

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 43745C du rôle
Inscrit le 4 novembre 2019

Audience publique du 18 février 2020

**Appel formé par
l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg
contre un jugement du tribunal administratif du 25 septembre 2019
(41086 du rôle) ayant statué sur le recours
de la société ..., ...,
contre un arrêté du ministre de la Culture
en matière de sites et monuments**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 43745C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 4 novembre 2019 par Madame le délégué du gouvernement Jeannine DENNEWALD, munie à ces fins d'un mandat du ministre de la Culture du 24 octobre 2019, dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 25 septembre 2019 (n° 41086 du rôle) déclarant recevable et fondé le recours de la société ..., établie et ayant son siège social à L-..., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., représentée par son conseil de gérance en fonctions, de manière à annuler l'arrêté du ministre de la Culture du 1^{er} février 2018 portant inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux de la maison sise à Luxembourg-Ville, ..., inscrite au cadastre de la commune de Luxembourg, section ..., sous le numéro ... ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 4 décembre 2019 par la société à responsabilité limitée NCS AVOCATS s. à r.l. (anc. CONDROTTE AVOCATS s. à r.l.), inscrite à la liste V du tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, établie à L-1475 Luxembourg, 7, rue du St. Esprit, inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, sous le numéro B 225706 représentée aux fins de la présente procédure par Maître Aline CONDROTTE, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société ..., préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 5 décembre 2019 par Maître Aline CONDROTTE au nom de la ..., ce mémoire étant censé remplacer et annuler celui déposé la veille ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 2 janvier 2020 par Madame le délégué du gouvernement Jeannine DENNEWALD ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 3 février 2020 par Maître Aline CONDROTTE au nom de la ... ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement dont appel ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Madame le délégué du gouvernement Nancy CARRIER et Maître Aline CONDROTTE en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 11 février 2020.

Lors de sa séance du 27 mars 2014, la commission des Sites et Monuments nationaux, ci-après « *la COSIMO* », se prononça en faveur de l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux de la maison sise à Luxembourg-Ville, ..., inscrit au cadastre de la commune de Luxembourg, section ..., sous le numéro ... dont la société ..., ci-après « *la ...* » est propriétaire.

Par courrier recommandé du 1^{er} juillet 2014, le ministre de la Culture, ci-après « *le ministre* », informa la ... de son intention d'inscrire la maison préqualifiée 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 ce même courrier, la ... fut invitée à faire connaître au ministre dans un délai de trois mois ses observations éventuelles par rapport à l'inscription envisagée.

Par courrier recommandé du 12 septembre 2014, la ... informa le ministre qu'elle s'opposait à une inscription de son immeuble à l'inventaire supplémentaire.

Dans sa séance du 17 janvier 2018, la COSIMO se prononça, dans le cadre de la demande de protection introduite par Madame ... le 22 janvier 2014 concernant la maison mitoyenne, lui appartenant, sise au numéro ..., en faveur de l'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux de ladite maison, ainsi que des maisons sises ... et ... « *avec lesquelles elle forme un ensemble* ».

Par arrêté ministériel du 1^{er} février 2018, la maison sise au numéro ... fut inscrite à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux, arrêté qui est libellé comme suit :

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

Vu les avis de la Commission des sites et monuments nationaux du 27 mars 2014 et 17 janvier 2018 ;

L'avis du Conseil communal de la Ville de Luxembourg, demandé ;

Vu la lettre du 12 septembre 2014 de Maître Roy Nathan, défendant les intérêts de la société « ... », propriétaire de la maison à protéger ;

Arrête :

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

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

La maison unifamiliale sise ... fait partie d'un ensemble de 3 maisons mitoyennes (BYT) érigées simultanément autour de 1932.

Elle se situe dans le quartier ..., où travaillaient, il y a seulement quelques décennies, un grand nombre d'artisans (SOZ). Les parcelles ont été occupées et morcelées au fur et à mesure des besoins. Les traces de cette occupation successive des parcelles sont toujours visibles, sous forme de nombreuses annexes ou murs de séparation en moellons (ENT).

La maison est identique à celle située au numéro ..., le mur mitoyen constitue un axe de symétrie. Seules les lucarnes en toiture ne sont pas présentes au numéro ... (AUT).

