

Audience publique du 1^{er} mars 2021

Recours formé par
Madame ..., ...,
contre une décision du ministre de la Mobilité et des Travaux publics
en matière de permission de voirie

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 43613 et déposée le 2 octobre 2019 au greffe du tribunal administratif par Maître Régua Amiali, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., demeurant à L-..., tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision de refus d'une permission de voirie du ministre de la Mobilité et des Travaux publics lui notifiée le 4 juillet 2019 ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 3 décembre 2019 ;

Vu le mémoire en réplique de Maître Régua Amiali déposé au greffe du tribunal administratif en date du 3 janvier 2020 au nom de Madame ..., préqualifiée ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 24 janvier 2020 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision critiquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Régua Amiali et Monsieur le délégué du gouvernement Yannick Genot en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 6 janvier 2021.

Par un courrier du 29 mars 2019, Madame ... sollicite auprès de l'administration des Ponts et Chaussées, service des Permissions de voirie, l'autorisation de mettre en place un portail coulissant opaque et une clôture aux abords du chemin repris (CR) 148 à

Par une note *brevi manu* du 21 juin 2019, inscrite sous le numéro ..., adressée au directeur de l'administration des Ponts et Chaussées, le ministre de la Mobilité et des Travaux publics, ci-après désigné par « le ministre », déclara se rallier à la proposition de refus d'une permission de voirie dudit directeur, sur le fondement de la motivation suivante :

« *La porte coulissante à cassettes non transparente n'est pas compatible avec le champ de visibilité tel que prévu par le guide d'application. Il n'y a pas de contrainte au niveau des constructions existantes pour justifier une telle dérogation.* ».

Par un courrier du 4 juillet 2019, le préposé du service régional de l'administration des Ponts et Chaussées, ci-après désigné par « le préposé », informa Madame ... de ce que le ministre a, par décision du 21 juin 2019, refusé l'autorisation de délivrer la permission de voirie telle que sollicitée.

Ce courrier est libellé comme suit :

« En réponse à votre demande précitée, je suis au regret de devoir vous informer que Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics, département des travaux publics, par sa décision du 21 juin 2019 a refusé l'autorisation afférente.

La décision de refus a été prise en application de la loi du 21 décembre 2009 relative au régime des permissions de voirie.

La motivation du refus est la suivante :

« La porte coulissante à cassettes non transparente n'est pas compatible avec le champ de visibilité tel que prévu par le guide d'application. Il n'y a pas de contrainte au niveau des constructions existantes pour justifier une telle dérogation. » [...]».

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif le 2 octobre 2019, Madame ... a fait introduire un recours tendant à la réformation sinon à l'annulation « d'une décision rendue par le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics en date du 4 juillet 2019 » refusant une permission de voirie.

Aux termes de l'article 12 de la loi modifiée du 21 décembre 2009 sur les permissions de voirie et modifiant la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes, ci-après désignée par « la loi du 21 décembre 2009 », « La décision portant refus d'autorisation est susceptible de recours devant le tribunal administratif, qui statue comme juge du fond », de sorte qu'en la présente matière, le tribunal est compétent pour connaître d'un recours en réformation.

Quant à la décision faisant l'objet du recours, le tribunal constate que Madame ... a indiqué diriger son recours contre une décision qui aurait été rendue par le ministre en date du 4 juillet 2019. Or, le courrier du 4 juillet 2019 auquel il est fait référence n'émane non pas du ministre, mais du préposé, de sorte qu'en tant que tel, il ne contient aucun élément décisionnel propre, le préposé s'étant, en effet, limité à informer Madame ... de la décision du ministre du 21 juin 2019 de refuser de lui délivrer la permission de voirie sollicitée.

Force est toutefois de constater que Madame ... a précisé qu'elle attaque une décision de refus d'une permission de voirie prise par le ministre, de sorte que le tribunal en conclut qu'en substance, le recours vise non pas la lettre d'information du préposé en tant que telle, mais la décision de refus du ministre du 21 juin 2019 telle qu'elle est véhiculée par l'écrit du préposé du 4 juillet 2019, le litismandataire de Madame ... ayant précisé à l'audience des plaidoiries sur question afférente du tribunal que le courrier du 4 juillet 2019 reprendrait la décision ministérielle de refus lui faisant grief et qui aurait, par ailleurs, uniquement été portée à sa connaissance à travers ce même courrier.

Dans cette mesure, le recours principal en réformation est dès lors à déclarer recevable pour avoir, par ailleurs, été introduit dans les formes et délai de la loi.

Il n'y a, par conséquent, pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation.

A l'appui de son recours, la demanderesse critique tout d'abord la décision déferée au motif qu'elle aurait été prise alors même que les conditions pour prononcer un refus de permission de voirie ne seraient pas remplies.

Elle estime que la condition tenant à la transparence du portail, telle que lui opposée pour refuser la permission de voirie, aurait été ajoutée par le ministre en l'absence de texte légal.

Elle ajoute que si le ministre avait motivé son refus sur base du constat que « *la porte coulissante à cassettes non transparente [n'était] pas compatible avec le champ de visibilité tel que prévu par le guide d'application* », il y aurait toutefois lieu de constater que le guide en question n'imposerait pas comme condition de visibilité que la porte coulissante soit transparente, la demanderesse soulignant que, selon elle, aucune disposition ne prévoirait que le portail devrait être transparent pour respecter le champ de visibilité permettant un accès sécurisé sur la voie publique.

