

Audience publique du 22 février 2021

Recours formé par
Monsieur ..., ...,
contre une décision du bourgmestre de la commune de Manternach,
en matière de permis de construire

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 44140 du rôle et déposée le 10 février 2020 au greffe du tribunal administratif par Maître Serge Marx, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., agriculteur, demeurant à L-..., tendant à l'annulation d'une décision du bourgmestre de la commune de Manternach du 11 novembre 2019 lui retirant une autorisation référencée sous le n° ... de construire un hall agricole et un bassin de rétention à ... délivrée le 9 novembre 2017 ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Frank Schaal, demeurant à Luxembourg, du 19 février 2020 portant signification de ce recours à l'administration communale de Manternach, établie en sa maison communale à L-6850 Manternach, 3, Kirchewee, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif en date du 3 mars 2020 par Maître Georges Krieger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la commune de Manternach, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 13 mai 2020 par Maître Georges Krieger, au nom de la commune de Manternach, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 12 juin 2020 par Maître Serge Marx, au nom de Monsieur ... préqualifié ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 15 septembre 2020 par Maître Georges Krieger, au nom de la commune de Manternach, préqualifiée ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Serge Marx et Maître Sébastien Couvreur, en remplacement de Maître Georges Krieger, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 7 octobre 2020.

Par décision référencée sous le n° ... du 9 novembre 2017, le bourgmestre de la commune de Manternach, ci-après désigné par « le bourgmestre », autorisa Monsieur ... à construire un hall agricole et un bassin de rétention sur un terrain inscrit au cadastre de la

commune de Manternach sous les numéros ..., ..., ..., ..., ..., ainsi que sur une « *parcelle sans numéro cadastral* » de la section ... « ... » à

Par décision du 31 janvier 2018, également référencée sous le n° ..., le bourgmestre retira à Monsieur ... l'autorisation lui délivrée le 9 novembre 2017, ladite décision de retrait étant libellée comme suit :

« [...] En référence à l'autorisation de construire délivrée en date du 9 novembre 2017 sous référence ... pour la construction d'un hall agricole et d'un bassin de rétention à ..., sur un terrain inscrit au cadastre de la commune de Bech [sic] sous les numéros ..., ..., ..., ..., ... de la section ... à ..., le soussigné Jean-Pierre Hoffmann, bourgmestre de la commune de Manternach, doit vous signaler que l'autorisation en question n'est pas conforme aux points suivants :

- une partie du hall agricole projeté est implanté sur un terrain sans numéro cadastral ne faisant pas partie de votre propriété ;*
- selon l'article 11.3.3 du règlement des bâtisses en vigueur, pour une construction se trouvant en zone rural[e] et donc en dehors du périmètre d'agglomération, la hauteur d'une construction sera égale ou inférieure à 9 mètres. Or selon vos plans, la hauteur au faitage est de 11,39 mètres ;*
- Selon la partie graphique du projet de refonte de notre PAG en cours de procédure, votre projet est situé en « zone agricole ». L'article 15 de la partie écrite du projet de refonte du PAG stipule que « La parcelle devant accueillir la construction doit être desservie par une voie publique, dans des conditions répondant à l'importance et à la destination de la construction ou de l'ensemble de constructions implantées, notamment en ce qui concerne la commodité des circulations et accès. Exceptionnellement, la desserte pourra se faire moyennant une voie privée, sous condition que la voie de desserte et la parcelle devant accueillir la construction appartiennent au même propriétaire ». Or une preuve que l'accès en question est en votre possession fait défaut ;*

Vu ces constatations ci-dessus, le soussigné [...] doit vous informer que l'autorisation de construire sous rubrique vous est retirée. [...] ».

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 7 mars 2018 et inscrite sous le numéro 40868 du rôle, Monsieur ... fit introduire un recours tendant à l'annulation de la décision du 31 janvier 2018, précitée, portant retrait de l'autorisation de construire un hall agricole et un bassin de rétention lui délivrée le 9 novembre 2017.

Par jugement du 17 juin 2019, le tribunal administratif annula la décision du bourgmestre du 31 janvier 2018 pour violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 », en ce que le bourgmestre avait procédé au retrait du permis de construire du 9 novembre 2017 sans en informer préalablement Monsieur

Par requête déposée au greffe de la Cour administrative le 25 juillet 2019, inscrite sous le numéro 43332C du rôle, la commune de Manternach, ci-après désignée par « la

commune », interjeta appel contre le jugement, précité, du 17 juin 2019.

Par courrier recommandé du 16 octobre 2019, le bourgmestre informa Monsieur ... de son intention de lui retirer l'autorisation de construire lui délivrée en date du 9 novembre 2017 pour la construction d'un hall agricole et d'un bassin de rétention à ..., tout en l'invitant, conformément à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, à faire valoir ses observations dans un délai de 8 jours à partir de la notification dudit courrier.

Par courrier recommandé de son litismandataire du 25 octobre 2019, Monsieur ... prit position par rapport au courrier précité du bourgmestre du 16 octobre 2019.

Par courrier du 11 novembre 2019, le bourgmestre informa Monsieur ... de sa décision i) de retirer pour l'avenir, et sans effet rétroactif, sa décision de retrait du 31 janvier 2018 et ii) de retirer, avec effet rétroactif, l'autorisation lui délivrée le 9 novembre 2017 en vue de la construction d'un hall agricole et d'un bassin de rétention.

Cette décision est libellée comme suit :

« Par la présente, j'ai l'honneur de vous revenir suite au jugement du tribunal administratif du 17 juin 2019, inscrit sous le numéro 40868 du rôle.

Le prédit jugement prononça l'annulation de ma décision du 31 janvier 2018 portant retrait de l'autorisation de bâtir délivrée par mon prédécesseur en date du 9 novembre 2017, au motif que l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 n'aurait pas été respecté, en ce que vous n'auriez pas pu présenter vos observations à un stade précontentieux par rapport à mon intention d'adopter cette décision de retrait.

L'autorité communale a fait appel de cette décision, pour des motifs plus amplement expliqué à votre avocat. Ceci dit, la volonté de la commune était de vous laisser l'opportunité de participer dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse, à toutes fins utiles, et notamment en vue d'un aplanissement des différends, ceci sans préjudice quant à mon intention de retirer l'autorisation de construire précitée.

Il est en effet pour rappel de mon devoir de bourgmestre de veiller au respect notamment de la réglementation urbanistique. Or en l'espèce, l'autorisation précitée méconnaissait cette dernière. J'ai donc une compétence liée en la matière et je suis tenu de retirer l'autorisation lorsqu'une non-conformité est détectée.

Par courrier recommandé avec accusé de réception du 16 octobre 2019, je vous ai donc informé de mon intention de retirer l'autorisation de bâtir précitée, tout en vous laissant la possibilité de formuler vos objections, conformément à la disposition précitée et au jugement du tribunal administratif, ce que vous avez fait par l'organe de votre avocat, en date du 25 octobre 2019.

Les motifs de mon intention de retirer l'autorisation de bâtir précitée étaient pour rappel les suivants :

- *partie du hall agricole projeté est implanté sur un terrain sans numéro cadastral ne faisant pas partie de votre propriété ;*

- *selon l'article 15 de la partie écrite du PAG approuvé par le Ministre de l'Intérieur en date du 04.05.2018 sous le numéro de référence 107C/005/2016 la hauteur au faite des constructions à usage agricole exclusif est limitée à 11m, mesurée au milieu de la façade principale par rapport au niveau naturel du terrain, sachant que le niveau naturel du terrain correspond au niveau originel du terrain avant tous travaux de déblaiement, de remblaiement, de nivellement d'assainissement ou d'aménagement extérieur. Or selon vos plans, la hauteur au faîtage est de 11,39mètres ;*
- *Selon la partie graphique du PAG approuvé par le Ministre de l'intérieur en date du 04.05.2018 sous le numéro de référence 107C/005/2016 votre projet est situé en « zone agricole ». L'article 15 de la partie écrite du PAG stipule que « La parcelle devant accueillir la construction doit être desservie par une voie publique, dans des conditions répondant à l'importance et à la destination de la construction ou de l'ensemble de constructions implantées, notamment en ce qui concerne la commodité des circulations et accès. Exceptionnellement, la desserte pourra se faire moyennant une voie privée, sous condition que la voie de desserte et la parcelle devant accueillir la construction appartiennent au même propriétaire ». Or une preuve que l'accès en question est en votre possession fait défaut ;*

Or, [aucun] argument ne figurant dans le courrier précité de votre avocat n'apporte d'éléments nouveaux ou inconnus de ma part, me permettant de revoir mon intention de retirer l'autorisation de construire précitée.

Aucun élément ne m'a été apporté permettant de vérifier que l'implantation du hall agricole projeté ne se ferait pas sur le domaine public communal, ou que la hauteur du hall projeté ne serait pas contraire à l'article 15 du PAG en vigueur.

Au vu de ce qui précède, je vous informe par la présente que je décide de :

- *retirer pour l'avenir, et sans effet rétroactif, ma décision de retrait 31 janvier 2018, alors que ce retrait s'imposait pour garantir votre participation dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse ;*
- *retirer, avec effet rétroactif, l'autorisation de construction n° ... pour la construction d'un hall agricole et d'un bassin de rétention à ..., pour les motifs ci-avant énoncés. [...]. ».*

A la suite d'un courrier du litismandataire de la commune du 12 novembre 2019 informant la Cour administrative de son désistement d'instance, la Cour administrative déclara, par arrêt du 26 novembre 2019, le désistement d'instance dans le chef de la commune comme régulier et valable, tout en constatant l'extinction de l'instance d'appel.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 10 février 2020 et inscrite sous le numéro 44140 du rôle, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision du bourgmestre du 11 novembre 2019 portant retrait de l'autorisation de construire un hall agricole et un bassin de rétention lui délivrée le 9 novembre 2017.

Etant donné que la loi ne prévoit aucun recours de pleine juridiction en la présente matière, le tribunal est compétent pour connaître du recours en annulation dirigé contre la décision du bourgmestre du 11 novembre 2019 qui est, par ailleurs, recevable pour avoir été

introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours et en fait, le demandeur explique qu'en sa qualité d'agriculteur ayant son exploitation agricole sur le territoire de la commune de Manternach, il aurait besoin d'un hall pour entreposer des bottes et ballots de paille, du foin et des machines agricoles. Or, comme l'espace disponible à ..., où se situeraient ses principales installations agricoles, serait insuffisant, il aurait projeté de construire un hall à l'adresse où son oncle, agriculteur en retraite, aurait à l'époque exploité son activité agricole et où celui-ci continuerait à habiter actuellement, à savoir sur un terrain sis à

Il relate que par acte d'échange passé avec son oncle le 6 avril 2017, il serait devenu propriétaire de sept parcelles inscrites au cadastre de la commune de Manternach sous les numéros ..., ..., ..., ..., ..., ... et ... de la section ... « ... ».

Il donne à considérer que, contrairement à ce que ferait penser l'autorisation de construire du 9 novembre 2017, la construction du hall agricole serait projetée sur les parcelles numéros ... et ... qui se situeraient, selon le PAG en vigueur au moment de l'obtention de l'autorisation de construire, ci-après désigné par « le PAG », en zone verte.

A cet égard, il précise que, par délibération du 22 juin 2016, le conseil communal de la commune de Manternach aurait décidé la « *mise sur orbite* » de la procédure de refonte du PAG qui aurait été approuvée par celui-ci le 6 octobre 2017 et transmise au ministre de l'Intérieur pour approbation conformément à l'article 15 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 ». Le projet de refonte du PAG, ci-après désigné par « le projet de PAG », aurait ensuite été approuvé par le ministre de l'Intérieur le 4 mai 2018 et publié par la commune le 6 juin 2018.

Il met en exergue que suivant le projet de PAG, ses parcelles resteraient situées en « zone agricole », ce qui correspondrait à une zone verte au sens de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après désignée par « la loi du 19 janvier 2004 », en vigueur au moment de la délivrance l'autorisation de construire.

Il considère que ce serait à bon droit que le bourgmestre l'aurait autorisé en date du 9 novembre 2017 à construire un hall agricole et un bassin de rétention sur les terrains concernés, tout en soulignant qu'en date du 1^{er} février 2018, le ministre de l'Environnement lui aurait également accordé l'autorisation de construire requise en vertu de la loi du 19 janvier 2004, précitée.

Il explique avoir été surpris par le retrait de l'autorisation de construire du 9 novembre 2017 sans avertissement préalable de la commune et sans qu'il n'ait été en mesure de fournir ses observations à cet égard.

