

Audience publique du 21 août 2020

Requête en institution
d'un sursis à exécution et de mesures de sauvegarde introduite par
Madame ..., ...,
par rapport à des décisions de la Ville de Luxembourg
en présence de Monsieur ..., Luxembourg,
en matière de permis de construire

ORDONNANCE

Vu la requête inscrite sous le numéro 44653 du rôle et déposée le 14 juillet 2020 au greffe du tribunal administratif par Maître Ferdinand Burg, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats de Luxembourg, au nom de Madame ..., demeurant à L-..., tendant à voir ordonner :

- 1) le sursis à l'exécution de l'autorisation de bâtir du 18 mai 2020, référencée sous le n° ..., autorisation émise au profit de Monsieur ..., demeurant à L-..., pour la transformation de la maison unifamiliale sise à Luxembourg, ..., cette autorisation étant attaquée au fond par une requête en annulation introduite en date du même jour, portant le numéro 44652 du rôle ;
- 2) le sursis à l'exécution et en « *toutes hypothèses* », des mesures de sauvegarde par rapport à la décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 14 juillet 2020, référencée sous le n° 9/2019/1266 EM, portant refus d'un droit de consultation des plans complets, faisant partie intégrante de l'autorisation n° ..., ce refus étant également encore attaquée au fond par une requête en annulation introduite le même jour, portant le numéro 44652 du rôle ;

Vu les exploits de l'huissier de justice suppléant Christine Kovelter, en remplacement de l'huissier de justice Frank Schaal, demeurant à Luxembourg, du 15 juillet 2020, portant signification desdites requêtes en annulation, respectivement en institution de mesures provisoires, à l'administration communale de la Ville de Luxembourg ainsi qu'à Monsieur ... ;

Vu les articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions attaquées ;

Maître Ferdinand Burg, pour la requérante, ainsi que Maître Anne Bauler, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats de Luxembourg, pour la Ville de Luxembourg, et Maître Sébastien Couvreur, avocats à la Cour, représentant la société anonyme Krieger Associates SA, les deux inscrits au tableau de l'Ordre des avocats de Luxembourg, pour Monsieur ..., entendus en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 18 août 2020.

Madame ... expose être propriétaire d'une maison unifamiliale sise à .., ... qui serait mitoyenne à la maison unifamiliale appartenant à Monsieur ..., sise à... occupant la parcelle inscrite au cadastre sous le n° .. de la section LE de Limpertsberg, ayant fait l'objet, en date du 18 mai 2020 d'une autorisation de bâtir n° ... délivrée par le bourgmestre de la Ville de Luxembourg « *pour la transformation et l'extension de la maison unifamilial occupant la parcelle inscrite au cadastre sous le numéro ... de la section LE Limpertsberg et sise ... à Luxembourg.* », autorisation dont elle a été informée par un courrier du bourgmestre de la Ville de Luxembourg daté du même jour.

Madame ... relate encore que par une demande de sa part datée du 1^{er} juillet 2010, réitérée par un courrier de son litismandataire du 6 juillet 2020, elle aurait demandé la communication de l'autorisation de bâtir du 18 mai 2020 ainsi que des plans autorisés sans occultation du moindre élément de ceux-ci, sinon de lui donner accès par voie de consultation à ces plans, demande qui lui fut refusée par le bourgmestre de la Ville de Luxembourg par une décision du 14 juillet 2020, référencée sous le n° 9/2019/1266 EM, motivée comme suit :

« (...) Me référant à votre lettre datée du 6 juillet 2020 concernant un projet de construction et d'extension d'une maison unifamiliale occupant la parcelle inscrite au cadastre sous le n° ... de la section LE de Limpertsberg et sise ..., je tiens à vous informer que l'autorisation de bâtir ainsi que les plans ne faisant pas, apparaître l'agencement intérieur de l'immeuble vous ont été adressés sous format .pdf par courriel de ce jour.

Dans votre courrier prédit, vous insistez de recevoir copie de tous les plans autorisés sans occultation du moindre élément de ceux-ci, sinon accès à ces plans par voie de consultation et vous remarquez qu'une vision complète des plans vous serait indispensable au vu de la notion de construction accolée définie par une décision de jurisprudence récente.