Elle fait ensuite valoir qu'une analyse de la situation des lieux permettrait de constater qu'aucun élément ne gêne la visibilité des conducteurs dans les mouvements d'entrée et plus particulièrement de sortie sur le domaine public puisqu'ils pourraient s'insérer en toute sécurité dans la circulation.

En second lieu, la demanderesse invoque une violation du principe constitutionnel d'égalité devant la loi, tel que consacré à l'article 10bis, paragraphe (1) de la Constitution, au motif qu'au moins un habitant de la localité de ..., dont la maison se trouverait au numéro ..., disposerait d'un portail identique à celui qu'elle projetterait de mettre en place.

Elle est dès lors d'avis que le ministre ne pourrait pas, sauf à violer le principe constitutionnel d'égalité devant la loi, d'un côté, accorder une permission de voirie à un usager qui n'aurait pas posé un portail transparent et, de l'autre côté, lui refuser la permission de voirie sollicitée en lui opposant le manque de transparence du portail projeté.

Dans son mémoire en réponse, la partie étatique s'appuie sur les articles 1^{er}, paragraphe (1), 3, 5 et 13 de la loi du 21 décembre 2009 et la jurisprudence des juridictions administratives pour soutenir que l'intérêt de la sécurité et la commodité de la route et des riverains seraient des préoccupations expressément mentionnées par le législateur et aux fins du respect desquelles le ministre serait autorisé à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher que des aménagements ne mettent en danger ou ne gênent la circulation routière, voire les usagers de la route.

Il serait, par ailleurs, de jurisprudence que dans la mesure où la loi ne fixerait pas de critères sur lesquels l'administration peut se fonder pour refuser ou autoriser une permission de voirie, le ministre devrait examiner, pour chaque cas d'espèce, si le projet est de nature à créer des dangers directs ou indirects pour les usagers de la route.

La partie étatique réfute ensuite le reproche adverse suivant lequel il n'existerait pas de conditions pour prononcer un refus de permission de voirie alors qu'au contraire, la décision de refus litigieuse serait intervenue dans le cadre de la loi du 21 décembre 2009. Elle donne, à cet égard, à considérer qu'il serait de jurisprudence constante que l'autorité administrative

pourrait fournir, même au cours de la procédure contentieuse, un complément de motivation à la base de sa décision.

Elle souligne qu'il serait également de jurisprudence constante que le ministre pourrait valablement se prévaloir des dispositions du guide d'application pour l'établissement des permissions de voirie ministérielles, ci-après désigné par « le Guide », en tant que motivation factuelle et technique pour autant qu'il se dégage de l'analyse des circonstances concrètes de l'espèce que les dispositions en question s'inscrivent dans l'objectif général de la loi applicable, à savoir celui de la préservation de la sécurité des usagers de la route.

Or, en l'espèce, la décision de refus serait intervenue à la suite d'un examen *in concreto* de la situation, le ministre ayant plus particulièrement examiné si la porte coulissante projetée était de nature à créer des dangers pour les usagers de la route.

Comme les mouvements d'entrée et de sortie se feraient par le biais du trottoir bordant la propriété de la demanderesse, il aurait été analysé quel était le champ de visibilité théorique pour un véhicule lors des mouvements d'entrée et plus particulièrement de sortie, la partie étatique expliquant que cet examen aurait révélé que les conditions de visibilité théorique telles que fixées au point G.3. du Guide n'étaient pas remplies en l'espèce.

Elle précise que même si le point G.3. du Guide ne comportait pas de condition tenant à la transparence du portail, il n'en resterait pas moins que la partie du dispositif d'enceinte se trouvant à l'intérieur du champ de visibilité devrait avoir une hauteur ne dépassant pas 0,80 m, en contre-haut du niveau du trottoir ou de l'accotement attenant et que seule la construction de piliers d'une hauteur maximale de 1,60 m et d'une largeur maximale correspondant à l'épaisseur du dispositif d'enceinte y serait autorisée de part et d'autre des accès, de même qu'aux extrémités de la propriété.

Comme en l'espèce, la hauteur du portail dépasserait les 0,80 m, il devrait être muni de cassettes transparentes pour que le champ de visibilité nécessaire à une sortie sécurisée soit respecté.

Elle ajoute que l'examen du dossier aurait révélé que l'installation du portail telle que projetée masquerait en position ouverte la vue d'un véhicule sortant de la propriété sur les piétons circulant sur le trottoir, ainsi que sur le trafic routier aux abords de la propriété, la partie étatique insistant, dans ce contexte, sur le fait que comme les mouvements de sortie d'un véhicule se feraient à travers le trottoir, il y aurait un risque de danger pour les usagers de la voie publique, y compris les piétons et les cyclistes.

Comme la décision de refus serait basée sur tous ces éléments tenant à la sécurité des usagers de la route, il y aurait lieu d'admettre que le ministre aurait apprécié la situation de fait de manière correcte.

La partie étatique réfute ensuite toute violation par le ministre du principe constitutionnel d'égalité devant la loi en faisant, à cet égard, valoir que la seule circonstance qu'un autre portail aurait été autorisé ne serait pas de nature à créer des droits dans le chef de la demanderesse.

Quant au portail évoqué par la demanderesse, elle précise que celui-ci aurait bien été autorisé en 2017, mais que, depuis lors, les dispositions du Guide concernant notamment le

champ de visibilité auraient été adaptées en vue de permettre une entrée et une sortie sécurisées des propriétés privées sur le domaine public.