Il précise que si la décision de retrait du 31 janvier 2018 renvoyait à des parcelles prétendument inscrites au cadastre de la commune de « Bech », il s'agirait là d'une erreur matérielle dans la mesure où les parcelles concernées seraient toutes inscrites au cadastre de la commune de Manternach.

Le demandeur reprend ensuite les faits et rétroactes relatifs à la procédure contentieuse

ayant abouti au jugement du tribunal administratif du 17 juin 2019 et à l'arrêt de la Cour administrative du 27 novembre 2019, précités, en soulignant que la commune se serait désistée de son appel introduit le 25 juillet 2019 au vu de la décision de retrait du 11 novembre 2019 intervenue après qu'il aurait été informé le 18 octobre 2019 que le bourgmestre avait l'intention de lui retirer l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017, tout en l'invitant à faire valoir ses observations quant aux motifs du retrait envisagé.

En droit, le demandeur invoque, en substance, les moyens juridiques suivants pour conclure à l'annulation de la décision attaquée :

- à titre principal : violation de l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ;
- à titre subsidiaire : violation du principe de confiance légitime et du principe d'estoppel ;
- à titre encore plus subsidiaire : les motifs de retrait mis en avant par le bourgmestre dans sa décision de retrait déférée seraient dénués de fondement en ce que i) la construction litigieuse n'empiéterait nullement sur « *un terrain sans numéro cadastral* » et que même si tel était le cas, la situation de propriété ne serait pas un moyen justifiant la délivrance ou le retrait d'un permis de construire, voire que, même à supposer que tel était le cas, la commune ne prouverait pas que la partie de la parcelle ne lui appartient pas ; ii) l'article 15 de la partie écrite du projet de PAG relatif à la hauteur d'une construction en zone agricole serait respecté en l'espèce, et même si tel n'était pas le cas, cette disposition ne pourrait être appliquée en l'espèce, alors qu'elle serait illégale, voire inconstitutionnelle ; et iii) aucune violation de l'article 15 de la partie écrite du projet de PAG relatif à l'accès à la voie publique ne pourrait être retenue en l'espèce.

1. Quant à la violation alléguée de l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979

Arguments des parties

Le demandeur soutient tout d'abord que la décision entreprise du 11 novembre 2019 serait illégale, alors que le retrait de l'autorisation de construire serait intervenu presque deux ans après sa délivrance.

Après avoir dressé un aperçu chronologique du cheminement de la présente affaire, il fait valoir que la manière de procéder par la commune serait manifestement illégale.

En effet, en ce qui concerne le retrait « *pour l'avenir, et sans effet rétroactif* » de la « *première* » décision de retrait du 31 janvier 2018, il donne à considérer que le jugement du tribunal administratif ayant annulé celle-ci serait devenu définitif et partant revêtu de l'autorité de la chose jugée, de sorte que dans la mesure où l'annulation d'un acte administratif aurait, d'une part, un effet *erga omnes* en ce que l'acte administratif serait censé disparaître de l'ordonnancement juridique à l'égard de tous, et, d'autre part, une portée rétroactive en ce que l'acte annulé serait réputé n'avoir jamais existé, il ne pourrait plus être exécuté, alors qu'il aurait disparu depuis la date où il a été pris. Comme la décision de retrait datée du 31 janvier 2018 aurait donc définitivement disparu de l'ordonnancement juridique, il serait impossible pour le bourgmestre de révoquer pour l'avenir ou de retirer avec effet rétroactif une décision qui aurait été annulée par le tribunal de façon rétroactive.

En ce qui concerne la « *deuxième* » décision de retrait « *avec effet rétroactif* » de

l'autorisation de construire du 9 novembre 2017, le demandeur fait plaider qu'un tel retrait violerait ouvertement l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 dans la mesure où l'autorisation de construire serait devenue définitive, alors que la commune n'aurait pas procédé au retrait de ladite autorisation dans le délai de recours contentieux.

Il donne à considérer, en citant des extraits, que la commune aurait elle-même dans son mémoire en réponse pris dans le cadre de la procédure contentieuse relative au « *premier* » retrait de l'autorisation de construire, soutenu que les actes administratifs deviendraient intangibles si l'administration n'a pas procédé dans le délai du recours contentieux au retrait de la décision concernée, tout en avançant, en se référant à un jugement du tribunal administratif du 24 février 2015¹, que l'« *artifice créée* » par la commune ne pourrait faire échec à l'objectif de sécurité juridique tel que consacré à travers l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et donc également au principe de la confiance légitime des administrés dans leurs relations avec l'administration.

Dans son mémoire en réponse et après avoir repris, en substance, les faits et rétroactes tels que retranscrits ci-dessus, la commune explique que dans la mesure où l'autorisation de construire délivrée à Monsieur ... en date du 9 novembre 2017 aurait été illégale pour être contraire à son PAG en vigueur au moment de sa délivrance, le bourgmestre, ayant une compétence liée en la matière, n'aurait eu d'autre choix que de procéder au retrait de ladite décision irrégulière.

Elle avance que par son jugement du 17 juin 2019, le tribunal l'aurait toutefois placée face à une situation juridique impossible à résoudre, alors que sans analyser la pertinence juridique de la décision de retrait de l'autorisation de bâtir litigieuse, il aurait annulé la « *première* » décision de retrait sur base du seul moyen pris de la violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, afin de permettre à Monsieur ... de faire valoir ses observations préalablement à une potentielle « *deuxième* » décision de retrait.

Elle soutient que comme un jugement définitif d'annulation opérerait de manière rétroactive pour les actes administratifs individuels, de telle sorte que l'acte annulé serait censé ne jamais avoir existé, l'annulation définitive de la décision de retrait du 31 janvier 2018 aurait eu pour conséquence qu'entre la date de la délivrance de l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017 et la date où le jugement précité serait devenu définitif, plus de trois mois se seraient écoulés.

Ceci aurait eu pour conséquence que le bourgmestre n'aurait en tout état de cause plus été admis à prendre une nouvelle décision de retrait de l'autorisation de bâtir litigieuse dans le cadre d'une procédure respectant les conditions de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, le mettant dans l'impossibilité de respecter le jugement du tribunal administratif, sauf en procédant de la manière dont il l'a fait, à savoir en introduisant un acte d'appel pour suspendre les effets du jugement du 17 juin 2019. En parallèle, Monsieur ... aurait été informé de l'intention du bourgmestre de lui retirer l'autorisation de bâtir litigieuse, tout en lui donnant la possibilité de faire valoir ses observations.

Elle met en exergue qu'en dépit de sa bonne volonté dans cette affaire et de sa proposition d'accorder à Monsieur ..., dans les conditions fixées par la réglementation urbanistique, une nouvelle autorisation, une nouvelle procédure contentieuse aurait été entamée par celui-ci.

¹ Trib. adm., 24 février 2015, n° 34064 du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

En droit et quant à la prétendue violation de l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, invoquée par le demandeur, la commune donne tout d'abord à considérer qu'au lieu de contester une nouvelle fois le retrait de l'autorisation de bâtir litigieuse, Monsieur ... aurait pu réintroduire des plans de construction conformes à la réglementation urbanistique communale, ceci d'autant plus que les possibilités de construction dans la zone agricole auraient gagné en flexibilité suite à la refonte du PAG.

Elle met ensuite en exergue que l'annulation prononcée par le tribunal administratif le 17 juin 2019 aurait été fondée sur une irrégularité de procédure, l'intention des juges ayant été celle de permettre à Monsieur ..., sans préjuger de la légalité interne de la décision de retrait du 31 janvier 2018, de faire valoir ses observations dans le cadre d'une nouvelle procédure précontentieuse.

Elle explique que ce serait dans le souci de corriger cette erreur procédurale qu'elle aurait décidé le 11 novembre 2019 de retirer pour l'avenir et sans effet rétroactif sa décision de retrait du 31 janvier 2018 puisqu'un tel retrait se serait imposé pour garantir la participation de la partie adverse à la procédure non contentieuse.

Elle met, dans ce contexte, en avant que l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 permettrait le retrait d'une décision administrative tant que le délai de recours contentieux ne serait pas échu et pour autant qu'il existerait des motifs ayant entraîné l'annulation de ladite décision, conditions qui seraient réunies en l'espèce.

Elle explique que même si l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017 avait été retirée avec effet rétroactif à partir du 31 janvier 2018, de sorte à être réputée n'avoir jamais existé, il ne faudrait toutefois pas perdre de vue que tant que la décision du 31 janvier 2018 était valable, l'autorisation de construire du 9 novembre 2017 aurait dû être considérée comme inexistante. Or, la décision querellée du 11 novembre 2019 aurait eu pour effet de retirer, mais uniquement pour l'avenir, la décision de retrait du 31 janvier 2018, de sorte qu'il faudrait admettre que l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017 aurait « *repris vie* » à cette date. Ainsi, ladite autorisation ayant produit ses effets du 9 novembre 2017 au 31 janvier 2018 aurait recommencé à produire des effets à compter du 11 novembre 2019, date à laquelle la décision du 31 janvier 2018 aurait été retirée uniquement pour l'avenir.

La commune estime qu'il y aurait dès lors deux possibilités d'analyser la situation : soit en considérant que l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017 n'existait plus à partir de la décision de retrait du 31 janvier 2018 et qu'elle n'aurait commencé à « *revivre* » qu'à partir du 11 novembre 2019, soit en considérant que l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017 aurait déjà produit des effets du 9 novembre 2017 au 31 janvier 2018 et qu'elle aurait continué à poursuivre ses effets à partir du 11 novembre 2019, la commune précisant toutefois que cette dernière hypothèse serait, selon elle, moins plausible, alors qu'elle supposerait que la décision de retrait rétroactif du 31 janvier 2018 ait suspendu l'autorisation, bien qu'en réalité elle l'aurait fait disparaître totalement de l'ordonnancement juridique.

Elle conclut que quelle que soit l'hypothèse retenue en l'espèce, elle aurait été admise à procéder au retrait de l'autorisation de bâtir le 11 novembre 2019, ceci plus particulièrement dans le mesure où cette dernière aurait toujours été susceptible d'un recours contentieux à cette date.

La commune conteste ensuite la thèse défendue par le demandeur, en faisant valoir que, d'une part, celle-ci conduirait à l'impossibilité de mettre en œuvre le jugement du tribunal, passé en force de chose jugée, et en soulignant qu'elle viserait en réalité à obtenir le maintien, par le biais d'un moyen d'ordre purement procédural, d'une autorisation de bâtir illégale, ce qui reviendrait à mettre en question la légitimité de l'intérêt à agir du demandeur.

D'autre part, cette thèse laisserait place à toutes sortes d'abus dans la mesure où si on considérait que le délai de recours contentieux ne soit plus ouvert et que l'autorisation de bâtir ne puisse plus être retirée, cela aurait notamment pour conséquence que les tiers intéressés n'auraient plus aucune possibilité d'agir.

Elle donne, finalement, à considérer qu'en relevant appel du jugement du tribunal administratif du 17 juin 2019, celui-ci ne serait pas devenu définitif jusqu'à l'arrêt de la Cour administrative intervenu le 27 novembre 2019, tout en soulignant que jusqu'à cette date, la décision de retrait du 31 janvier 2018 aurait persisté avec tous ses effets de droit, de sorte que l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017 n'aurait pas pu « *renaître* » *ab initio*.

Elle ajoute qu'en suivant la thèse du demandeur, cela aurait pour effet que l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017 serait aujourd'hui, près de trois ans plus tard, périmée, de sorte que l'on pourrait légitimement s'interroger sur l'intérêt du requérant à soulever ce moyen.

Dans sa réplique et quant aux faits et rétroactes tels qu'exposés par la commune dans son mémoire en réponse, le demandeur conteste l'affirmation selon laquelle l'autorisation de construire du 9 novembre 2017 serait illégale, en soulignant que la commune se serait manœuvrée elle-même dans la situation ayant donné lieu à la décision déférée du 11 novembre 2019.

Il fait valoir qu'il serait devenu le « *jouet de la politique locale* » entre l'ancien et le nouveau bourgmestre, en se voyant impliqué dans une multitude de litiges, provoqués par l'attitude illégale et incohérente de la commune. Il cite, à cet égard, un extrait de l'exposé des motifs du projet de loi n° 2209 se trouvant à la base de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, en donnant à considérer qu'il devrait faire face, en l'espèce, à l'attitude arbitraire de la commune contre laquelle la procédure administrative non contentieuse entendrait justement de lutter.

