peut être considéré comme étant digne de protection, il ne saurait être reproché à l'autorité de décision de s'appuyer sur les critères en question pour tenter de justifier l'intérêt public suffisant que représente, selon elle, l'objet litigieux à être conservé.

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 que la mesure de protection est motivée par le fait que les deux maisons sises aux numéros ..., présenteraient un intérêt historique, architectural et esthétique en ce que, en substance, il s'agirait d'un ensemble authentique et caractéristique pour son époque de construction.

Si, suivant les recommandations du SSMN, la période de construction peut effectivement être un critère pour repérer un immeuble digne de protection, encore faut-il qu'il soit justifié en quoi l'objet en question est caractéristique de son époque de construction, c'est-à-dire quelles sont exactement les caractéristiques qui font qu'un immeuble est particulièrement représentatif de son époque de construction et qu'il mérite, de ce fait, d'être protégé.

En l'espèce, la mesure de protection litigieuse est motivée sur base du constat que les deux immeubles visés correspondraient à la typologie des maisons mitoyennes (« *Typologie der Reihenhäuser* ») ayant été planifiées et réalisées dans le cadre du plan d'occupation des sols du quartier de ... (« *Bebauungsplan des Stadtviertels ...* ») et qu'ils témoigneraient de la norme recherchée au début, sinon au cours de la première moitié du 20^e siècle laquelle se caractériserait par des immeubles de deux ou trois étages. Il y a toutefois lieu de constater qu'il s'agit là d'une motivation par pure affirmation et non autrement étayée, qui ne permet pas de retracer concrètement les éléments justifiant, aux yeux du ministre, l'inscription de la bâtisse litigieuse à l'inventaire supplémentaire, à savoir plus particulièrement son authenticité et le fait qu'elle serait caractéristique pour son époque de construction.

En effet, mis à part le fait d'insister sur la mitoyenneté des deux maisons sises aux numéros ... et ... et de décrire la manière dont elles sont reliées entre elles de par leur aspect extérieur, il ne se dégage pas de l'arrêté ministériel quelles sont exactement les caractéristiques architecturales, historiques ou esthétiques particulières qui feraient que l'immeuble litigieux soit digne de protection.

Ce constat est d'autant plus vrai que le ministre n'a même pas fourni d'indication exacte quant à l'année du moins approximative de la construction de la maison litigieuse, l'arrêté ministériel la situant tantôt « *in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts* » et tantôt « *zu Beginn des 20. Jahrhunderts* », en se contentant d'indiquer péremptoirement que la bâtisse, de type maison mitoyenne, en ce qu'elle s'étendrait sur deux étages, serait un témoin de la norme recherchée au début du 20^e siècle, le tout en renvoyant, sans autre précision et explications, à un plan d'occupation du sol du quartier ... dans le cadre duquel ladite maison aurait été planifiée et réalisée.

La justification fournie à l'appui de l'arrêté ministériel n'a pas été davantage complétée en cours de procédure contentieuse puisque la partie étatique s'est contentée de décrire de manière tout aussi théorique et abstraite la maison litigieuse en précisant que, du point de vue du genre, il s'agirait « *d'une maison d'habitation urbaine, adaptée que pour cette destination* », respectivement que, quant au type de bâti, il s'agirait d'une maison « *du type de construction d'une maison d'habitation urbaine* », tout en tentant de justifier son rattachement à une époque de construction par le fait que des éléments de la façade, de même que les structures et l'aménagement de l'intérieur seraient encore originaux, sans toutefois préciser quelle est exactement l'époque de construction ou bien le style architectural auquel la bâtisse peut être rattaché.

Le tribunal relève, par ailleurs, que la partie étatique n'a pas tenté d'élucider les interrogations soulevées quant à l'époque de construction de la bâtisse litigieuse, ce qui aurait toutefois été aisément possible soit en versant le « *Bebauungsplan* » dans le cadre duquel la maison en question a prétendument été planifiée et réalisée, soit, à tout le moins, en indiquant sur quelle période ledit plan était applicable, ce qui aurait, en effet, permis de situer du moins approximativement la période de construction de la bâtisse litigieuse dont il n'est pas contesté qu'elle n'a été acquise qu'en 1956 par les parents des demandeurs.

A défaut d'être à même de rattacher la bâtisse litigieuse à une époque de construction, respectivement à un style architectural précis, il est en tout état de cause vain d'invoquer son authenticité ou l'existence de caractéristiques historiques, architecturales ou esthétiques particulières qui la rendraient prétendument digne de conservation, alors que la valeur de tels critères ne peut nécessairement être appréciée que par rapport à une époque ou à un style architectural dont il est soutenu que la bâtisse serait particulièrement représentative.