Ainsi, la profondeur du triangle formé par le champ de visibilité théorique aurait été ramenée à 2,00 m, tout en adaptant la position du triangle par rapport à l'ouverture sur le domaine public par la prise en compte de la position du chauffeur d'une voiture quittant la propriété, la partie étatique expliquant plus particulièrement que cette modification aurait permis de réduire « les longueurs l_1 et l_2 » pour lesquelles la hauteur des aménagements extérieurs est limitée à 0,80 m, tout en garantissant la sécurité des piétons et des usagers de la voie publique.

A titre de conclusion, la partie étatique réitère que l'examen *in concreto* de la demande de Madame ... aurait révélé que les conditions de visibilité théorique n'étaient pas remplies en l'espèce, de sorte que la décision de refus serait à confirmer.

A titre subsidiaire et pour autant que de besoin, la partie étatique indique que la demanderesse pourrait obtenir une autorisation dans le respect des dispositions du Guide et des dispositions légales ou bien si elle aménageait le portail avec des ouvertures/vues, de façon à ce que le champ de visibilité soit garanti à partir d'une hauteur de 0,80 m en position ouverte sur les longueurs l_1 et l_2 de la figure 14 du Guide, ou bien si elle aménageait le système d'ouverture de manière à ce que le champ de visibilité prédéfini soit garanti.

Dans son mémoire en réplique, la demanderesse maintient tout d'abord que les conditions pour refuser de faire droit à sa demande de permission de voirie ne seraient pas données en réitérant son constat d'une absence de texte légal imposant la transparence du portail, tout en donnant à considérer que la partie étatique elle-même admettrait que cette condition de transparence ne se dégagerait pas d'un texte légal.

Elle conteste ensuite que la partie étatique soit admise à fournir un complément de motivation en cours de procédure en faisant valoir que le ministre aurait basé son refus sur le seul et unique motif qu'une porte non transparente ne serait pas compatible avec le champ de visibilité tel que prévu par le Guide, sans toutefois indiquer nulle part que la condition du champ de visibilité ne serait pas remplie, au motif que l'enceinte dépasserait les 0,80 m.

Il conviendrait dès lors d'en tirer les conséquences juridiques qui s'imposeraient, à savoir constater que la décision litigieuse ne serait basée sur aucun texte légal pouvant la justifier.

En second lieu, et si par impossible le tribunal devait considérer que la décision litigieuse était basée sur un texte légal justifiant le refus, la demanderesse est d'avis qu'un examen *in concreto* de la situation permettrait de constater qu'en l'espèce, une contrainte au niveau des constructions existantes justifierait une dérogation.

Elle explique, à cet égard, que sa maison serait construite sur un terrain en pente et qu'au vu de la situation des lieux et notamment des haies existantes et du talus, il conviendrait de constater que le portail projeté serait installé devant les haies et le talus, de sorte que la transparence du portail n'aurait aucun intérêt puisque la position ouverte ne permettrait que de voir les haies et le talus, la demanderesse précisant que les haies et le talus actuels seraient non seulement opaques, mais également plus hauts que le portail projeté.

En ce qui concerne ensuite l'invocation de la loi du 21 décembre 2009, la demanderesse est d'avis que dans la mesure où il n'aurait pas été fait mention de cette loi dans la décision litigieuse, la partie étatique ne pourrait, en cours d'instance, motiver sa décision sur base de cette loi.

La demanderesse est, par ailleurs, d'avis que la partie étatique ne pourrait pas affirmer que le refus ministériel serait justifié par l'application de l'article 13 de la loi du 21 décembre 2009 alors que, selon elle, le texte en question ne viserait pas les conditions d'attribution des permissions de voirie qui seraient régies par des dispositions spécialement prévues au Guide, tandis que la loi du 21 décembre 2009 préciserait uniquement que le ministre pourrait intervenir pour des aménagements existants en lui permettant de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour empêcher que des aménagements ne mettent en danger ou ne gênent la circulation routière.

Ensuite et même à supposer que la loi du 21 décembre 2009 trouve à s'appliquer, la demanderesse donne à considérer que le portail projeté serait mis en place dans l'intérêt de la sécurité de sa famille puisqu'il serait censé permettre la création d'un espace sécurisé devant la maison pour ses enfants, dont un en très bas âge, alors qu'il n'existerait aucune aire de jeux derrière la maison. A cela s'ajouterait que le portail éviterait que des chiens errants ou des renards puissent entrer sur sa propriété.

La demanderesse donne ensuite à considérer que comme les critères repris dans la loi du 21 décembre 2009 n'auraient pas changé depuis sa promulgation, elle contesterait que le portail projeté puisse être considéré comme présentant un danger pour les usagers de la route et ce, alors même que le ministre n'aurait vu aucun problème de sécurité ou de commodité de la route et des riverains l'ayant empêché d'autoriser un portail tout à fait identique dans la localité de

Elle estime dès lors que, par réformation, il y aurait lieu d'admettre que si le ministre avait estimé que le portail mis en place au numéro ... n'était pas de nature à causer des dangers pour les usagers de la route, alors le portail tel qu'elle le projetterait ne pourrait pas non plus être refusé.

La demanderesse insiste encore sur le fait qu'il se dégagerait de la situation des lieux qu'aucun élément ne gênerait la visibilité des conducteurs dans les mouvements d'entrée et de sortie sur le domaine public. En effet, comme ces mouvements se feraient par le biais du trottoir, d'une part, les piétons pourraient voir le véhicule dès que le portail est ouvert et lorsqu'il s'engage sur le trottoir, de sorte à ne pas être mis en danger, tandis que, d'autre part, les véhicules circulant sur la route pourraient eux-aussi voir le véhicule s'engageant d'abord sur le trottoir et ensuite sur la voie publique, de sorte qu'il serait visible dès l'ouverture du portail et au plus tard au moment de son engagement sur le trottoir.