Quant à la violation de l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, le demandeur se prévaut de deux erreurs de raisonnement dans le chef de la commune.

D'une part, il met en exergue que le tribunal n'aurait aucunement prononcé une limitation des effets de sa décision d'annulation qui aurait dès lors eu comme conséquence de faire disparaître rétroactivement la décision entreprise de l'ordonnancement juridique.

Il s'ensuivrait que la commune, par le biais de la décision déférée du 11 novembre 2019, n'aurait pas pu retirer « *pour l'avenir et sans effet rétroactif* » sa décision de retrait du 31 janvier 2018, alors que cette décision n'aurait plus existé au moment de la prise de la décision actuellement déférée, le demandeur étant d'avis que le fait d'admettre un raisonnement contraire permettrait à une administration de manipuler les faits à sa guise, en parfaite ignorance des décisions prononcées par le tribunal.

D'autre part, il conteste l'affirmation de la commune selon laquelle le jugement du 17 juin 2019 ne serait devenu définitif qu'au jour de l'arrêt de la Cour administrative le 27 novembre 2019 et que jusqu'à cette date, la décision de retrait du 31 janvier 2018 aurait persisté avec tous ses effets de droit, en soulevant que ce raisonnement serait basé sur la prémisse erronée que l'annulation prononcée par le tribunal n'aurait pas eu d'effets en raison de l'appel qui aurait été relevé par la commune.

Il avance que s'il était certes vrai qu'un jugement deviendrait irrévocable lorsqu'il ne peut plus être remis en cause par l'exercice d'une voie ordinaire ou extraordinaire de recours, il n'en demeurerait toutefois pas moins qu'un tel jugement acquerrait autorité de chose jugée dès son prononcé, même s'il pouvait faire l'objet d'un recours, de sorte que l'existence et l'exercice de voies de recours n'auraient aucune incidence et ne conditionneraient pas l'autorité de la chose jugée attachée à ce jugement. Ainsi, par exemple, selon le demandeur, un jugement frappé d'appel ne pourrait servir de base à une demande tendant à son exécution, mais il subsisterait et ne pourrait dès lors pas être remis en cause tant qu'il n'aurait pas été réformé.

Ce même principe serait pleinement applicable en l'espèce, le demandeur s'emparant à cet égard de l'article 45 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après désignée par « la loi du 21 juin 1999 », disposant que pendant le délai et l'instance d'appel, il est sursis à l'exécution des jugements ayant annulé ou réformé des décisions attaquées sans toutefois remettre en question l'autorité de la chose jugée attachée audit jugement.

Il en conclut que si l'annulation de la décision de retrait du 31 janvier 2018 lui avait permis de commencer sa construction visée par l'autorisation de construire du 9 novembre 2017, il lui aurait toutefois été impossible, en vertu de l'article 45 de la loi du 21 juin 1999, de commencer à construire en raison de l'appel interjeté contre le jugement du 17 juin 2019, tout en soulignant que cette simple suspension de l'exécution du jugement du 17 juin 2019 n'aurait eu aucune répercussion sur l'annulation de la décision de retrait du 31 janvier 2018 elle-même qui, après le jugement du 17 juin 2019, n'aurait plus existé.

Il s'ensuivrait qu'il aurait été en toute logique impossible pour la commune de « retirer » la décision du 31 janvier 2018 « *sans effet rétroactif* », ni de la manipuler d'une quelconque autre manière, au risque d'éluder les règles de la procédure administrative non contentieuse et de méconnaître les jugements prononcés par le tribunal.

Dans sa duplique, la commune conteste le raisonnement développé par le demandeur en avançant que ce ne seraient que les décisions définitives des juridictions administratives qui seraient revêtues de l'autorité de la chose jugée et en ajoutant que s'il était vrai qu'à défaut d'appel, la décision rendue en première instance deviendrait définitive, *a contrario*, en interjetant appel d'un jugement du tribunal administratif « *il [serait] sursis à exécution du jugement pendant le délai et l'instance d'appel* », conformément à l'article 45 de la loi du 21 juin 1999.

Elle se réfère, enfin, à un jugement du tribunal administratif du 3 février 2017, inscrit sous le numéro 39007 du rôle, pour soutenir que même si le tribunal avait prononcé l'annulation de la décision du bourgmestre du 31 janvier 2018, celle-ci serait restée en vigueur et aurait continué à produire ses effets pendant le délai et l'instance d'appel.

Elle renvoie, pour le surplus, à ses développements contenus dans son mémoire en réponse.

Appréciation du tribunal

Le tribunal rappelle que Monsieur ... s'est vu délivrer le 9 novembre 2017 une autorisation pour la construction d'un hall agricole et d'un bassin de rétention sur des terrains sis à ... et que cette autorisation lui a été retirée par le bourgmestre en date du 31 janvier 2018.

Il est, par ailleurs, constant en cause que cette décision de retrait a été annulée par le tribunal à travers un jugement du 17 juin 2019 pour violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et que la commune, ayant interjeté appel contre ledit jugement en date du 25 juillet 2019, s'est désistée de son appel à la suite de sa nouvelle décision de retirer l'autorisation de bâtir litigieuse intervenue le 11 novembre 2019, ledit désistement ayant encore été acté par la Cour administrative dans son arrêt, précité, du 27 novembre 2019 par lequel elle a constaté l'extinction de l'instance d'appel.

Le tribunal constate que la décision du 11 novembre 2019, déférée en l'espèce, a un double volet en ce qu'elle a pour objet, d'une part, de retirer pour l'avenir, et sans effet rétroactif, la décision de retrait du 31 janvier 2018 et, d'autre part, de retirer, avec effet rétroactif, l'autorisation de bâtir délivrée à Monsieur ... en date du 9 novembre 2017.

Force est ensuite de relever que les parties sont en désaccord, d'une part, sur l'existence de la décision de retrait du 31 janvier 2018 au moment de la prise de la décision du 11 novembre 2019, respectivement sur les effets du jugement d'annulation du tribunal du 17 juin 2019 contre lequel appel a été interjeté le 25 juillet 2019, et, d'autre part, sur la possibilité pour le bourgmestre de retirer avec effet rétroactif l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017 en application de l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, le demandeur estimant, en substance, que l'autorisation de construire serait devenue définitive au vu du jugement du 17 juin 2019 ayant annulé la décision de retrait du 31 janvier 2018 et dans la mesure où la commune n'aurait pas procédé au retrait de ladite autorisation de construire dans le délai de recours contentieux. La commune considère, de son côté, en rappelant que seules les décisions définitives des juridictions administratives seraient revêtues de l'autorité de la chose jugée, que comme en l'espèce, il y aurait eu appel du jugement du tribunal administratif du 17 juin 2019 ayant annulé la décision de retrait du 31 janvier 2018, le bourgmestre aurait toujours pu procéder au retrait de l'autorisation de construire litigieuse qui aurait, selon lui, soit disparu de l'ordonnancement juridique à partir de la décision de retrait du 31 janvier 2018, tout en ayant commencé à « *revivre* » à partir du 11 novembre 2019, soit produit ses effets du 9 novembre 2017 au 31 janvier 2018 en ayant recommencé à produire des effets à compter du 11 novembre 2019, date à laquelle la décision du 31 janvier 2018 aurait été retirée uniquement pour l'avenir.

S'agissant tout d'abord de la question de savoir si le bourgmestre pouvait par le biais de la décision déférée retirer pour l'avenir et sans effet rétroactif la décision du 31 janvier 2018 ayant eu pour objet de retirer à Monsieur ... l'autorisation de construire du 9 novembre 2017, il échet de relever qu'en cas d'annulation d'un acte administratif par le tribunal, tel que cela a été le cas en l'espèce en ce qui concerne la décision du 31 janvier 2018, il est sursis à l'exécution du jugement pendant le délai et l'instance d'appel, conformément à l'article 45 de la loi du 21 juin 1999, de sorte que pendant ce délai, l'acte attaqué continue à sortir ses effets

tant qu'il n'a pas été annulé en vertu d'une décision définitive de la Cour administrative². Il s'agit là d'une conséquence logique du privilège du préalable et d'exécution d'office dont dispose l'administration. Il en va autrement lorsque le demandeur postule et obtient, dans le jugement au principal du tribunal, la suspension de l'acte attaqué pendant le délai et l'instance d'appel en application de l'article 35 de la loi, précitée, du 21 juin 1999³, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Partant, dans la mesure où le jugement du tribunal administratif du 17 juin 2019 ayant annulé la décision de retrait du 31 janvier 2018 a fait l'objet d'un appel devant la Cour administrative, l'exécution de celui-ci a, en vertu de l'article 45 de la loi du 21 juin 1999, été suspendue pendant le délai et l'instance d'appel, de sorte qu'au moment de la prise de la décision déférée par le bourgmestre en date du 11 novembre 2019, c'est-à-dire à un moment où la Cour administrative n'avait pas encore statué, la décision de retrait du 31 janvier 2018 a toujours existé et continué à sortir ses effets.

Au vu de ce qui précède, il y a partant lieu de conclure que le bourgmestre pouvait valablement en date du 11 novembre 2019 retirer pour l'avenir et sans effet rétroactif sa décision de retrait du 31 janvier 2018, celle-ci ayant toujours existé et continué à sortir ses effets pendant l'instance d'appel.

En ce qui concerne ensuite le deuxième volet de la décision du 11 novembre 2019, à savoir celui visant à retirer, avec effet rétroactif, l'autorisation de bâtir délivrée le 9 novembre 2017 à Monsieur ..., l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 invoquée par le demandeur, dispose que : *« En dehors des cas où la loi en dispose autrement, le retrait rétroactif d'une décision ayant créé ou reconnu des droits n'est possible que pendant le délai imparti pour exercer contre cette décision un recours contentieux, ainsi que pendant le cours de la procédure contentieuse engagée contre cette décision. »*

Le retrait d'une telle décision ne peut intervenir que pour une des causes qui auraient justifié l'annulation contentieuse de la décision. ».

Cette disposition permet à l'administration de retirer rétroactivement une décision ayant créé ou reconnu des droits pendant le délai imparti pour exercer contre cette décision un recours contentieux, ainsi que pendant le cours de la procédure contentieuse engagée contre cette décision, sous réserve que le retrait soit justifié pour une des causes qui auraient permis l'annulation contentieuse de la décision retirée.

Il échet, dans ce contexte, de rappeler que les actes administratifs individuels créateurs de droits bénéficient d'une intangibilité de principe. Une fois notifié à l'administré, l'acte a pour effet de créer dans son chef un droit acquis dont le bénéfice ne peut lui être retiré que par un acte contraire mais uniquement lorsqu'un tel acte est prévu par la loi et en tout cas sans effet rétroactif.

Si bien entendu, le principe de légalité exige que lorsque l'administration se rend compte que l'acte est entaché d'une illégalité, cet acte disparaisse de l'ordonnancement juridique ou soit modifié, un acte administratif individuel créateur de droits, fût-il illégal, ne peut plus être retiré par l'administration après l'expiration du délai de recours devant le juge administratif,

² Trib. adm., 3 février 2017, n° 39007 du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

³ Article 35 de la loi du 29 juin 1999.

l'article 8 ne permettant, en effet, le retrait de l'ordonnancement juridique d'un acte administratif avec effet rétroactif que dans les deux hypothèses précitées qui se ramènent à une période d'incertitude pesant sur l'acte tant que les délais de recours contentieux ne sont pas épuisés et, en cas de recours, pendant toute la durée du procès, au cours de laquelle, plane une incertitude sur le sort de la décision querellée⁴. Mais une fois ces périodes révolues, le principe de la sécurité juridique et celui de la confiance légitime des administrés dans l'administration exigent que l'administré puisse prétendre au maintien définitif de ses droits acquis.

La question qui se pose en l'espèce est dès lors celle de savoir si le bourgmestre pouvait valablement par le biais de sa décision du 11 novembre 2019 retirer de manière rétroactive l'autorisation de bâtir litigieuse du 9 novembre 2017 au sens de l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, en conformité avec les enseignements retenus par le tribunal dans son jugement du 17 juin 2019.