Au-delà de ces considérations, le tribunal ne saurait que constater qu'il ne se dégage pas des éléments sur lesquels le ministre s'est fondé pour justifier la mesure de conservation litigieuse que la maison en cause doit être considérée comme présentant un intérêt suffisant pour en rendre désirable la conservation par le biais de son inscription à l'inventaire supplémentaire, étant relevé que le fait non contesté que l'immeuble en question soit une maison de type mitoyenne s'étendant sur deux étages, respectivement « *une maison d'habitation urbaine, adaptée que pour cette destination* », n'a, à première vue et compte tenu du fait qu'elle se situe dans un quartier depuis toujours largement résidentiel, rien de surprenant, ni n'est-il *a fortiori* suffisant pour en faire un exemplaire représentatif d'un genre ou d'un type de construction méritant d'être protégé.

A cela s'ajoute que ce n'est en tout état de cause pas parce qu'un immeuble s'étend sur deux étages, ni même le fait que des éléments de son intérieur ou extérieur sont encore prétendument d'origine qu'il doit être considéré comme méritant d'être protégé pour être caractéristique de son époque de construction puisque tel devrait alors, suivant la logique du

ministre, être le cas de tout immeuble plus ou moins bien conservé et construit au cours de la première moitié du 20^e siècle.

Si certes les maisons visées par l'arrêté ministériel litigieux possèdent notamment de par leur mitoyenneté un certain charme par opposition aux immeubles plus récents les entourant et si, le cas échéant, des erreurs du passé ont conduit à la destruction de maisons éventuellement dignes de protection ayant pu exister dans la partie de ... où est implantée la maison litigieuse, cet état de fait ne saurait servir de prétexte pour retenir que, de manière générale et automatique, et surtout sans justification suffisante, la maison litigieuse aurait une valeur intrinsèque telle qu'elle mériterait d'être conservée du seul fait que, de par sa mitoyenneté et de son style différent par rapport aux immeubles plus récents l'entourant, elle constituerait un ensemble à protéger. Plus particulièrement, eu égard à la circonstance non contestée que la maison litigieuse et celle sise au numéro ... sont les dernières maisons mitoyennes du même style situées dans la partie inférieure de ... où elles sont, en effet, entourées d'immeubles beaucoup plus récents s'étendant sur 7 étages et plus, aucune caractéristique architecturale ou esthétique justifiant leur préservation ne saurait valablement être tirée de leur prétendue qualité d'ensemble à protéger alors qu'il s'agit, au contraire, de deux objets isolés dans la partie du quartier ... où ils sont implantés.

Compte de tenu 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 manifestement pas suffisants pour retenir que l'immeuble litigieux présente, tel qu'il le soutient, un quelconque intérêt historique, architectural et esthétique pour justifier sa préservation au sens de l'article 17, alinéa 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1983, les caractéristiques sur lesquelles le ministre entend se baser pour justifier l'existence d'un tel intérêt, devant, tel que relevé ci-avant, apparaître de manière évidente pour justifier l'atteinte portée à la situation du propriétaire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Au vu des considérations qui précèdent, il n'y a pas lieu de donner suite à la demande visant à ordonner une mesure d'instruction supplémentaire, telle que préconisée par la partie étatique, une telle mesure ne pouvant être ordonnée sur un fait que si la partie qui l'allègue ne dispose pas d'éléments suffisants pour le prouver, une mesure d'instruction ne pouvant toutefois en aucun cas être ordonnée en vue de suppléer la carence d'une partie dans l'administration de la preuve.

Il s'ensuit que, sans qu'il n'y ait lieu de statuer plus en avant sur les autres moyens invoqués par les demandeurs pour conclure à l'annulation de l'arrêté ministériel litigieux, le recours est à déclarer fondé et l'arrêté ministériel du 18 mars 2019 est annuler en ce qu'il a porté inscription de l'immeuble sis au numéro ... à Luxembourg-Ville à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux.

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 l'arrêté ministériel du 18 mars 2019 en ce qu'il a porté inscription de l'immeuble sis au numéro ... à Luxembourg-Ville à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux ;

condamne l'Etat aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 16 décembre 2020 par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Castegnaro, premier juge,
Carine Reinesch, juge

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Luana Poiani

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 16 décembre 2020
Le greffier du tribunal administratif