Enfin, elle estime qu'une analyse *in concreto* révélerait qu'au vu de la situation des lieux et plus particulièrement de la présence de haies et du talus, la transparence du portail n'apporterait aucun intérêt pour une meilleure visibilité, puisque la position ouverte permettrait uniquement d'avoir une vue sur les haies et le talus qui seraient, par ailleurs, plus hauts que le portail projeté.

Au vu de tous ces éléments, il y aurait lieu de conclure que le portail litigieux ne pourrait pas être considéré comme étant de nature à créer des dangers pour les usagers de la route.

En ce qui concerne son moyen tenant à une violation du principe constitutionnel d'égalité devant la loi, la demanderesse conteste tout d'abord l'affirmation étatique suivant laquelle l'autorisation visant le portail installé au numéro ... aurait été accordée sur base de dispositions qui ne lui auraient plus été applicables, la demanderesse contestant plus particulièrement que la permission de voirie en question aurait été accordée en 2017, soit avant la version d'octobre 2018 du Guide.

Elle conteste également que le triangle formé par le champ de visibilité de 2,00m ayant réduit la hauteur des aménagements extérieurs à 0,80 m n'ait pas été applicable en ce qui concerne l'autorisation litigieuse, en faisant valoir qu'il aurait appartenu à la partie étatique de prouver que cette autorisation avait été accordée pour avoir respecté des prescriptions qui ne lui seraient actuellement plus applicables.

Ensuite et même à admettre que la partie étatique puisse apporter une telle preuve, il n'en resterait pas moins que les critères sur lesquels le ministre s'est basé pour refuser l'autorisation sollicitée, à savoir l'intérêt de la sécurité, la commodité de la route et des riverains, de même que la prévention des dangers pour les usagers de la route, seraient toujours applicables et qu'ils auraient déjà existé depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2009 sans avoir subi de modification. Il s'ensuivrait encore que les critères en question se seraient appliqués avant la version d'octobre 2018 du Guide.

Alors même que le ministre aurait dès lors été amené à vérifier que le portail érigé devant la maison sise au numéro ... à ..., respectait ces mêmes critères, cette vérification ne l'aurait manifestement pas amené à conclure que le portail en question était contraire à ces critères, mais à retenir que ce portail n'était pas de nature à causer des dangers pour les usagers de la route. La demanderesse est dès lors d'avis que cette même appréciation devrait être appliquée à tous les Luxembourgeois afin de respecter l'article 10bis, paragraphe (1), de la Constitution.

Dans son mémoire en duplique, la partie étatique maintient, en substance, ses développements antérieurs en insistant sur le fait que contrairement à ce que prétend la demanderesse et tel que cela se dégagerait du courrier du préposé du 4 juillet 2019 ayant porté la décision ministérielle de refus à la connaissance de Madame ..., le ministre aurait indiqué dans sa décision que le refus était basé sur la loi du 21 décembre 2019.

En se référant aux prescriptions contenues dans le Guide, elle insiste ensuite sur le fait que dans la mesure où, en l'espèce, la hauteur du portail dépasserait les 0,80 m, celui-ci devrait être muni de cassettes transparentes pour respecter un champ de visibilité permettant une sortie sécurisée. Or, l'installation litigieuse ne respecterait pas un tel champ de visibilité.

La partie étatique précise ensuite qu'il n'existerait, en l'espèce, aucune contrainte au niveau des constructions existantes pour justifier une quelconque dérogation et qu'en conséquence, la demanderesse devrait se conformer aux dispositions du Guide, notamment en termes de champ de visibilité à respecter.

Ensuite, la partie étatique explique que, contrairement à l'argumentation adverse, la loi du 21 décembre 2009 aurait trait aux conditions d'octroi des permissions de voirie en ce qu'elle retiendrait les critères pour l'attribution des permissions de voirie, la partie étatique renvoyant,

à cet égard, aux articles 1^{er}, 3 et 5 de la loi en question. Elle ajoute que cette loi ne viserait pas seulement les constructions existantes mais surtout les constructions, travaux, et autres à réaliser le long de la voirie à une distance inférieure aux limites légales.

Elle met encore en exergue l'importance de la prise en considération de la sécurité des usagers de la route et des riverains, tout en donnant à considérer que l'argumentation adverse tenant aux mouvements d'entrée et de sortie de la propriété tomberait à faux au motif qu'il ne se dégagerait pas de la situation des lieux qu'aucun élément ne gênerait la visibilité des conducteurs dans les mouvements en question. Elle fait valoir, en ce qui concerne les mouvements d'entrée et surtout de sortie, que ce qui importerait ce serait que le conducteur de la voiture quittant la propriété voit en premier les piétons et les personnes se trouvant sur le trottoir, respectivement les véhicules sur la chaussée avant de s'engager sur la voie publique. Ce serait également dans cette optique que le champ de visibilité tel que défini dans le Guide aurait été arrêté et ce, sur base de la considération qu'il ne saurait être exigé des piétons et véhicules circulant sur le trottoir respectivement la voie publique de prêter attention en premier à un véhicule sortant de la propriété de la demanderesse.