Dans la mesure où il a été retenu ci-avant que l'exécution du jugement d'annulation du 17 juin 2019 avait été suspendue pendant le délai et l'instance d'appel et que partant la décision de retrait du 31 janvier 2018 a continué à sortir ses effets jusqu'à son retrait pour l'avenir par le bourgmestre en date du 11 novembre 2019, la conséquence en est que pendant cette période, l'autorisation du 9 novembre 2017 a disparu de l'ordonnancement juridique, cette disparition ayant encore eu pour effet la suspension du délai de recours. Par la révocation en date du 11 novembre 2019 pour l'avenir, de la première décision de retrait du 31 janvier 2018, l'autorisation de bâtir litigieuse a pour ainsi dire repris vie et son délai de recours, suspendu par l'effet de la décision de retrait du 31 janvier 2018, a recommencé à courir, de sorte qu'à cette date, le bourgmestre se trouvait encore dans le délai prévu par l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 pour retirer à nouveau et avec effet rétroactif l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017, après avoir respecté l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

Le moyen fondé sur une violation de l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 est, par conséquent, rejeté pour ne pas être fondé.

2. Quant à la violation alléguée du principe de confiance légitime et de celui de l'estoppel

Arguments des parties

A titre subsidiaire, le demandeur invoque une violation par la commune du principe de confiance légitime qui pourrait, selon lui, être défini comme l'un des principes de bonne administration en vertu duquel l'administré devrait pouvoir se fier à une ligne de conduite constante de l'autorité administrative, tout en soulignant que, du point de vue de la sécurité juridique, les règles juridiques, ainsi que l'activité administrative devraient être empreintes de clarté et de prévisibilité, de manière à ce qu'un administré puisse s'attendre à un comportement cohérent et constant de la part de l'administration dans l'application d'un même texte juridique par rapport à une même situation administrative.

Il estime qu'en l'espèce, sans préjudice de l'illégalité de la décision de retrait en elle-même pour être intervenue presque deux ans après la délivrance de l'autorisation de construire, l'attitude antinomique de la commune irait de toute évidence à l'encontre du principe de

⁴ Jugé que pendant cette période, il est loisible à l'administration de retirer l'acte sans porter atteinte au pouvoir de contrôle du juge et à la séparation des pouvoirs, Trib. adm., 17 décembre 2003, n° 16128 du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

confiance légitime de l'administré, le demandeur se référant, à cet égard, à l'arrêt de la Cour administrative du 27 novembre 2019 et aux motifs pour lesquels celle-ci a refusé d'octroyer à la commune une indemnité de procédure.

Il avance que la violation du principe de confiance légitime par la commune deviendrait encore plus flagrante à la lecture de son mémoire en réponse pris dans le cadre de la procédure relative au premier retrait de l'autorisation de construire et dans lequel celle-ci aurait argué que les actes administratifs deviendraient intangibles si l'administration n'a pas procédé dans le délai du recours contentieux au retrait de la décision.

Au vu des dispositions claires de l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et des développements de la commune elle-même au cours de la procédure contentieuse antérieure, il n'aurait légitimement pu s'attendre à ce que l'autorisation de construire délivrée en date du 9 novembre 2017 soit retirée presque deux ans après avoir été délivrée.

Le demandeur invoque ensuite une violation du principe de l'estoppel qui constituerait une application du concept de confiance légitime et qui, tout comme ce principe, répondrait au besoin d'une sécurité juridique dans le chef de l'administré et relèverait de la bonne foi.

Il fait valoir que la commune aurait adopté en l'espèce un comportement parfaitement contradictoire, alors qu'elle aurait, d'une part, affirmé qu'une autorisation de construire deviendrait intangible si aucun recours n'a été intenté dans le délai contentieux, tout en ayant soutenu qu'il y aurait eu en l'espèce péril en la demeure pour justifier le retrait de l'autorisation de construire sans respecter l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, et, d'autre part, appliqué soudainement elle-même l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 dans le cadre de la deuxième procédure de retrait, tout en continuant de plaider le contraire devant la Cour administrative, pour, finalement, retirer deux ans après sa délivrance l'autorisation de construire litigieuse bien qu'aucun recours contentieux n'aurait été intenté contre cette décision.

Dans sa réponse, la commune se réfère à un arrêt de la Cour administrative du 24 janvier 2017, inscrit sous le numéro 38145C du rôle, pour contester la violation du principe de confiance légitime telle qu'invoquée par le demandeur, en affirmant avoir justifié à de maintes reprises et notamment à travers un courrier du 16 octobre 2019 à l'occasion duquel elle aurait informé Monsieur ... de son intention de retirer l'autorisation de bâtir litigieuse, les raisons l'ayant poussée à retirer ledit permis de construire, tout en insistant sur le fait qu'elle aurait toujours été constante dans ses explications.

Elle explique qu'en raison de l'illégalité manifeste de la décision en ce qu'elle ne respecterait pas les dispositions de son PAG, elle aurait nécessairement dû la faire disparaître de l'ordonnancement juridique ou la modifier, sans que ce retrait ne puisse s'analyser en un revirement brutal de son attitude.

Dans sa réplique, le demandeur réitère son argumentation suivant laquelle la commune aurait délivré une autorisation de construire ayant créé un droit acquis dans son chef avant de la retirer intempestivement, en violation des règles applicables à la procédure administrative non contentieuse et sous des prétextes fallacieux.

La commune renvoie dans sa duplique à ses écrits antérieurs.

Appréciation du tribunal

En vertu du principe général du droit de la confiance légitime, l'administré peut exiger de l'autorité administrative qu'elle se conforme à une attitude qu'elle a suivie dans le passé. La protection de l'administré contre les changements brusques et imprévisibles de l'attitude de l'administration, en lui reconnaissant le droit de se fier à un comportement habituellement adopté par l'administration ou à des engagements pris par elle, ne saurait cependant jouer au cas où la pratique antérieure suivie par l'administration n'était pas conforme à la loi⁵.

Le principe de confiance légitime peut être défini comme l'un des principes de bonne administration en vertu duquel l'administré doit pouvoir se fier à une ligne de conduite constante de l'autorité. L'administré doit prouver cette ligne de conduite et celle-ci doit être constante. L'administration peut changer de cap, mais le principe de confiance légitime la contraint alors à justifier le changement. Le principe de confiance légitime permet aussi à l'administré de se fier non seulement à une ligne de conduite constante de l'administration, mais aussi à des concessions ou des promesses que l'administration a faites dans un cas concret⁶.

L'estoppel est, quant à lui, une fin de non-recevoir fondée sur l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui, autrement qualifié d'exception d'indignité ou de principe de cohérence (« *non concedit venire contra factum proprium* »). Ce principe s'oppose ainsi à ce qu'une partie puisse invoquer une argumentation contraire à celle qu'elle a avancé auparavant. Ainsi, le principe de l'estoppel trouve à s'appliquer si une contradiction apparaît dans les prétentions et actions d'une partie quand celles-ci s'inscrivent dans une cause et poursuivent un objet identiques⁷.

Le tribunal constate que si certes une autorisation de bâtir a été délivrée à Monsieur ... par l'ancien bourgmestre de la commune, le nouveau bourgmestre a, dans un laps de temps rapproché depuis sa nomination et en tout cas dans le délai de recours contentieux contre l'autorisation de construire litigieuse, manifesté son intention de procéder au retrait de celle-ci pour cause d'illégalité de même qu'il a retiré l'autorisation en question avant l'expiration du délai de recours. Ainsi, dans la mesure où, depuis la prise de la première décision de retrait et tout au long de la procédure contentieuse antérieure, la commune a maintenu sa position en invoquant l'illégalité du permis de construire et son obligation de le retirer, il doit être retenu, en l'espèce, et contrairement à ce que soutient le demandeur, qu'il existait une ligne de conduite constante dans le chef de la commune.

Le moyen ayant trait à une violation du principe de confiance légitime est dès lors rejeté.

Il en est de même en ce qui concerne la violation alléguée du principe de l'estoppel, alors que depuis le début de la procédure précontentieuse, la commune a invoqué les mêmes raisons à la base du retrait envisagé de l'autorisation de bâtir, à savoir que la construction agricole projetée serait implantée sur un terrain sans numéro cadastral ne faisant pas partie de la propriété du demandeur, que la hauteur de la construction ne serait pas respectée et, enfin, que l'accès à la voie publique au sens de l'article 15 du projet de PAG ne serait pas garanti,

⁵ Trib. adm. 9 juin 1997, n° 9781 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Lois et règlements, n° 47 et les autres références y citées.

⁶ Cour adm. 24 janvier 2017, n° 38145C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Lois et règlements, n° 49.

⁷ Trib. adm. 17 juin 2015, n° 34338 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 473.

argumentation qu'elle a continué à faire valoir lors de l'instance d'appel, ainsi qu'à l'appui de la deuxième décision de retrait déférée en l'espèce.

La seule incohérence qui pourrait, le cas échéant, lui être reprochée, à savoir sa position adoptée par rapport à la question de savoir si elle devait respecter l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, est insuffisante pour retenir en l'espèce une violation du principe de l'estoppel, la commune, même en contestant qu'elle a commis une irrégularité de procédure affectant la régularité de l'acte en question, ne s'est à aucun moment de la procédure contredite en son argumentation relative aux motifs de retrait de la décision du 9 novembre 2017.

Il s'ensuit que les moyens invoqués à titre subsidiaire et consistant à reprocher à la commune une violation des principes de confiance légitime et de l'estoppel encourent à leur tour le rejet.

3. Quant aux moyens tenant à la légalité des motifs de retrait

A titre liminaire, le tribunal relève qu'il est en l'espèce amené à contrôler non pas la légalité d'une autorisation de construire, mais celle d'un retrait d'une autorisation de construire bénéficiant de la présomption de légalité attachée à tout acte administratif. Dès lors, si le bourgmestre, lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation de construire, vérifie la conformité du projet par rapport aux dispositions urbanistiques, lorsque, comme en l'espèce, il entend procéder au retrait d'une autorisation délivrée par rapport à un projet que le bourgmestre a jugé comme étant conforme à la réglementation urbanistique, il ne saurait justifier ce retrait par la seule considération que le bénéficiaire de l'autorisation n'aurait pas justifié la conformité de son projet à la réglementation urbanistique. Il lui appartient, au contraire, lorsqu'il entend procéder au retrait d'une autorisation délivrée, *a priori* légale, de justifier l'existence d'éléments lui ayant permis, au moment de la prise de sa décision, de constater l'existence d'une des causes qui auraient permis l'annulation contentieuse de la décision retirée.

Il convient encore de relever de manière plus générale que la motivation d'une décision doit en tout état de cause être retraçable, à la fois par la juridiction saisie et par les administrés intéressés, afin de permettre l'exercice effectif du contrôle juridictionnel de légalité prévu par la loi, l'autorité administrative devant, en effet, justifier ses décisions, ceci pour montrer qu'elles reposent bien sur des motifs existants, pour les rendre compréhensibles au regard des faits et en permettre le contrôle par le juge.

C'est sur cette toile de fond que le tribunal est amené à analyser les motifs de retrait contenus dans la décision déférée du 11 novembre 2019.

a) Quant au motif tenant à l'implantation d'une partie du hall agricole sur le domaine public

Arguments des parties

Le demandeur conteste tout d'abord l'affirmation du bourgmestre dans la décision déférée suivant laquelle une partie du hall agricole projeté serait « *implanté sur un terrain sans numéro cadastral ne faisant pas partie de votre propriété* », en lui reprochant plus particulièrement de ne pas mentionner quelle « *partie* » du hall agricole projeté serait concernée et à quel endroit précis celle-ci empièterait sur le terrain « *sans numéro cadastral* ».

Il explique, à cet égard, que les parcelles en cause portant les numéros ... et ... auraient accueilli depuis de très longues années une construction agricole, à savoir un silo pour fourrage, exploité par son oncle, aujourd'hui agriculteur en retraite, tout en insistant sur le fait que le hall litigieux serait érigé sur les fondements mêmes de l'ancien silo, tel que cela résulterait de l'ancien plan cadastral.

Il s'ensuivrait qu'il n'y aurait en l'espèce aucune extension, ni modification de ces fondements et qu'il serait dès lors impossible d'affirmer qu'une partie de la construction projetée empiéterait sur « *un terrain sans numéro cadastral* ».

Il avance ensuite que même à supposer que le hall agricole projeté empiéterait sur une autre parcelle qui ne serait pas de sa propriété, un tel moyen ne pourrait pas être légalement mis en avant pour retirer l'autorisation de construire lui valablement délivrée en date du 9 novembre 2017 dans la mesure où une autorisation de construire devrait se limiter à constater la conformité d'un projet de construction à la réglementation urbanistique, et que, tel que cela aurait été retenu en toute logique par les juridictions administratives, le droit de propriété ne relèverait pas « *du champ de compétence de l'autorisation de construire* ».