La typologie de la maison principale et sa façade classique sont des éléments typiques de son époque de construction (CHA). L'aspect modeste de l'extérieur de cette maison mitoyenne est typique pour l'architecture domestique du début du XX^{ème} siècle,

A l'intérieur, l'immeuble présente toutes les subdivisions et finitions, qui, comparées à la maison voisine (N°...), sont cependant de moindre envergure (AUT).

La maison, faisant partie de cet ensemble, est un des rares témoins restants de l'occupation progressive des intérieurs d'îlots (SEL). Il s'agit d'un élément authentique et caractéristique de son époque de construction. En plus, elle est un témoin du développement urbanistique, social et démographique, de la ville et notamment du En effet elle remplit les critères d'authenticité, [d]e rareté, d'histoire sociale, de type de bâti, d'évolution du bâti et elle est caractéristique pour sa période de construction. Ainsi, la maison présente au point de vue historique, architectural et esthétique un intérêt public à être protégée.

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

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

Ledit arrêté ministériel du 1^{er} février 2018 fut notifié à la ... par le biais d'un courrier recommandé du même jour.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 27 avril 2018, la ... fit introduire un recours tendant à l'annulation de l'arrêté ministériel du 1^{er} février 2018, précité.

Par jugement du 25 septembre 2019, le tribunal déclara ce recours en annulation recevable et fondé pour annuler l'arrêté ministériel de classement du 1^{er} février 2018, rejeta la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par la demanderesse, de même que sa demande en obtention de l'effet suspensif du recours pendant le délai et l'instance d'appel et en condamnant l'Etat aux frais.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 4 novembre 2019, l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg a fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 25 septembre 2019 dont il sollicite la réformation, sinon l'annulation en vue de voir déclarer en substance non fondé le recours initial de la

A l'appui de sa requête d'appel, l'Etat déclare ne pas pouvoir partager le raisonnement des premiers juges alors qu'il aurait fourni des éléments de fait et de droit suffisants à la base de la

décision litigieuse. Selon lui, l'intérêt public de protection et de conservation de l'immeuble dont objet, au point de vue historique, conformément aux articles 1^{er} et 17 de la loi du 18 juillet 1983 aurait pu être défini et même élargi dans le cas d'espèce. Si cet intérêt avait déjà été décelé au niveau de la décision ministérielle litigieuse suivant une date de construction estimée autour de 1932, l'Etat aurait pu renforcer en cours de procédure contentieuse sa thèse par l'apparition de nouveaux éléments permettant de dégager que l'immeuble litigieux ne figure non seulement sur un extrait du plan dit « *Stübben* » de 1901, mais encore, à partir de la recherche effectuée auprès de l'administration du cadastre et de la topographie permettrait de montrer qu'elle a été érigée en 1880 sous l'intitulé « *maison achevée mais non occupée* » et que l'immeuble a été morcelé en 1882 pour devenir la maison sise ..., toujours en place à l'heure actuelle. Ainsi, la valeur patrimoniale de l'ensemble ..., qui a déjà pu être retenue sous d'autres prémisses, se verrait renforcée et élargie par ces nouvelles connaissances prouvées à suffisance.

L'intérêt public de protection et de conservation se verrait partant conforté, de sorte que la mesure ministérielle litigieuse se justifierait d'autant plus.

L'Etat estime que l'immeuble litigieux ne saurait en aucun cas être qualifié d'insignifiant et blafard. Il s'agirait d'un des premiers bâtiments érigés après le démantèlement de la forteresse. Les bâtiments ... constitueraient ainsi un petit ensemble témoignant des activités architecturales et urbanistiques de la Ville ouverte. A côté de l'intérêt historique, sous l'aspect de l'histoire sociale, il y aurait lieu de mettre en exergue l'expression architecturale de l'ensemble en question. A côté de somptueuses villas construites aux abords des boulevards Royal et Joseph II, les immeubles litigieux attesteraient une autre vie urbaine en relation avec une autre couche sociale.

L'Etat insiste sur la composition rigoureuse affichant un équilibre intéressant au niveau des surfaces planes et vides.

Contrairement à l'expression plus archaïque et plus fermée des immeubles de la Ville fortifiée on serait ici en présence d'une élévation sur rue proposant de grandes baies vitrées et par conséquence des surfaces minérales moins importantes.

L'Etat parle d'une volonté d'exprimer un nouvel esprit accueillant le passant et le visiteur de la Ville autrement qu'au temps des portes et remparts de la forteresse.