Pour ce qui est finalement de la violation alléguée du principe constitutionnel d'égalité devant la loi, la partie étatique insiste sur le fait que le portail sis au numéro ... à ... aurait été autorisé moyennant permission de voirie du 8 mars 2017 et que depuis la version d'octobre 2018, les dispositions du Guide concernant le champ de visibilité théorique auraient été adaptées en vue de permettre une entrée et une sortie sécurisées des propriétés privées sur le domaine public.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 21 décembre 2009, dans sa version applicable au moment où le tribunal statue, : « (1) *Sans préjudice des règles légales concernant l'utilisation de la voie publique et des interdictions non aedificandi que grèvent certaines parties du domaine routier de l'Etat et les propriétés riveraines, tous aménagements, signalisations ou travaux quelconques au-dessus, en dessous ou le long de la voirie de l'Etat ainsi que toute construction et toute plantation le long de cette voirie à une distance inférieure aux limites fixées par la présente loi doivent au préalable avoir fait l'objet d'une permission de voirie.* (2) *Les permissions de voirie sont délivrées par le ministre ayant les Travaux Publics dans ses attributions, dénommé ci-après le ministre.* » et aux termes de l'article 3 de la loi du 21 décembre 2009 : « *Quiconque voudra construire, reconstruire, réparer, transformer ou améliorer des édifices, murs ou ponts, poser ou renouveler des câbles, conduites, tuyaux ou autres aménagements souterrains, réaliser des conduites aériennes, mettre en place des panneaux ou enseignes publicitaires ou entreprendre des aménagements constructifs ou de signalisation dans l'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la route et des riverains, faire des plantations ou d'autres travaux quelconques dans, au-dessus ou le long des tronçons de voies publiques faisant partie de la voirie normale de l'Etat ou des itinéraires cyclables nationaux en service, soit dans les traversées des agglomérations, soit ailleurs, dans la distance ci-après, ne pourra le faire que sous le couvert d'une permission de voirie. [...]* ».

L'article 5 de la même loi du 21 décembre 2009 prévoit en outre que : « *La permission de voirie est requise lorsque les travaux définis à l'article 3, que ceux-ci aient un caractère définitif ou provisoire, et qu'ils soient faits sur la voie publique, au-dessus ou en dessous, ont lieu sur la voirie normale de l'Etat ainsi que sur l'infrastructure pour cyclistes des itinéraires cyclables nationaux en service.*

Elle est également requise lorsque les travaux définis à l'article 3 ont lieu à une distance n'excédant pas 10 mètres à compter de l'alignement de la voie publique de la voirie normale de l'Etat. [...]».

Au regard des formulations larges employées par les dispositions précitées de la loi du 21 décembre 2009 en ce sens qu'est visé tout aménagement quelconque, le tribunal est amené à retenir que la mise en place d'un portail aux abords du CR 148, étant relevé qu'il n'est pas contesté que la condition de distance inscrite à l'article 5, précité, est remplie en l'espèce, fait partie des aménagements pour lesquels une permission de voirie est requise en vertu des dispositions précitées de la loi du 21 décembre 2009.

En ce qui concerne la base légale de la décision litigieuse et plus particulièrement la légalité des critères sur lesquels s'est fondé le ministre, force est tout d'abord de constater que dans son courrier du 4 juillet 2019, le préposé a indiqué que la décision de refus était basée sur la loi du 21 décembre 2009 et que la motivation à la base du refus ministériel était fondée sur le constat de la non-compatibilité de la porte coulissante à cassettes non transparentes, telle que projetée, avec le champ de visibilité théorique prévu dans le Guide.

Dans la mesure où il se dégage dès lors du courrier précité du 4 juillet 2019 que la décision ministérielle de refus de permission de voirie a été prise sur le fondement de la loi du 21 décembre 2009, c'est à tort que la demanderesse conclut à un défaut d'indication de base légale de la décision litigieuse.

Force est ensuite de constater que la loi du 21 décembre 2009 ne prévoit pas de critères précis pouvant guider le ministre dans sa décision relative à l'octroi d'une permission de voirie, hormis le fait que son article 13, alinéa (1), en disposant que : « *Le ministre peut ordonner toutes les mesures urgentes imposées par la sécurité et la commodité des usagers de la route et des riverains pour empêcher que les constructions, aménagements, signalisations, plantations ou travaux quelconques prévus à l'article 1^{er} qui ont été réalisés sans être couverts par une permission de voirie ou sans observer les conditions de la permission de voirie mettent en danger ou gênent la circulation routière.* », impose au ministre une obligation générale de veiller à ce que les aménagements le long des routes ne constituent pas un danger ou une gêne de la circulation routière. L'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la route et des riverains est encore mentionné à l'article 3, précité de la même loi. Il est dès lors, en tout état de cause, erroné de prétendre, tel que le fait la demanderesse, que la loi du 21 décembre 2009 permettrait uniquement au ministre d'intervenir au niveau des aménagements existants.

D'autre part, s'agissant de l'incidence du Guide dont le non-respect de certaines de ses dispositions a été invoqué pour motiver le refus ministériel litigieux, tel que cela a été retenu dans l'arrêt du 17 décembre 2009 de la Cour administrative cité par la partie étatique, s'il est vrai que les dispositions contenues dans ledit guide - qui, comme toute directive ou circulaire interne à l'administration, est dépourvu de tout caractère obligatoire ou réglementaire vis-à-vis des administrés - ne sauraient avoir un caractère impératif, le ministre peut néanmoins se prévaloir de ces dispositions en tant que motivation factuelle et technique de ses décisions en matière de permission de voiries, à condition qu'il résulte d'une analyse des circonstances concrètes de l'espèce que lesdites dispositions s'inscrivent dans l'objectif général de la loi applicable, à savoir la préservation de la sécurité des usagers de la route.