Il se réfère, à ce sujet, à un jugement du tribunal administratif du 26 octobre 2009, inscrit sous le numéro 25448 du rôle, ayant retenu que la délivrance d'une autorisation de construire ne pourrait pas dépendre de la qualité de propriétaire de l'impétrant et que toute question relative au droit de propriété relèverait de la compétence naturelle du juge judiciaire.

Il fait ensuite valoir que même si la construction litigieuse devait empiéter sur « *un terrain sans numéro cadastral* » et à supposer que la situation de propriété puisse être mise en avant pour refuser une autorisation de construire voire pour la retirer, cet empiètement serait toujours situé sur sa propriété, le demandeur soulignant, en effet, que ce ne serait pas parce que les parcelles numéros ... et ... seraient longées par une bande dépourvue de numéro cadastral que cette bande ne lui appartenait pas, la commune faisant, selon lui, une assimilation erronée entre inscription cadastrale et titre juridique de propriété.

Il met en exergue qu'en l'espèce, la bande en question se trouverait entourée des parcelles lui appartenant et serait, de surcroît, intégrée dans celles-ci et utilisée et exploitée par sa famille depuis plusieurs générations.

Il propose finalement au tribunal de procéder à une visite des lieux lui permettant de se rendre compte de cette évidence, tout en soulignant qu'il appartiendrait en tout état de cause à la commune d'apporter la preuve que la partie de terrain en question ne serait pas de sa propriété, preuve qui ferait complètement défaut en l'espèce.

Dans son mémoire en réponse, la commune avance qu'il ressortirait à suffisance de la superposition des plans autorisés et de la situation cadastrale que la construction projetée serait implantée dans le « *rond-rouge* »⁸ et que les terrains concernés par la construction seraient séparés par une voie de communication qui s'avérerait être un chemin appartenant au domaine public et non à Monsieur Elle ajoute que dans le prolongement de ce chemin se trouverait un chemin référencé par le cadastre comme « *autre* » et n'apparaissant dès lors pas comme étant privatif.

⁸ La commune se réfère à une illustration faite dans son mémoire en réponse.

Elle affirme que la question pertinente en l'espèce ne serait pas celle de savoir si Monsieur ... est ou non propriétaire de ladite parcelle, mais bien celle de savoir si la construction litigieuse occupait de manière irrégulière le domaine public, tout en soulignant que pour pouvoir utiliser une portion du domaine public de manière privative, il serait nécessaire d'obtenir une décision administrative en ce sens qui, par opposition à l'autorisation de construire, qui de par sa nature serait un acte administratif individuel reconnaissant à l'administré un droit définitif, serait précaire. Tel ne serait toutefois pas le cas en l'espèce, de sorte que l'autorisation de construire querellée n'aurait pas pu être délivrée.

S'agissant de la charge de la preuve concernant l'appartenance de la parcelle dépourvue de numéro cadastral au domaine public, la commune avance qu'il serait de jurisprudence établie que les actes administratifs bénéficieraient de la présomption de légalité, de sorte qu'il incomberait dès lors à l'administré qui entend faire annuler un acte administratif de rapporter la preuve de son illégalité.

Elle ajoute, enfin, qu'au vu des terrains en possession de Monsieur ..., il aurait été tout à fait loisible à celui-ci de construire ailleurs que sur le domaine public communal.

Dans sa réplique, le demandeur conteste l'affirmation de la commune suivant laquelle la construction projetée empiéterait sur le domaine public et qu'elle serait implantée dans le « *rond rouge* » tracé par la commune qui serait, selon lui, complètement « *exagéré* ». Il serait encore faux d'affirmer que les parcelles lui appartenant seraient séparées par « *une voie de communication, qui s'avère être un chemin appartenant au domaine public* », alors qu'il suffirait de se référer aux orthophotos pour constater que tel ne serait pas le cas, le demandeur soulignant que seule une prairie exploitée depuis plusieurs générations par sa famille s'y trouverait, tout en réitérant, à cet égard, sa proposition d'une visite des lieux.

Il réitère, par ailleurs, que si la commune devait estimer qu'une partie desdites parcelles ferait partie du domaine public voire que celles-ci seraient affectées à l'usage public, il lui aurait appartenu d'apporter la preuve en ce sens, tout en soulignant qu'un simple renvoi au cadastre duquel il ne ressortirait même pas que le terrain adjacent à la parcelle lui appartenant ferait partie du domaine public, serait en tout état de cause insuffisant à cet égard.

Il ajoute, enfin, que le cadastre ne serait qu'un simple document administratif qui n'affecterait pas la propriété et ne ferait dès lors pas preuve d'un titre de propriété.

Dans sa duplique, la commune réitère tout d'abord que les actes administratifs bénéficieraient de la présomption de légalité et qu'il incomberait ainsi à l'administré qui entend faire annuler un acte administratif de rapporter la preuve de son illégalité.

Elle soutient ensuite que, par principe, un plan cadastral aurait « *pour mission de renseigner et de repérer les parcelles en tant qu'unités de la propriété foncière en les délimitant graphiquement par rapport aux parcelles voisines, en renseignant la présence éventuelle de bâtiments et en les identifiant à l'aide du numéro parcellaire* ».

Après avoir cité la définition du terme « *domaine public* », telle que reprise sur le site internet de l'administration du Cadastre et de la Topographie, à savoir « *un cas spécifique est celui des terrains jadis considérés comme non productifs, donc non soumis à l'impôt, mais constituant bien la propriété d'une ou de plusieurs personnes et profitant à une majorité, le domaine public.* », et s'être référée à un rapport du 12 octobre 2016 de la commission des

données du Conseil National de l'Information Géographique (CNIG), placée auprès du ministre français chargé du développement durable relatif « *aux définitions et gestion du domaine non cadastré par la Direction Générale des Finances publiques* » qui préciserait qu'un plan cadastral pourrait contenir des zones vides et que ce seraient en réalité des portions ne donnant pas lieu à constitution de parcelles, elle soutient, enfin, que les terrains entrant dans la catégorie des biens faisant partie du domaine non cadastré ne formeraient pas des parcelles et ne recevraient pas de numéro cadastral permettant de les identifier.

Appréciation du tribunal

Tel que cela a été retenu ci-avant, dans la mesure où le bourgmestre a procédé au retrait de l'autorisation de bâtir délivrée à Monsieur ... le 9 novembre 2017, bénéficiant de la présomption de légalité, au motif qu'elle ne serait pas conforme à la réglementation urbanistique à différents points de vue, il lui appartient de motiver le retrait en invoquant une ou plusieurs des causes qui auraient justifié l'annulation contentieuse de l'autorisation de construire.

Il y a lieu de relever qu'aux termes de l'article 37, alinéas 1^{er} et 2 de la loi du 19 juillet 2004 : « *Sur l'ensemble du territoire communal, toute réalisation, transformation, changement du mode d'affectation, ou démolition d'une construction, ainsi que les travaux de remblais et de déblais sont soumis à l'autorisation du bourgmestre.*

L'autorisation n'est accordée que si les travaux sont conformes au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier « quartier existant » et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. ».

La finalité de l'exigence légale de l'obtention d'une autorisation de construire consiste à vérifier si un projet de construction est conforme aux règles d'urbanisme applicables, à savoir essentiellement les plans d'aménagement général et particulier et le règlement sur les bâtisses, et une autorisation de construire s'analyse partant en la constatation officielle par l'autorité compétente, en l'occurrence le bourgmestre, de la conformité d'un projet de construction aux dispositions d'urbanisme applicables⁹, ce principe étant rappelé par l'article 37, alinéa 2 de la loi du 19 juillet 2004. Ainsi, le bourgmestre, en délivrant l'autorisation de bâtir, constate dans la forme passive d'une autorisation que la réalisation du projet est permise sur base du plan d'aménagement général et du règlement sur les bâtisses de la commune¹⁰, textes d'interprétation stricte. Le bourgmestre, appelé à statuer sur une demande de permis de construire, agit dès lors en organe d'exécution et s'il refusait un permis de construire pour une construction dont la mise en place ne serait point empêchée par la réglementation communale d'urbanisme existante, il suspendrait de ce fait l'exécution même de ladite réglementation, sinon encore rendrait de ce fait non constructible une parcelle ayant vocation à recevoir des constructions, pareille façon de procéder n'étant pas seulement prohibée par la loi, mais encore contraire à l'essence même des attributions exécutives du bourgmestre en la matière¹¹.

Le tribunal rappelle que par décision du 9 novembre 2017, le bourgmestre a autorisé Monsieur ... à construire un hall agricole et un bassin de rétention sur des terrains inscrits au

⁹ Trib. adm. 6 octobre 2008, n° 23416 du rôle, confirmé par Cour adm. 19 février 2009, n° 24960C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 752 et les autres références y citées.

¹⁰ Cour adm. 27 avril 2006, n° 20250C du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

¹¹ Idem.

cadastre de la commune de Manternach sous les numéros ..., ..., ..., ..., ainsi que sur une « *parcelle sans numéro cadastral* » de la section ... « ... » à ..., et a de la sorte estimé que le projet est conforme à la réglementation urbanistique.

Suivant les explications non contestées du demandeur, la construction litigieuse sera implantée sur les parcelles numéros ... et ..., sur lequel se trouve actuellement un silo pour fourrage, à côté du bâtiment existant intitulé « *Bestehender Schuppen* », tel que cela ressort des plans approuvés par le ministre de l'Environnement le 1^{er} février 2018, et plus particulièrement du plan intitulé « *Grundriss* » (pièce n° 4 versée par le demandeur), dont il est constant en cause qu'ils correspondent à ceux ayant été autorisés par le bourgmestre le 9 novembre 2017.

Le tribunal constate ensuite, tel que le soutient de manière non contestée le demandeur, que le hall litigieux sera érigé sur les fondements mêmes de l'ancien silo, le plan intitulé « *Grundriss* » faisant, en effet, état de deux murs à démolir (« *Bestehende Wand wird abgerissen* ») se situant à l'intérieur même de la construction projetée, ainsi que du mur à maintenir (« *Bestehende Wand bleibt erhalten* ») qui lui correspond à l'extrémité droite de la construction litigieuse.

Si la commune tente de justifier le retrait de l'autorisation de bâtir par le fait qu'une partie du bâtiment projeté empiéterait sur le domaine public, force est de relever que ces affirmations restent à l'état de pure allégation.

En effet, ni les plans, ni les schémas, tels que reproduits dans le mémoire en réponse de la commune, ni aucun autre élément soumis au tribunal ne font ressortir un empiètement de la construction litigieuse sur une parcelle qui n'appartiendrait pas à Monsieur ..., respectivement qui empiéterait sur le domaine public, la simple production par la commune de la situation cadastrale étant en tout cas insuffisante à cet égard.

Par ailleurs, même à supposer qu'il y aurait en l'espèce empiètement de la construction litigieuse sur une parcelle qui n'appartient pas au demandeur, force est de relever que de telles considérations de propriété ne sont pas pertinentes pour apprécier la légalité d'une autorisation de construire qui consiste, en effet, tel que cela a été retenu ci-avant, en la constatation officielle, par l'autorité compétente, de la conformité d'un projet de construction à la réglementation urbanistique d'une commune, tels que le plan ou projet d'aménagement général, le plan ou projet d'aménagement particulier ou encore le règlement sur les bâtisses.

Ainsi, concernant plus particulièrement la question d'un empiètement d'une construction sur le terrain voisin, force est de constater que les règles protectrices du droit de propriété, pour importantes qu'elles soient, ne relèvent pas du champ de compétence du bourgmestre, ni, par voie de conséquence, du contrôle du juge administratif, mais du juge judiciaire qui dispose d'instruments très efficaces pour sanctionner la violation du droit de propriété ou de servitudes relevant du droit civil¹².

Par ailleurs, force est de relever que le permis de construire est délivré sous réserve de tous droits généralement quelconques des tiers : les droits généralement quelconques des tiers étant réservés, il leur appartient de les faire valoir devant le juge compétent, à savoir les juridictions civiles. Ainsi, le bourgmestre, en délivrant l'autorisation de bâtir, constate dans la forme passive d'une autorisation que la réalisation du projet est permise. Cet acte

¹² Trib. adm. prés., 20 septembre 2007, n° 23414 du rôle, Pas. adm, 2020, V° Compétence, n° 58.

d'administration ne peut avoir pour l'administration aucune conséquence civile : si le bâtisseur construit sur le bien d'autrui, ou si le bien est grevé de servitudes civiles, la demande est néanmoins accueillie, parce que l'administration ignore le point de droit civil et qu'elle ne prend aucune responsabilité technique¹³.