Vous argumentez en outre qu'en vertu de la procédure administrative non contentieuse, votre mandante aurait le droit d'avoir accès à l'intégralité du dossier et qu'au vu de la valeur constitutionnelle du droit de propriété, celui-ci ne saurait subir aucune atteinte sur base de normes inférieures à la Constitution et notamment sur base de considérations tenant au respect de la vie privée du maître de l'ouvrage.

Etant donné, cependant, que l'article 12 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes ne réserve pas aux tiers intéressés un accès à l'intégralité du dossier, mais uniquement un droit d'obtenir communication des éléments d'information sur lesquels l'administration s'est basée ou entend se baser, de sorte que la communication doit faire abstraction des pièces sans rapport avec la protection des tiers, je ne suis pas en mesure de vous révéler l'intégralité des plans.

En effet, l'article 13 du règlement grand-ducal précité prévoit que la communication des pièces peut être refusée notamment lorsque des intérêts privés importants, notamment ceux des parties ayant des intérêts opposés, exigent que le secret soit gardé ou lorsque les pièces contiennent des informations pouvant constituer une atteinte à l'intimité de la vie privée d'autres personnes.

Dès lors, tout comme pour la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, les dispositions applicables en matière de procédure administrative

non contentieuse permettent aux administrations de refuser les demandes de consultation, si des intérêts privés importants, dont l'atteinte à la vie privée, le justifient.

Or, l'agencement intérieur des immeubles est une composante de la vie privée et je n'entends par conséquent pas faire droit à votre demande.

Cette position est d'ailleurs conforme à l'avis n° R-27/2019 de la Commission d'accès aux documents du 23 décembre 2019 (<https://cad.gouvernement.lu/dam-assets/avis/demande-art-10/Avis-R-27-anonymise.pdf>) qui précise que « les plans intérieurs sont en principe exclus du droit d'accès en application de l'article 1er (2) point 2 de la loi précitée du 14 septembre 2018 alors qu'ils ont trait à la sécurité des personnes et le respect de la vie privée. Ils ne sont partant pas communicables en application de la loi précitée du 14 septembre 2018. »

Enfin, je tiens à vous rappeler que le respect de la vie privée est garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, norme hiérarchiquement au moins égale à la disposition constitutionnelle que vous invoquez en faveur de votre cliente, de sorte que l'administration communale de la Ville est tenue de rechercher un certain équilibre entre les intérêts particuliers en jeu.

Je ne peux pas non plus vous suivre dans votre argumentation relative au droit à un procès équitable institué par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, alors que les documents auxquels vous avez accès vous permettent de vérifier la régularité du projet par rapport aux règles urbanistiques en vigueur, dont notamment celles concernant les constructions accolées mentionnées dans votre courrier.

Ainsi, vous disposez de toutes les informations nécessaires pour être en mesure de préparer le recours administratif annoncé contre le permis de bâtir susvisé. (...)»..

Par requête déposée le 14 juillet 2020 et inscrite sous le numéro 44652 du rôle, Madame ... a fait introduire un recours en annulation dirigé tant contre l'autorisation de construire précitée du 18 mai 2020 que contre le refus de consultation des plans complets du 14 juillet 2020. Par requête séparée, déposée le même jour, inscrite sous le numéro 44653 du rôle, elle a demandé à voir prononcer le sursis à exécution tant de l'autorisation de construire déferée en attendant la solution de son recours au fond, que de la décision refusant de communiquer l'intégralité des plans de constructions autorisés, sollicitant en « toutes hypothèses » la condamnation de la Ville de Luxembourg à la communication de l'intégralité des plans d'architecte autorisés, sinon à autoriser leur consultation.

Madame ... fait soutenir que l'exécution de l'autorisation de construire lui causerait un préjudice grave et définitif en sa qualité de propriétaire et voisine immédiate de la construction projetée, soulignant que les travaux auraient déjà été commencés.

Elle expose que le projet litigieux lui causerait, d'une part, un préjudice financier, alors que sa propriété subirait une moins-value causé par l'extension à l'arrière de la construction mitoyenne existante du voisin par une construction massive et en bloc, prolongeant la construction existante de 2,45 mètres de profondeur implantée en dehors de la bande de construction prévue au PAP QE, et, d'autre part, une diminution sensible de la qualité de vie de l'occupant de son immeuble, alors que le jardin de sa propriété se trouvera à côté d'un pignon, voire d'un mur au lieu d'un jardin voisin, de sorte que sa propriété perdrait au regard de son

exposition une partie de l'ensoleillement et de la luminosité, de même qu'il perdrait de son caractère aéré et agréable, alors que cloisonné par un mur brut.