En l'espèce, le délégué du gouvernement a, conformément à la possibilité lui concédée par la jurisprudence constante des juridictions administratives, précisé en cours de procédure contentieuse que dans la mesure où les mouvements d'entrée et de sortie se font à travers le trottoir bordant la propriété de la demanderesse, il faudrait analyser le champ de visibilité théorique pour un véhicule lors desdits mouvements et plus particulièrement au moment de la sortie, tout en soulignant qu'en l'espèce, cet examen aurait révélé que l'installation du portail telle que projetée masquerait en position ouverte, la vue d'un véhicule sortant de la propriété, sur les piétons circulant sur le trottoir ainsi que sur le trafic routier aux abords de la propriété.

Au vu du dernier état des conclusions de la partie étatique, il y a dès lors lieu d'admettre que le refus du ministre est implicitement, mais nécessairement basé sur une mise en danger des usagers de la voie publique, y compris les piétons et les cyclistes, ce motif s'inscrivant, en substance, dans le cadre de l'obligation du ministre de veiller à préserver la sécurité des usagers de la route, seul critère prévu par la loi du 21 décembre 2009.

Il s'ensuit que le moyen de la demanderesse tenant à une absence de fondement légal à la base de la décision du 21 juin 2019 est rejeté, celle-ci s'appuyant non seulement sur les dispositions du Guide, mais encore sur des considérations de sécurité routière, étant relevé que la question du bien-fondé de cette motivation est analysée ci-après

En ce qui concerne le bien-fondé de la motivation avancée pour justifier le refus ministériel, il y a lieu de relever que dans la mesure où la loi ne prévoit pas de critères sur lesquels l'administration peut se fonder pour soit refuser soit accorder une permission de voirie, le ministre doit examiner, pour chaque cas d'espèce, si le projet litigieux est de nature à créer des dangers pour les usagers de la route. Le ministre doit ainsi plus particulièrement veiller à ce que les accès carrossables à la voie publique soient aménagés de manière à éviter que de par la configuration même desdits accès, les manœuvres de véhicules ou d'autres engins motorisés ou non motorisés à effectuer sur lesdits chemins soient de nature à mettre en danger les usagers d'une route nationale. Ainsi, le ministre peut refuser une permission de voirie pour des raisons de sécurité analysées dans le chef des usagers de la route, l'autorité de décision ayant l'obligation à la fois d'éviter les dangers pour lesdits usagers, ainsi que la création d'obstacles à la fluidité du trafic, lesquels à leur tour seraient source de dangers pour les usagers¹.

En l'espèce, tel que relevé ci-avant, le refus litigieux est motivé par le fait que l'installation du portail en cause masquerait en position ouverte la vue d'un véhicule sortant de la propriété sur les piétons circulant sur le trottoir, ainsi que sur le trafic routier aux abords de la propriété, la partie étatique expliquant que le ministre serait arrivé à cette conclusion après qu'un examen *in concreto* de la situation aurait révélé que les conditions de visibilité théorique, telles que prévues aux alinéas 2, 3 et 4 du point G.3. du Guide, intitulé « *Les aménagements extérieurs* », n'étaient pas remplies.

Les points G.3.2., G.3.3. et G.3.4. du Guide disposent comme suit : « G.3.2 *Pour des raisons de sécurité par rapport aux piétons et cyclistes, un champ de visibilité est défini aux abords des accès carrossables [voir figure N° 14].*

G.3.3 *La partie du dispositif d'enceinte (mur, clôture, haie, etc.) se trouvant à l'intérieur du champ de visibilité défini à la figure N° 14 doit avoir une hauteur qui ne dépasse*

¹ Cour adm. 17 décembre 2009, n° 25848C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Voirie, n° 4 et les autres références y citées.

pas 0,80 m en contre-haut du niveau du trottoir ou de l'accotement attenant. Seule la construction de piliers d'une hauteur maximale de 1,60 m et d'une largeur maximale correspondant à l'épaisseur du dispositif d'enceinte y est autorisée de part et d'autre des accès, ainsi qu'aux extrémités de la propriété.

G.3.4 Les autres aménagements extérieurs se trouvant à l'intérieur du champ de visibilité, tels que les plantations, les modèles de terrains ou les murs de soutènement érigés des deux côtés ou d'un côté seulement de la rampe d'accès au garage pour reprendre la différence de niveau entre la rampe et les modèles de terrains ou des parties de construction adjacentes, ne doivent pas dépasser la hauteur maximale de 0,80 m à mesurer à partir du niveau du trottoir ou, en cas d'absence de trottoir, du niveau de l'accotement de la route pour les rampes descendantes et à partir des niveaux du profil en long de l'accès pour les rampes ascendantes. ».

Il se dégage dès lors de ces dispositions, y inclus la figure n°14 à laquelle il est fait référence à titre d'illustration, que, pour des raisons de sécurité par rapport plus particulièrement aux piétons et aux cyclistes, un champ de visibilité théorique, prenant la forme d'un triangle d'une profondeur de 2,00 m qui est positionné par rapport à l'ouverture sur le domaine public en tenant compte de la position du chauffeur d'une voiture quittant la propriété, est à respecter aux abords des accès carrossables. Si certes, tel que relevé ci-avant, les dispositions du Guide n'ont pas un caractère obligatoire ou réglementaire vis-à-vis des administrés, il n'en reste pas moins que dans la mesure où le respect du champ de visibilité y prévu doit permettre une sortie sécurisée à partir d'une propriété privée sur la voie publique, les dispositions en question doivent être considérées comme s'inscrivant dans l'objectif général de la loi applicable, à savoir la préservation de la sécurité des usagers de la route, et en tant que telles elles peuvent servir tant au ministre qu'au tribunal pour apprécier si un aménagement est susceptible de constituer un danger pour les usagers de la route.