Partant, au vu de ce qui précède, outre le fait qu'il ne se dégage pas des éléments soumis au tribunal que la construction empiéterait sur un terrain n'appartenant pas au demandeur, de telles considérations ne peuvent être prises en compte par le bourgmestre en vue de la délivrance d'une autorisation de construire, de sorte que le motif de la commune pour justifier le retrait de l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017 et fondé sur la considération que le bourgmestre aurait de façon illégale délivré une autorisation pour une construction empiétant sur le domaine public est à déclarer non fondé.

b) Quant à la violation alléguée de la hauteur de la construction agricole

Arguments des parties

Le demandeur conteste le motif de retrait avancé par le bourgmestre basé sur l'article 15 de la partie écrite du projet de PAG relatif à la hauteur d'une construction et imposant pour une construction se trouvant en zone rurale, donc en dehors du périmètre d'agglomération, une hauteur inférieure ou égale à 11 mètres.

Il avance que si les plans de construction indiquent une hauteur au faîtage de 11,39 m, cette hauteur serait mesurée entre la dalle de la construction projetée et l'arête supérieure de la toiture. Or, en mesurant la hauteur du faîtage par rapport au niveau naturel du terrain, celle-ci serait de 11,00 mètres et respecterait dès lors la hauteur maximale autorisée.

Il donne, à cet égard, à considérer que le ministre de l'Environnement appliquerait lui-même une hauteur maximale de 11,50 mètres, de sorte que la hauteur du hall litigieux respecterait également strictement l'autorisation ministérielle délivrée.

Il invoque ensuite l'illégalité de l'article 15 de la partie écrite du projet de PAG, en avançant qu'un PAG ne pourrait pas contenir des prescriptions urbanistiques et dimensionnelles, mais devrait se limiter strictement à diviser le territoire communal en zones dont il arrêterait l'utilisation du sol, conformément à l'article 5, alinéa 1^{er} de la loi du 19 juillet 2004. Selon lui, les prescriptions urbanistiques seraient, en l'espèce, réservées au plan d'aménagement particulier « *quartier existant* », ci-après désigné par « le PAP « quartier existant » », qui, en vertu de l'article 29, paragraphe (1), alinéa 1^{er} de la loi du 19 juillet 2004 « *fixe[rait] les prescriptions urbanistiques servant à garantir l'intégration des constructions et aménagements dans les zones urbanisées.* ».

Après avoir expliqué que ses tracteurs agricoles seraient accouplés à des bennes élévatrices présentant une hauteur d'élévation de 7,830 mètres et qu'il serait impossible de manœuvrer avec une telle benne et de l'utiliser à l'intérieur d'un hall ne présentant qu'une hauteur au faîtage de 11 mètres, de sorte qu'il serait encore parfaitement logique que le ministre de l'Environnement appliquerait lui-même une hauteur maximale de 11,50 mètres, il fait valoir que l'article 15 du projet de PAG serait contraire à l'article 5 de la loi, précitée, du 19 janvier

¹³ Trib. adm. 6 octobre 2010, n°25782, 25786 à 25788 du rôle, confirmé par Cour adm. 22 mars 2011, n° 27480C à 27483C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 770 et les autres références y citées.

2004, applicable au moment de la délivrance de l'autorisation de construire, permettant aux terrains situés en zone verte d'accueillir des constructions plus particulièrement dans l'intérêt d'une activité agricole, ainsi qu'à l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution garantissant le travail agricole.

Il en conclut que l'article 15 du projet de PAG devrait rester inapplicable en vertu de l'article 95 de la Constitution et que la même conclusion s'imposerait en raison de la non-conformité de l'article 15 en question par rapport à l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution.

Il se réfère, dans ce contexte, à un arrêt de la Cour administrative du 1^{er} décembre 2016, inscrit sous le numéro 38334C du rôle, ayant constaté que les machines agricoles deviendraient de plus en plus volumineuses et que les exploitations suivraient cette évolution, de sorte qu'une limitation dimensionnelle d'un hangar ou d'autres constructions devant servir en zone verte à l'exploitation agricole serait un non-sens et contraire aux articles 5 de la loi du 19 janvier 2004 et 11, paragraphe 6 de la Constitution. La Cour administrative aurait encore expressément retenu que dès lors qu'une construction agricole destinée à être implantée en zone verte aurait été autorisée par le ministre de l'Environnement, tel que cela serait également le cas en l'espèce, il conviendrait d'appliquer avec bon sens et dans l'optique de leur finalité les dispositions de la réglementation communale d'urbanisme.

Dans son mémoire en réponse, la commune avance que la hauteur de la construction litigieuse serait contraire à la réglementation urbanistique en vigueur au moment de la délivrance de l'autorisation de bâtir, en précisant que comme la procédure de refonte du PAG aurait été entamée avant la date de délivrance du permis de construire, celui-ci devrait respecter les dispositions relatives à la hauteur d'une construction agricole en zone verte découlant à la fois du PAG en vigueur au moment où le bourgmestre a statué, à savoir 9 mètres, que du projet de PAG, à savoir 11 mètres. Elle conclut que dans la mesure où la hauteur la plus contraignante, donc celle de 9 mètres, devrait l'emporter, la construction litigieuse présentant en l'espèce une hauteur au faîtage de 11,39 mètres ne respecterait pas les dispositions en vigueur.

Elle soutient que ce serait à tort que le demandeur essaierait de justifier le respect de la hauteur prescrite en s'appuyant sur l'autorisation du ministre de l'Environnement du 1^{er} février 2018, dans la mesure où lors de la délivrance d'une autorisation de construire, le bourgmestre serait appelé à vérifier la conformité d'une demande d'autorisation uniquement par rapport au plan d'aménagement général et au règlement sur les bâtisses et qu'il ne lui appartiendrait pas de faire respecter la législation relative à la protection de la nature et des ressources naturelles, cette compétence ne relevant, en effet, pas de la sphère de compétence qui lui serait légalement dévolue.

S'agissant du contenu des prescriptions urbanistiques du projet de PAG, la commune, après avoir réitéré que, selon elle, les dispositions du PAG en vigueur et du projet de PAG seraient à appliquer conjointement, fait valoir que conformément à l'article 26, paragraphe 1^{er} de la loi du 19 juillet 2004, les terrains situés en zone verte seraient exclus du champ d'application d'un PAP, de sorte qu'une zone verte ne pourrait être soumise qu'à des prescriptions urbanistiques découlant d'un PAG et non d'un PAP.

Elle donne, par ailleurs, à considérer que si dans une zone verte seules sont autorisées des constructions telles que définies à l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004, les communes pourraient toutefois fixer les règles d'urbanisme pour les aménagements et les constructions à y prévoir. Une commune pourrait donc tout à fait prévoir des règles urbanistiques encadrant

les constructions en zone verte, la commune soulignant que cette manière de procéder serait d'ailleurs absolument nécessaire alors que les constructions agricoles se retrouveraient souvent en bordure d'agglomération et en conflit direct avec les habitations adjacentes présentant souvent des gabarits plus restreints.

En ce qui concerne ensuite les contestations du demandeur ayant trait à une illégalité voire à une inconstitutionnalité de l'article 15 du projet de PAG, elle soutient que l'arrêt de la Cour administrative invoqué à cet égard par le demandeur ne serait pas transposable au cas de l'espèce, alors que la réglementation urbanistique y concernée aurait été différente, la Cour administrative ayant, selon elle, surtout souligné le fait qu'il serait incohérent de réglementer de la même façon la zone verte et la zone du centre du village.

Elle ajoute que rien n'aurait obligé Monsieur ... à acheter des tracteurs agricoles avec un tel gabarit et qu'il serait difficilement imaginable que les 0,39 centimètres « *changeraient les choses* » en permettant « *une utilisation utile des machines agricoles modernes* », dès lors que, suivant son nouveau PAG, la hauteur maximale à respecter serait de 11 mètres.

Il ne faudrait, par ailleurs, pas inverser les situations, alors que, suivant la commune, il incomberait au requérant d'adapter son projet de construction en respect des dispositions urbanistiques en vigueur et non à elle d'adapter sa réglementation aux desideratas du requérant.

Elle soutient ensuite que l'application de la disposition querellée n'empêcherait nullement l'exercice dans le chef du demandeur d'une activité agricole puisqu'il lui serait parfaitement possible d'utiliser des machines plus petites et mieux adaptées répondant à ses besoins actuels, à savoir le stockage des denrées agricoles, tel qu'il le préciserait à la première page de son recours, tout en respectant la hauteur maximale de 11 mètres.

Elle conclut que l'exercice du travail agricole, constitutionnellement garanti, ne serait nullement remis en cause en l'espèce, de sorte que le moyen afférent du demandeur serait à rejeter.

Dans sa réplique, le demandeur met tout d'abord en exergue que le bourgmestre aurait expressément motivé sa décision de retrait entreprise par un renvoi à l'article 15 de la partie écrite du projet de PAG qui imposerait, pour une construction se trouvant en zone rurale, donc en dehors du périmètre d'agglomération, une hauteur inférieure ou égale à 11 mètres, tout en reprochant à la commune de se prévaloir, dans le cadre de la présente procédure, également de l'ancien PAG qui limiterait la hauteur d'une construction à 9 mètres, ce qui frôlerait, selon lui, l'absurde.

Il estime que toute l'argumentation de la commune, par référence au passé, tendrait à obtenir une confirmation de principe du bien-fondé de sa décision de retrait, bien qu'il n'y aurait en l'espèce aucune atteinte à l'ordre public. Il s'agirait, au contraire, d'une question de pure principe qui se jouerait entre l'ancien et le nouveau bourgmestre, dont lui-même devrait payer les frais, le demandeur soulignant qu'il ne voudrait rien d'autre que mettre en place son hangar, le tout en conformité avec les prescriptions urbanistiques actuelles, et ce, dans l'intérêt de son exploitation agricole.

Il donne ensuite à considérer que la même argumentation que celle relative à l'illégalité et à l'inconstitutionnalité de l'article 15 de la partie écrite du projet de PAG invoquée dans sa requête introductive d'instance vaudrait bien évidemment aussi à l'égard de l'ancien PAG,

dans le mesure où une limitation de la hauteur d'une construction à 9 mètres serait toute aussi illégale et inconstitutionnelle qu'une limitation à 11 mètres, le demandeur se référant, à cet égard, à l'arrêt précité de la Cour administrative du 1^{er} décembre 2016 pour soutenir que le raisonnement y retenu devrait s'appliquer par analogie à la situation en l'espèce.

Le demandeur conteste ensuite l'argumentation de la commune suivant laquelle l'article 26 de la loi du 19 juillet 2004 autoriserait un PAG à contenir des prescriptions dimensionnelles pour la zone verte, en réitérant que celui-ci devrait se limiter à diviser le territoire communal en zones dont il arrête l'utilisation du sol. Ainsi, sans disposition légale expresse, un PAG ne pourrait pas arrêter les prescriptions dimensionnelles d'une construction en zone verte, le demandeur soulignant encore qu'il serait impossible de prévoir à l'avance et de limiter de façon abstraite les dimensions des constructions agricoles.

Il estime que de pareilles prescriptions auraient « *pour effet d'empêcher in globo la mise en place de constructions agricoles utiles en zone verte et partant l'activité agricole elle-même* », raison pour laquelle les PAG refondus conformément à la loi du 19 juillet 2004 et respectant les dispositions de celle-ci ne comporteraient pas de prescriptions dimensionnelles, tel que cela serait le cas du PAG de la commune de Bertrange, dont le demandeur cite un extrait.

Il conclut que toute limitation de la hauteur d'une construction prescrite dans le PAG serait non seulement inconstitutionnelle, mais également illégale et réitère sa demande à ne pas voir appliquer l'article 15 de la partie écrite du projet de PAG en application du principe de l'exception d'illégalité consacré à l'article 95 de la Constitution.

Dans sa duplique, la commune reproche au demandeur de faire preuve d'une mauvaise foi patente en contestant que l'autorisation de bâtir litigieuse puisse être soumise à la fois aux dispositions de l'ancien PAG qu'à celles du projet de PAG.

Elle se réfère, à cet égard, à l'article 21 de la loi du 19 juillet 2004, ainsi qu'à la jurisprudence des juridictions administratives pour soutenir que comme la procédure de refonte du PAG aurait été initiée avant la date de délivrance du permis de bâtir litigieux du 9 novembre 2017, le bourgmestre aurait dû examiner le projet de construction par rapport aux dispositions urbanistiques de l'ancien PAG, tout en s'assurant de sa non-contrariété par rapport aux dispositions du projet de PAG.