La maison litigieuse numéro ... devrait être reconnue comme figurant d'un petit ensemble, tandis que la construction de la nouvelle ville serait à voir comme un grand projet social et commun dont l'immeuble litigieux constituerait un précieux témoin de l'esprit de l'époque de la fondation de notre Etat.

L'Etat insiste encore que les finitions intérieures de l'immeuble seraient historiques et remonteraient à la période de construction de celui-ci.

De même une annexe serait toujours présente à l'endroit.

L'Etat réfute toute présence d'un possible conflit d'intérêt du fait que la propriétaire de l'immeuble contigu, ..., est une architecte, ayant, par le passé, pu œuvrer au service d'entités étatiques.

L'intimée conclut en substance à la confirmation du jugement dont appel. Elle insiste sur une violation de l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ci-après « *la CEDH* », pour non-respect du délai

raisonnable y inscrit, la procédure de classement actuellement litigieuse ayant pris ses débuts en 2014 avant d'aboutir seulement en 2018 à la décision de classement litigieuse.

La partie intimée souligne l'absence à l'heure actuelle encore au dossier du rapport d'expertise promis de la part du docteur ... en relation avec l'ancrage historique de l'immeuble litigieux au temps de l'ouverture de la ville-forteresse. Elle met en exergue la présence d'un possible conflit d'intérêts dans le chef de la propriétaire de la maison voisine, ..., ayant pris l'initiative de suggérer à la COSIMO le classement actuellement litigieux.

Ainsi que les premiers juges l'ont dégagé à bon escient, la loi du 18 juillet 1983 est muette quant au recours ouvert contre une décision d'inscription d'un immeuble à l'inventaire supplémentaire en application de son article 17, de sorte que contrairement à l'hypothèse d'un classement en tant que monument national où un recours en réformation est ouvert, seul le recours de droit commun, c'est-à-dire un recours en annulation, est prévu dans la présente matière de l'inscription à l'inventaire supplémentaire.

Dans le cadre du recours en annulation ouvert, la Cour est amenée à se placer dans le temps à la date de la prise de l'arrêté ministériel de classement querellé, à savoir à la date du 1^{er} février 2018 et à analyser si l'autorité ministérielle compétente n'a pas dépassé sa marge d'appréciation en la matière.

Liminairement, il y a lieu d'écarter le moyen de l'intimée tiré d'une violation de l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la CEDH, le délai raisonnable y prévu ayant trait à la procédure contentieuse et non point à la phase de la procédure administrative non-contentieuse. Or, la partie intimée met en exergue la durée de quatre ans de 2014 à 2018 jusqu'à ce que l'arrêté ministériel actuellement querellé fût pris. D'évidence, le moyen tiré d'une violation de l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la CEDH, est de la sorte à écarter.

La Cour est amenée à souligner deux éléments particuliers de la procédure sous analyse qui ne militent en aucune manière en faveur du bien-fondé de la décision ministérielle actuellement querellée.

Il est patent que l'arrêté ministériel du 1^{er} février 2018 part de l'hypothèse que les trois maisons sises ... et formant un ensemble, auraient été érigées simultanément autour de l'année 1932. Elles seraient « *typiques de [leur] époque de construction* », de même que « *l'aspect modeste de l'extérieur de cette maison mitoyenne est typique pour l'architecture domestique au début du 20^{ème} siècle* ».

L'arrêté ministériel de classement souligne l'authenticité de l'immeuble litigieux en relation avec son époque de construction.

Or, il s'est avéré entre-temps en procédure contentieuse, de manière retraceable et crédible, que l'immeuble litigieux figure déjà sur le plan Stübben de 1901 et qu'à partir des données cadastrales recherchées, sa construction peut être remontée à 1880.

S'il est vrai que de la sorte l'immeuble en question peut toujours être rattaché à une classe sociale d'artisans plutôt modeste, voire de commerçants ou d'artistes qui se sont établis en dehors des remparts de l'ancienne forteresse, il n'en reste pas moins que le caractère architectural et historique mis en exergue dans l'arrêté ministériel de classement, plutôt que d'être renforcé, se trouve quand même singulièrement démenti et mis à mal en termes d'authenticité et d'ancrage historique, l'arrêté ministériel en question partant d'une érection autour de 1932.