Le tribunal est, à cet égard, amené à constater que la demanderesse ne conteste pas le principe même de l'existence d'un champ de visibilité théorique, tel que se dégageant des dispositions du point G.3 du Guide et de la figure n°14 y contenue, ni la finalité de celui-ci, qui, tel que relevé ci-avant, est celle de permettre une sortie sécurisée lorsque comme, en l'espèce, des mouvements d'entrée et surtout de sortie sur la voie publique se font à travers le trottoir.

Elle critique avant tout l'absence de tout texte imposant que la porte coulissante devrait nécessairement et impérativement être transparente pour être compatible avec le champ de visibilité théorique lui opposé, tout en soutenant qu'une analyse de la situation des lieux permettrait, de toute façon, de constater qu'aucun élément ne gênerait la visibilité des conducteurs dans les mouvements d'entrée et de sortie sur le domaine public et en mettant en avant que le portail serait installé dans l'intérêt de la sécurité de ses enfants.

L'analyse de la configuration des lieux telle que décrite par le croquis et les photographies versées en cause amène toutefois le tribunal à relever que, compte tenu de ses dimensions, le portail tel qu'il est projeté, à savoir en couleur anthracite à cassettes non transparentes, ne garantirait effectivement pas que le champ de visibilité théorique qui, tel que relevé ci-avant, doit permettre une sortie sécurisée à partir d'une propriété privée sur la voie publique, soit, en l'espèce, respecté en position ouverte avec comme conséquence que, surtout lors des mouvements de sortie sur la voie publique, il existe un réel risque de danger pour les usagers de la voie publique, y compris les piétons et les cyclistes qu'il faut éviter.

C'est à cet égard à tort que la demanderesse tente d'argumenter qu'il n'existerait aucun texte imposant que la porte coulissante devrait nécessairement et impérativement être transparente pour être compatible avec le champ de visibilité théorique, le tribunal étant, en effet, amené à rejoindre la partie étatique dans son constat que même si aucune condition de transparence du portail ne figure en tant que telle au point G.3.3., du Guide, il n'en reste pas moins qu'il s'en dégage clairement que pour garantir une sortie sécurisée, la partie du dispositif d'enceinte se trouvant à l'intérieur du champ de visibilité, tel que défini plus haut, doit avoir une hauteur qui ne dépasse pas 0,80 m en contre-haut du niveau du trottoir ou de l'accotement attenant, seule la construction de piliers d'une hauteur maximale de 1,60 m et d'une largeur maximale correspondant à l'épaisseur du dispositif d'enceinte y étant autorisée de part et d'autre des accès, ainsi qu'aux extrémités de la propriété. Il s'ensuit qu'en l'espèce, la seule façon pour que le portail litigieux, dont il n'est pas contesté que la hauteur dépasse les 0,80 m, ne masque pas en position ouverte la vue d'un véhicule sortant de la propriété sur les piétons circulant sur le trottoir ainsi que sur le trafic routier aux abords de la propriété consisterait à le munir de cassettes transparentes.

Si la demanderesse reproche encore au ministre de ne pas avoir indiqué *ab initio* dans sa motivation que la condition tenant au respect du champ de visibilité n'était pas remplie en l'espèce, au motif que l'enceinte dépasserait les 0,80 m, tout en demandant au tribunal d'en tirer les conséquences juridiques qui s'imposent et qui consisteraient, selon elle, à constater que la décision de refus n'était basée sur aucun texte légal pouvant la justifier, ce reproche est à rejeter pour ne pas être fondé eu égard au fait que, tel que relevé ci-avant, la partie étatique peut, en cours de procédure, fournir un complément de motivation à la base de sa décision, ce qu'elle a fait en l'espèce.

Le tribunal relève ensuite que la demanderesse n'apporte aucun élément de nature à contredire le constat suivant lequel, en raison de sa hauteur, le portail, tel que projeté, masquerait, en position ouverte, la vue d'un véhicule sortant de la propriété, sur les piétons circulant sur le trottoir, ainsi que sur le trafic routier aux abords de la propriété.

Si elle tente certes de nier toute gêne de la visibilité, ses développements sont toutefois à écarter pour être basés sur la prémisse erronée qu'il n'y aurait pas de danger du seul fait que prétendument aussi bien les piétons que les véhicules circulant sur la route pourraient voir le véhicule sortant de sa propriété dès que le portail est ouvert et qu'il s'engage sur le trottoir. En effet, tel que relevé ci-avant, le respect du champ de visibilité théorique doit permettre aux conducteurs de véhicules sortant de la propriété d'avoir une vue sur les piétons et les autres usagers de la route avant de s'engager sur le domaine public, sans qu'il ne saurait être exigé des piétons et des autres usagers de la route qu'ils soient attentifs aux mouvements de sortie sur le domaine public pour éviter tout danger. La même conclusion s'impose dès lors en ce qui concerne l'argumentation de la demanderesse suivant laquelle la transparence du portail n'apporterait aucun intérêt pour une meilleure visibilité, au motif que la position ouverte ne permettrait que de voir les haies et le talus devant lesquels il est projeté d'installer le portail. Cette motivation est, en effet, également fondée sur la prémisse erronée que ce qui importerait ce serait ce sur quoi les piétons et autres usagers de la route ont une vue, alors qu'au contraire, il faut garantir la visibilité sur la voie publique des conducteurs de véhicules sortant de la propriété et non l'inverse.