Il réitère qu'en l'espèce, le permis de bâtir litigieux ne respecterait ni la hauteur prescrite par l'ancien PAG ni celle prescrite par le projet de PAG, soit respectivement 9 et 11 mètres, de sorte que la décision de retrait entreprise serait à confirmer.

Appréciation du tribunal

Il est constant en cause qu'au moment de la délivrance de l'autorisation de construire le 9 novembre 2017, le PAG en vigueur était celui approuvé par le ministre de l'Intérieur en date du 13 mars 1989.

Il est, par ailleurs, constant en cause qu'en date du 6 octobre 2017, soit avant la délivrance de l'autorisation de bâtir litigieuse, le conseil communal de Manternach avait approuvé la procédure de refonte du PAG conformément à l'article 15 de la loi du 19 juillet 2004.

Il n'est pas non plus contesté que les parcelles sur lesquelles est projetée la construction du hall agricole et du bassin de rétention litigieux en l'espèce, étaient classées par le PAG en vigueur au moment de la délivrance de l'autorisation de bâtir en « zone rurale », devenue sous le projet de PAG une « zone agricole ».

Le tribunal relève ensuite que si, dans la décision entreprise, le bourgmestre avance comme justification du retrait de l'autorisation de construire du 9 novembre 2017 une violation par celle-ci de l'article 15 du projet de PAG en ce que la hauteur au faîtage du hall agricole litigieux dépasserait les 11 mètres autorisables, la commune a encore complété la motivation à la base de son retrait en invoquant dans son mémoire en réponse une violation, par l'autorisation de bâtir, de l'ancien PAG prévoyant une hauteur maximale de 9 mètres, tout en précisant que si la procédure de refonte du PAG avait été entamée avant la date de délivrance du permis de construire litigieux, de sorte que le permis devrait respecter à la fois les dispositions relatives à la hauteur d'une construction agricole découlant du PAG en vigueur au moment où le bourgmestre a statué que celles découlant du projet de PAG, la hauteur la plus contraignante, à savoir celle de 9 mètres, devrait l'emporter.

Tel que relevé ci-avant, et conformément à l'article 37, alinéa 2, précité, de la loi du 19 juillet 2004, une autorisation de construire ne peut être accordée que si les travaux sont conformes au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier « quartier existant » et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

Ainsi, si certes le bourgmestre est appelé à faire son analyse au regard de la réglementation communale d'urbanisme applicable à ce moment, aucune autorisation ne peut être accordée si la construction projetée est contraire au projet d'aménagement général de la commune en cours d'élaboration.

Il s'ensuit qu'en l'espèce, le bourgmestre, lors de son analyse de la conformité du projet de construction litigieux à la réglementation urbanistique, devait prendre en considération tant les dispositions du PAG en vigueur au moment de la prise de sa décision que celles énoncées dans le projet de PAG.

Suivant l'article 11.3.3. du PAG, en vigueur au moment de la délivrance de l'autorisation de construire litigieuse, relatif à la zone rurale : « *L'occupation du sol ne doit pas dépasser un cinquième de la surface de la parcelle et la hauteur des constructions sera égale ou inférieure à neuf mètres. Cette prescription ne s'applique pas aux silos dont la hauteur est réglementée par l'art. 5.6.* ».

L'article 13 du même PAG relatif à la hauteur des constructions, figurant sous le titre II du PAG, intitulé « *Les dispositions générales d'urbanisme* », dispose, quant à lui, que : « *La hauteur des constructions est mesurée au milieu de la façade à partir du niveau de l'axe de la rue desservante jusqu'au niveau supérieur de la corniche.* ».

Une lecture combinée des articles 11.3.3 et 13, précités, du PAG permet dès lors de retenir que la hauteur maximale autorisable d'une construction en zone rurale, tel que c'est le cas en l'espèce, est limitée à 9 mètres, mesurée (i) au milieu de la façade (ii) à partir du niveau de l'axe de la rue desservante (iii) jusqu'au niveau supérieur de la corniche.

Or, force est de constater que la commune, en affirmant que la hauteur de la construction serait de 11,39 mètres selon les plans et en en déduisant que la hauteur maximale autorisable suivant le PAG en vigueur au moment de la délivrance de l'autorisation retirée serait dépassée, semble prendre comme point de référence du mesurage de la hauteur de la construction, la hauteur au faîtage au lieu de prendre celle « *au niveau supérieur de la corniche* » tel que requis à l'article 13 du PAG, de sorte que son motif de retrait repose sur une mauvaise application de l'article 11 du PAG, lu en combinaison avec l'article 13 du même PAG.

A défaut par la commune d'indiquer, par ailleurs, à partir de quel autre élément des plans elle estime que la hauteur maximale autorisable, mesurée conformément aux dispositions des articles 11 et 13 du PAG, à savoir au (i) milieu de la façade, (ii) à partir du niveau de l'axe de la rue desservante (iii) jusqu'au niveau supérieur de la corniche, serait dépassée et cela contrairement à ce que le bourgmestre avait estimé lorsqu'il a délivré son autorisation, voire d'invoquer une autre disposition de l'ancien PAG ayant pour objet de limiter la hauteur d'une construction agricole en zone rurale dans le sens voulu par elle et que le bourgmestre aurait méconnue en délivrant l'autorisation litigieuse, le tribunal est amené à retenir que le motif de retrait fondé sur le dépassement par la construction litigieuse de la hauteur maximale autorisable suivant les dispositions du PAG en vigueur au moment de la délivrance de l'autorisation retirée ne saurait justifier la décision de retrait attaquée, cette conclusion s'imposant indépendamment de la question de la conformité de l'article 11 du PAG à la loi du 19 juillet 2004, à celle du 19 janvier 2004 ou à la Constitution telle que soulevée, examen qui devient alors surabondant.

S'agissant ensuite du motif de retrait fondé sur un dépassement de la hauteur maximale autorisable suivant le projet de PAG, le tribunal constate que l'article 15 du projet de PAG, relatif à la zone agricole, dispose, pour ce qui est de la hauteur d'une construction à usage agricole exclusif, tel que c'est le cas en l'espèce, que : « *La hauteur au faîte des constructions à usage agricole exclusif est limitée à 11m, mesurée au milieu de la façade principale par rapport au niveau naturel du terrain, sachant que le niveau naturel du terrain correspond au niveau originel du terrain avant tous travaux de déblaiement, de remblaiement, de nivellement d'assainissement ou d'aménagement extérieur.* ». Il s'ensuit que la hauteur maximale suivant cette disposition est mesurée (i) au milieu de la façade principale (ii) par rapport au niveau naturel du terrain, c'est-à-dire par rapport au niveau originel du terrain avant tous travaux de déblaiement.

En l'espèce, la commune, en affirmant que la construction aurait une hauteur de 11,39 mètres pour en conclure à un dépassement de la hauteur maximale autorisable, semble s'appuyer sur la représentation « *Ansicht 1* » du plan intitulé « *Giebelansichten 1&3* », représentant la façade principale de la construction projetée. Si ce plan comporte certes une indication de la hauteur au faîtage du hall agricole litigieux à 11,39 mètres, force est de constater que cette hauteur est mesurée (i) à partir du niveau +0,00 du terrain et non pas à partir du niveau naturel du terrain, tel que requis par l'article 15, précité, c'est-à-dire par rapport au niveau naturel du terrain avant tous travaux de déblaiement, de remblaiement, de nivellement d'assainissement ou d'aménagement extérieur, et (ii) à l'extrémité droite de la façade principale de la construction litigieuse et non pas au milieu de la façade principale, tel que requis par l'article 15 du projet de PAG.

Dans la mesure où il ressort du plan intitulé « *Giebelansichten 1&3 - Ansicht 1* » que le niveau naturel du terrain sur lequel est projeté la construction litigieuse se trouve en pente

pour passer de +1,20 mètre (côté gauche de la construction) à +0,00 mètre (côté droit de la construction) et que des travaux de déblaiement (« *Aushub* »), en l'occurrence en milieu de façade, sont nécessaires pour implanter le hall agricole à un niveau +0,00 mètre, le point de référence au niveau +0,00 mètre pris en compte par le bourgmestre pour justifier le retrait et situé côté droit de la façade, qui certes se recoupe, à cet endroit, avec le niveau naturel du terrain, ne correspond nécessairement pas au niveau naturel du terrain situé au milieu de la façade qui lui, compte tenu de la pente du terrain, est situé à un niveau supérieur à +0,00 mètre.

Dès lors, indépendamment de la question de la conformité de l'article 15 du projet de PAG à la loi du 19 juillet 2004, à celle du 19 janvier 2004, respectivement à la Constitution, telle que soulevée par le demandeur, le tribunal est amené à retenir que le motif de retrait de l'autorisation litigieuse, en ce qu'il est fondé sur le dépassement par la construction de la hauteur maximale autorisable conformément à l'article 15 du projet de PAG, repose sur une mauvaise application dudit article 15, dans la mesure où le bourgmestre n'a pris comme point de référence du mesurage de la hauteur ni le niveau naturel du terrain, ni le milieu de la façade principale, tel que requis par l'article 15 du projet de PAG, mais s'est fondé sur une indication de la hauteur de la construction telle que figurant aux plans, qui n'est pas pertinente au regard de l'article 15 du projet de PAG et qui forcément, compte tenu de la configuration du terrain qui est en pente, est supérieure à la hauteur mesurée au milieu de la façade principale et par rapport au niveau naturel du terrain.

Dans ces conditions, et à défaut par la commune d'indiquer, par ailleurs, à partir de quel autre élément des plans elle estime que la hauteur maximale autorisable, mesurée conformément aux dispositions de l'article 15 du projet de PAG, serait dépassée et cela contrairement à ce que le bourgmestre avait estimé lorsqu'il a délivré son autorisation, ce motif de retrait ne saurait pas non plus utilement justifier la décision de retrait attaquée.

Il s'ensuit que le motif de retrait fondé sur un dépassement de la hauteur maximale autorisable de la construction, que ce soit conformément au PAG en vigueur au moment de la délivrance de l'autorisation retirée ou que ce soit conformément au projet de PAG, ne permet pas de justifier la décision de retrait du 11 novembre 2019.

c) Quant à l'absence alléguée d'accès à la voie publique

Arguments des parties

En ce qui concerne, enfin, le troisième motif de retrait, à savoir celui qu'une desserte d'une parcelle devant accueillir une construction en zone verte par une voie privée ne serait possible que si la voie de desserte privée et la parcelle devant accueillir la construction appartiennent au même propriétaire et l'affirmation corrélatrice du bourgmestre que le demandeur n'aurait pas apporté la preuve que l'accès en question serait en sa « *possession* », le demandeur fait tout d'abord valoir que l'emploi même du terme « *possession* » par le bourgmestre démontrerait à lui seul toute la problématique découlant de l'article 15 du projet de PAG qui semblerait exiger que la parcelle accueillant une construction en zone verte et le chemin d'accès privé à cette parcelle soient de la propriété de la même personne. Or, si le bourgmestre n'exigeait que la preuve de la simple « *possession* » de ce chemin d'accès, il faudrait, selon le demandeur, noter que les termes « *propriété* » et « *possession* » seraient deux concepts juridiques bien distincts et qu'il ne lui appartiendrait en tout état de cause pas de rapporter la preuve ni de la propriété ni de la possession dudit chemin d'accès.

En s'appuyant sur des images aériennes reproduites dans la requête introductive d'instance, il fait valoir que les parcelles destinées à accueillir la construction litigieuse disposeraient depuis des décennies d'un accès sur la voie publique, tel que le renseignerait également le plan topographique versé en cause, tout en insistant sur le fait qu'il ne construirait pas un hall de stockage agricole s'il ne parvenait pas à accéder à ce hall.

Il soutient qu'en tout état de cause le bourgmestre ne pourrait pas exiger de lui la preuve de la propriété ou de la possession du chemin d'accès pour motiver le retrait de l'autorisation de construire valablement délivrée en date du 9 novembre 2017.

Il avance ensuite qu'en imposant qu'un accès devrait être aménagé sur base du seul droit de propriété, le projet de PAG violerait, d'une part, l'article 5, alinéa 1^{er} de la loi du 19 juillet 2004, le demandeur réitérant à cet égard que le PAG devrait se limiter à diviser le territoire communal en zones dont il arrête l'utilisation du sol, mais qu'il ne pourrait prévoir des prescriptions urbanistiques, comme notamment l'aménagement de chemins d'accès qui seraient, en effet, réservées, en l'espèce, au PAP « *quartier existant* » conformément à l'article 29, paragraphe (1), alinéa 1^{er} de la loi du 19 juillet 2004.