Si la Cour n'a pas de doute sérieux autour d'un ancrage de l'immeuble litigieux en l'année 1880 pour ce qui est de sa construction et qu'une analyse plus fouillée entre 2014 et 2018 avait dû permettre déjà à l'époque cette « *révélation* », l'autre point dérangent du dossier est celui de la promesse d'une expertise du docteur ... en relation précisément avec cet ancrage dans le temps, document qui, malgré son annonce déjà en première instance, n'est toujours pas arrivé au dossier de la Cour à la fin d'instance d'appel et ce sans explication plausible formulée.

Sur base de l'ensemble des éléments actuellement à disposition au dossier, dans la mesure où ils peuvent être utilement pris en considération par rapport à la date de la prise de la décision litigieuse le 1^{er} février 2018, la Cour vient à la conclusion que c'est pour de justes et valables motifs que les premiers juges ont conclu à un dépassement de la marge d'appréciation dans le chef de l'autorité ministérielle compétente et ont prononcé l'annulation de l'arrêté ministériel querellé.

En effet, sans qu'il n'y ait besoin de procéder à une visite des lieux, sur base des seules photos et indications fournies, ensemble les distorsions ci-avant dégagées à partir d'un ancrage « *ferme* » situé dans un premier stade autour de l'année 1932, fortement démenti par la suite, le classement opéré ne se justifie point.

Il est évident qu'en dehors de la forteresse de la Ville de Luxembourg dans des localités autonomes, tel le ..., à l'époque chef-lieu d'une commune distincte de la capitale, des maisons reflétant la texture sociale de ses habitants ont été construites également durant la deuxième moitié du 19^{ième} siècle. Avec l'argumentaire déployé par l'autorité ministérielle compétente à travers son arrêté de classement, même augmenté des éléments fournis en instance contentieuse, quasiment l'ensemble des immeubles érigés le long de la rue ..., puis le long de la rue ... et ses rues adjacentes tels que figurant sur le plan Stübben de 1901, dans la mesure de leur subsistance, seraient sujets à classement au titre de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux.

Or, précisément, ce qui fait défaut dans le dossier de l'espèce, ce sont les éléments vraiment caractéristiques d'ordre architectural et esthétique justifiant l'inscription audit inventaire supplémentaire pour l'immeuble litigieux, témoin ordinaire et moyen de son époque.

A la suite des premiers juges, la Cour vient à la conclusion que précisément la particularité de ces caractéristiques architecturales et esthétiques n'a point été vérifiée par l'autorité compétente dans le chef de la maison ... en question, de sorte qu'un dépassement de sa marge d'appréciation a pu être valablement constaté par le tribunal et se trouve confirmé par la Cour en appel, de manière à justifier l'annulation de l'arrêté ministériel prononcée, sans qu'il n'y ait besoin de pousser plus loin l'analyse de l'implication dans la procédure de la propriétaire de l'immeuble ..., à l'origine de l'information afférente portée en 2014 à la COSIMO.

Il est en effet constant que si un classement avait dû être envisagé, il aurait tout au plus pu concerner l'ensemble des trois immeubles ..., de la rue Or, les tentatives de classement de ces immeubles comme ensemble au niveau de la refonte du PAG de la Ville de Luxembourg n'ont point abouti, de même que, de manière cohérente, le présent classement n'est pas de nature à pouvoir valablement aboutir non plus.

En conclusion, le jugement dont appel est à confirmer en ce qu'il a prononcé l'annulation de l'arrêté ministériel déféré.

La partie intimée demande la condamnation de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg au montant de ...- € au titre d'indemnité de procédure en application des dispositions des articles 33 et 54 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Il n'y a pas lieu d'accueillir cette demande, les conditions légales afférentes ne se trouvant pas remplies dans le cas d'espèce.

Ainsi, il n'est pas établi à suffisance de droit dans quelle mesure il serait inéquitable de laisser à charge de la partie intimée l'ensemble des frais irrépétibles.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties en cause ;

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit non justifié ;

partant en déboute la partie appelante ;

confirme le jugement dont appel ;

écarte la demande en allocation d'une indemnité de procédure de la partie intimée ;

condamne la partie appelante aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, président,
Henri CAMPILL, vice-président,
Lynn SPIELMANN, conseiller,

et lu à l'audience publique de ce jour par le président au local ordinaire des audiences de la Cour, en présence du greffier assumé de la Cour Patrick WIES.

s. WIES

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 18 février 2020

Le greffier de la Cour administrative