Ensuite les développements de la demanderesse tenant à l'intérêt qu'apporterait le portail projeté à la sécurité de ses enfants sont à écarter pour défaut de pertinence alors que

dans le cadre de l'examen de l'impact du projet litigieux sur la sécurité routière, le ministre et après lui le tribunal, ne peuvent avoir égard qu'à des considérations tenant à la sécurité des usagers de la route.

Enfin, la demanderesse ne soumet aucun élément sous-tendant son affirmation suivant laquelle ce serait à tort qu'il n'aurait pas été tenu compte de la situation des lieux qui pourtant, selon elle, révélerait l'existence d'une contrainte au niveau des constructions existantes justifiant une dérogation au respect des conditions de visibilité théorique. En effet, si elle invoque la présence de haies et d'un talus qui seraient plus hauts et plus opaques que le portail projeté, elle n'explique pas dans quelle mesure concrètement la présence de ces haies et du talus pourraient s'analyser en une contrainte au niveau des constructions existantes en ce sens qu'elle empêcherait la mise en place d'un portail muni de cassettes transparentes telle que pourtant nécessaire pour garantir le respect du champ de visibilité théorique. Ce constat est d'autant plus vrai que l'argumentation de la demanderesse consistant à insister dans le cadre de ce moyen sur le fait que la transparence du portail n'aurait aucun intérêt du point de vue de la sécurité routière dans la mesure où la position ouverte ne permettrait que de voir les haies et le talus en question, vise en réalité à plaider l'absence de nécessité d'un portail transparent, argumentation dont il vient d'être retenu ci-avant qu'elle était à rejeter pour être fondée sur la prémisse erronée suivant laquelle ce qui importerait ce serait ce sur quoi les piétons et autres usagers de la route ont une vue, alors qu'au contraire, pour éviter tout danger, il faut garantir que le conducteur quittant la propriété voit en premier les piétons et les personnes se trouvant sur le trottoir respectivement les véhicules sur la chaussée avant de s'engager sur la voie publique. Par ailleurs, la demanderesse ne saurait valablement invoquer à la base d'une demande de dérogation la présence de plantations qui, suivant ses propres explications sont opaques et plus hautes que le portail projeté, de sorte à poser, le cas échéant, déjà par elles-mêmes un problème d'un point de vue du respect des conditions de visibilité théorique.

Il ne se dégage dès lors pas des éléments de la cause qu'en l'espèce, il existerait une contrainte au niveau des constructions existantes qui justifierait que, par dérogation au respect des conditions de visibilité théorique dont la finalité est de permettre une sortie sécurisée sur la voie publique, le portail non transparent tel que projeté, soit autorisé.

Au vu des considérations qui précèdent, le tribunal se doit de conclure que le portail, tel que projeté, ne respecte pas les conditions de visibilité permettant de garantir une sortie sécurisée à partir d'une propriété privée sur la voie publique et que la décision ministérielle litigieuse n'encourt aucune critique.

La conclusion qui précède n'est pas ébranlée par l'invocation d'une violation par la décision déférée du principe constitutionnel d'égalité devant la loi tel que consacré à l'article 10bis de la Constitution, la demanderesse arguant, en substance, que comme des considérations tenant à l'intérêt de la sécurité, à la commodité de la route et des riverains, respectivement à la prévention des dangers pour les usagers de la route n'auraient pas empêché le ministre d'autoriser la mise en place d'un portail identique à ..., ..., il ne pourrait pas, sous peine de violer le principe constitutionnel d'égalité devant la loi, refuser de faire droit à sa demande en raison d'un manque de transparence du portail projeté.

En effet, il y a lieu de rappeler qu'en matière de permissions de voirie, le ministre et après lui le tribunal, doit examiner, pour chaque cas d'espèce, si le projet litigieux est de nature à créer des dangers pour les usagers de la route et qu'en l'espèce, le tribunal vient de retenir

qu'un examen *in concreto* de la situation des lieux aboutissait à retenir que la mise en place du portail tel que projeté présentait un risque pour la sécurité des usagers de la route de sorte à ne pas être autorisable sous peine de violer l'objectif général de la loi du 21 décembre 2009. Il s'ensuit que, même à supposer qu'une permission de voirie ait été accordée en vue de la mise en place d'un portail identique sis à ..., ..., le cas échéant, au mépris de l'obligation générale imposée au ministre par la loi du 21 décembre 2009 de veiller à ce que les aménagements le long des routes ne constituent pas un danger ou une gêne de la circulation routière de veiller à la préservation de la sécurité routière, la demanderesse ne saurait en tirer aucun droit à se voir accorder elle-même une autorisation pour le portail projeté, alors qu'il est de jurisprudence constante que le traitement, par le passé, d'autres administrés d'une certaine manière ne confère aucun droit si la pratique suivie par l'administration est contraire à la loi, étant donné que l'égalité devant la loi, impliquant l'égalité de traitement de tous les administrés, n'a lieu que dans les limites de la stricte légalité. Le principe de l'égalité de traitement ne saurait, en tout état de cause, être utilement invoqué pour aboutir à une interprétation non conforme à la loi².

A défaut d'autres moyens, le recours est à rejeter comme étant non fondé.

Par ces motifs

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours principal en réformation en la forme ;

au fond, le déclare non fondé, partant le rejette ;

dit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation ;

met les frais et dépens à charge de la demanderesse.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 1^{er} mars 2021 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} mars 2021
Le greffier du tribunal administratif

² Trib. adm. 6 février 2019, n°40194 et 40195, Pas. adm. 2020, V° Lois et règlements, n°13 et les autres références y citées.