Il renvoie, dans ce contexte, à un arrêt du 13 juillet 2017, inscrit sous le numéro 39294 du rôle, dans lequel la Cour administrative aurait déclaré contraire « *à la loi* », l'article 33, alinéa final du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du PAG d'une commune en ce qu'il exigeait que les servitudes spéciales de sauvegarde et de protection devraient être définies au niveau du PAG, en soulignant qu'il appartiendrait au seul PAP de préciser et d'exécuter les dispositions réglementaires du PAG.

D'autre part, en exigeant qu'un chemin d'accès devrait obligatoirement être aménagé sur base d'un droit de propriété, le PAG irait au-delà du champ d'application des instruments d'aménagement pour réglementer un domaine qui ne serait pas le leur, le demandeur rappelant, à cet égard, que les juridictions administratives n'auraient pas qualité pour examiner les actes administratifs au titre de leurs implications patrimoniales, examen dont la compétence reviendrait exclusivement aux juridictions de l'ordre judiciaire¹⁴.

Il s'ensuivrait, au vu de ce qui précède, que le bourgmestre n'aurait pas pu se baser sur cette disposition illégale du projet de PAG pour retirer l'autorisation de construire litigieuse qui aurait, selon lui, été valablement délivrée dans le passé, le demandeur ajoutant encore à toutes fins utiles et pour autant que de besoin et sans préjudice des développements ci-dessus, qu'il jouirait d'une servitude de passage qui lui aurait été délivrée par son oncle.

Dans sa réponse, après avoir cité les termes de l'article 15 du projet de PAG, la commune réitère que le chemin parallèle à la rue ... appartiendrait au domaine public, tout en soulignant que de ce fait, la circulation et l'accès des autres usagers seraient bloqués en cas d'implantation de la construction projetée sur ce chemin d'accès.

Elle avance que le bourgmestre pourrait, en effet, refuser de délivrer une autorisation de construire dans l'hypothèse où le chemin d'accès menant à la construction à autoriser était jugé trop étroit pour assurer la circulation des véhicules et où une telle situation risquerait d'avoir des effets négatifs sur la sûreté et la commodité du passage sur les voies publiques, et notamment sur la voie publique sur laquelle déboucherait le chemin d'accès privé litigieux,

¹⁴ Cour adm., 14 décembre 2004, n° 18229C du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

tel que cela aurait été retenu dans un jugement du tribunal administratif du 16 février 2006, inscrit sous le numéro 19919 du rôle¹⁵.

Dans sa réplique, le demandeur conteste l'affirmation de la commune suivant laquelle « *le chemin parallèle à la rue ... appartient au domaine public* » et que « *dans une telle situation la circulation et l'accès des autres usagers auraient été bloqués en raison de l'implantation de la construction projetée sur ce chemin d'accès* », alors que, d'une part, la commune, en avançant cette affirmation non autrement sous-tendue, ne prendrait nullement position par rapport aux paragraphes 87 à 106 de sa requête introductive d'instance rejetant la motivation du bourgmestre relative au chemin d'accès telle qu'avancée dans la décision de retrait entreprise pour être illégale, et que, d'autre part, il n'existerait tout simplement pas de chemin parallèle à la rue ... qui appartiendrait au domaine public, de sorte qu'*a fortiori*, il n'y aurait pas non plus de blocage de la circulation et de l'accès des autres usagers.

Il avance que même à supposer qu'un domaine public était adjacent aux parcelles litigieuses, il ne serait pas établi, en l'espèce, dans quelle mesure une telle situation conduirait à une absence d'accès à la voie publique. Au contraire, la photo reproduite au paragraphe 90 de la requête introductive d'instance démontrerait et confirmerait que les parcelles concernées disposeraient bien de leur propre accès à la rue ..., indépendamment de toute polémique relative au prétendu domaine public qui serait tout simplement inexistant.

Le demandeur ajoute, enfin, que l'argumentation de la commune serait incohérente, alors que dans la décision de retrait querellée, elle aurait soutenu que toute desserte d'une parcelle devant accueillir une construction en zone verte par une voie privée ne serait possible que si la voie de desserte privée et la parcelle devant accueillir la construction « *appartiennent* » au même propriétaire et que lui-même n'aurait pas apporté la preuve que l'accès en question serait en sa « *possession* ». Or, après avoir démontré dans la requête introductive d'instance que ce motif ne serait juridiquement pas défendable et que la parcelle lui appartenant serait, par ailleurs, parfaitement reliée à la rue ..., la commune se contenterait de prétendre que « *le chemin parallèle à la rue ... appartient au domaine public* » et que « *dans une telle situation la circulation et l'accès des autres usagers auraient été bloqués en raison de l'implantation de la construction projetée sur ce chemin d'accès* ». Or, il ne s'agirait là pas d'une réponse à l'argumentation exposée dans la requête introductive d'instance, mais d'une explication qui viendrait en prolongation du premier moyen de justification de la décision de retrait entreprise et discuté ci-avant, à savoir le prétendu empiètement sur le domaine public.

Il met, enfin, en exergue que la référence au jugement du tribunal administratif du 16 février 2006 serait sans pertinence, alors que dans cette affaire le bourgmestre aurait refusé une autorisation de construire pour des raisons de sécurité tenant à l'étroitesse d'un chemin d'accès, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

Dans sa duplique, la commune, après avoir rappelé qu'une partie de la construction serait implantée sur une parcelle sans numéro cadastral, faisant partie du domaine public et avoir réitéré les termes de l'article 15 du PAG, fait valoir que l'exception prévue par ledit article n'aurait pas vocation à s'appliquer dans le cas en l'espèce, puisque le demandeur serait en défaut de rapporter la preuve de la propriété de la voie de desserte ou de l'existence d'un acte juridique portant désaffectation du bien du domaine public.

¹⁵ Trib. adm., 16 février 2006, n° 19919 du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

En tout état de cause, la condition selon laquelle la parcelle devant accueillir la construction devrait être desservie par une voie publique ne serait pas non plus remplie en l'espèce, la commune se référant encore, à cet égard, à un arrêt de la Cour administrative du 9 juillet 2019, inscrit sous le numéro 42563C du rôle, ayant confirmé les premiers juges en ce qu'ils avaient retenu que le bourgmestre pouvait valablement refuser l'octroi d'une autorisation de construire « *dans la mesure où il n'est pas établi que des réseaux de télécommunication, d'approvisionnement en eau potable et en énergie, d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales soient installés sur la partie de la rue donnant accès au terrain litigieux, le terrain en question ne peut pas être considéré comme étant entièrement viabilisé [...]* ».

Elle renvoie, pour le surplus, à ses écrits antérieurs.

Appréciation du tribunal

Aux termes de l'article 15, alinéa 3 du projet de PAG : « *Une autorisation de bâtir ne pourra être délivrée par le bourgmestre que si les conditions suivantes sont remplies :*

- *La parcelle devant accueillir la construction doit être desservie par une voie publique, dans des conditions répondant à l'importance et à la destination de la construction ou de l'ensemble de constructions implantées, notamment en ce qui concerne la commodité des circulations et accès. Exceptionnellement, la desserte pourra se faire moyennant une voie privée, sous condition que la voie [de] desserte et la parcelle devant accueillir la construction appartiennent au même propriétaire. (...) ».*

Une autorisation de construire ne peut dès lors être délivrée par le bourgmestre que si la parcelle devant accueillir ladite construction est desservie par une voie publique répondant notamment aux conditions de commodité de la circulation et d'accès. Exceptionnellement, la desserte pourra se faire moyennant une voie privée sous condition que la voie de desserte et la parcelle devant accueillir la construction appartiennent au même propriétaire.

Le tribunal constate tout d'abord qu'aux termes de la décision déferée, le bourgmestre motive le retrait de l'autorisation de bâtir par le fait que Monsieur ... resterait en défaut de démontrer que le chemin d'accès devant accueillir la construction litigieuse est en sa « possession ». En cours de procédure, la commune a complété sa motivation en affirmant que le chemin parallèle à la rue ... appartiendrait au domaine public, tout en soulignant que, de ce fait, la circulation et l'accès des autres usagers seraient bloqués en cas d'implantation de la construction projetée sur ce chemin d'accès.

Il échet, à cet égard, de rappeler, tel que cela a été retenu ci-avant, qu'il s'agit en l'espèce de contrôler la légalité d'une décision de retrait d'une autorisation de bâtir *a priori* légale, de sorte qu'il n'appartient pas au demandeur de démontrer que son projet de construction est conforme au projet de PAG, mais il incombe, au contraire, au bourgmestre d'établir de manière concrète en quoi son autorisation délivrée à l'époque à Monsieur ... est illégale et pour quelles raisons celle-ci est à retirer de l'ordonnancement juridique.

Autrement dit, il n'appartient pas au bénéficiaire de l'autorisation de construire de justifier que les conditions de l'article 15, alinéa 3 du projet de PAG sont remplies en l'espèce, alors qu'au contraire, l'autorisation accordée est présumée légale et partant le projet de construction conforme à la réglementation urbanistique et plus particulièrement à l'article 15,

alinéa 3 du projet de PAG. Dans la mesure où il appartient au bourgmestre, s'il estime que l'autorisation a été accordée de façon illégale, d'expliquer en quoi consiste cette illégalité, il ne suffit dès lors pas de fonder un retrait sur des simples allégations, voire sur le seul constat d'un défaut pour le demandeur de justifier de la propriété d'un chemin d'accès.

Or, en l'espèce, indépendamment de la différence entre les notions juridiques de « possession » ou de « propriété », force est au tribunal de constater que le motif de retrait avancé tenant à un problème de propriété, respectivement à un problème de blocage de la circulation et d'accès, n'est sous-tendu par aucun élément soumis en cause, alors qu'il n'est établi ni qu'une partie de la construction litigieuse empiète sur le domaine public, tel que cela a été retenu ci-avant, ni que le chemin d'accès appartient au domaine public, ni encore que l'accès ou la circulation des autres usagers seraient bloqués en raison de l'implantation de la construction projetée sur une partie du chemin parallèle à la rue ... qui appartiendrait au domaine public, étant, à cet égard, rappelé que la motivation de toute décision doit être retraçable, à la fois par la juridiction saisie et par les administrés intéressés, afin de permettre l'exercice effectif du contrôle juridictionnel de légalité prévu par la loi, l'autorité administrative devant en effet en tout état de cause justifier ses décisions, ceci pour montrer qu'elles reposent bien sur des motifs existants, pour les rendre compréhensibles au regard des faits et en permettre le contrôle par le juge.

Or, dans la mesure où il ne se dégage ni de la décision attaquée, ni du dossier à la disposition du tribunal, sur quelles considérations justifiées en fait celle-ci se base, l'autorité administrative met le tribunal dans l'impossibilité d'exercer son contrôle sur l'existence et la légalité des motifs pouvant justifier ladite décision de retrait.

Il s'ensuit qu'indépendamment de la question de la conformité de l'article 15, alinéa 3 du projet de PAG à la loi du 19 juillet 2004 telle que soulevée par le demandeur, le motif de retrait tenant à une prétendue violation de cette disposition ne permet pas non plus de justifier le retrait de l'autorisation de bâtir du 9 novembre 2017.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'en l'espèce, aucun des motifs de retrait avancés n'est justifié, de sorte que la décision du bourgmestre du 11 novembre 2019 retirant au demandeur l'autorisation de construire un hall agricole et un bassin de rétention du 9 novembre 2017 est à annuler.

Le demandeur réclame, enfin, l'octroi d'une indemnité de procédure de 5.000 euros sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, augmenté dans son mémoire en réplique à 10.000 euros, demande qui est toutefois à rejeter en ce qu'il n'est pas justifié en quoi il serait inéquitable de laisser à son unique charge les frais non compris dans les dépens.

La demande en obtention d'une indemnité de procédure d'un montant de 5.000 euros formulée par la commune est à rejeter au vu de l'issue du litige.

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 la décision du bourgmestre de la commune de Manternach du 11 novembre 2019 retirant à Monsieur ... l'autorisation de construire n° ... du 9 novembre 2017 ;

rejette les demandes en paiement d'une indemnité de procédure telles que formulées de part et d'autre ;

condamne la commune de Manternach aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 22 février 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 22 janvier 2021
Le greffier du tribunal administratif