Elle se réfère à cet égard à une ordonnance présidentielle du 10 août 2009, inscrite sous le numéro 25950 du rôle, définissant le préjudice grave définitif, tout en invoquant qu'en l'espèce le préjudice serait grave du fait de dépasser, par sa nature ou son importance, les gênes et les sacrifices courants qu'impose la vie en société constituant une violation intolérable de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, de même qu'il serait définitif, alors que la construction de l'extension de l'immeuble, une fois réalisée, conformément à une autorisation de bâtir, ne serait plus démolie et aucune demande en allocation de dommages intérêts ne serait possible contre le maître d'ouvrage qui serait alors considéré par la jurisprudence constante en matière civile comme ne pas avoir commis de faute. Dans ce contexte, elle invoque encore une jurisprudence en matière de référé administratif du 13 août 2007, inscrite sous le numéro 23296 du rôle.

En ce qui concerne la décision de refus de lui communiquer l'intégralité des plans autorisés et notamment ceux montrant l'agencement intérieur de l'immeuble en question, Madame ... fait valoir qu'elle serait ainsi définitivement, au fond, privée de ses droits de la défense, alors que, pour que les droits de la défense et le principe du contradictoire soient respectés, et que son recours soit efficace, il faudrait qu'elle ait pu prendre connaissance, avant d'introduire son recours, sinon et au plus tard en cours d'instruction du dossier en sa phase judiciaire, des éléments et informations déterminants ayant amené l'administration à prendre la décision qu'elle considère être contraire aux lois et règlements applicables. Or, faute de pouvoir exercer ses droits de la défense, l'exécution du permis de construire aboutirait à la construction de l'extension d'un immeuble qui, une fois réalisée, ne serait plus démolie.

Madame ... estime en outre, par renvoi à sa requête introductive d'instance au fond dont elle a intégré une copie dans sa requête en institution d'une mesure provisoire, que ses moyens invoqués au fond à l'encontre des deux décisions déferées seraient sérieux.

Ainsi, en ce qui concerne l'autorisation de bâtir, elle donne à considérer que le défaut de communication des plans d'architecte autorisés constituerait une violation flagrante de l'article 6 -1 de la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, dénommée ci-après « la CEDH », de l'article 1^{er} du Protocole 1 de la CEDH, de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

De même, son moyen, invoqué au fond, relatif à une violation de l'article D. 2.1.7 .1 du Plan d'Aménagement Particulier « Quartier Existant » de la Ville de Luxembourg, dénommé ci-après « le PAP QE », basé sur des décisions récentes du tribunal administratif transposables à la présente affaire, à savoir celles du 12 février 2020 et du 15 juin 2020, inscrites respectivement sous les numéros 42027 et 44494 du rôle, serait suffisamment sérieux alors qu'il serait probable que les juges du fond concluent à l'annulation du permis de construire.

Il en irait de même de son moyen relatif au défaut d'intégration harmonieuse de la construction envisagée dans l'îlot d'habitations existant, le projet litigieux perturbant l'alignement des faces arrières des maisons mitoyennes concernées.

L'administration communale de la Ville de Luxembourg, rejointe en son argumentation par Monsieur ..., conclut d'abord au rejet de la requête en ce qu'elle vise la communication des pièces, alors qu'au vu du dépôt et de la communication du dossier administratif intégral en date du 11 août 2020, cette demande n'aurait plus d'objet.

En ce qui concerne la demande visant à obtenir un sursis à l'exécution de l'autorisation de construire, tant l'administration communale que Monsieur ... concluent au rejet du recours au motif qu'aucune des conditions légales ne serait remplie en cause, les deux parties contestant tant le sérieux des moyens invoqués au fond de l'affaire que l'existence d'un préjudice grave et définitif.

Quant à la condition de l'existence d'un préjudice grave et définitif dans le chef de Madame ..., l'administration communale souligne que le projet de construction litigieux serait, au contraire, plutôt de nature à améliorer la situation actuelle, alors qu'il serait plus esthétique que l'extension actuelle qui se distinguerait par son caractère disgracieux. Si le rez-de-chaussée se trouverait certes rallongé de 2,45 mètres vers l'arrière, il resterait à la même hauteur. De plus, il faudrait également prendre en considération le fait que le premier étage se trouverait raccourci de 0,6 mètres et que le projet ne permettrait pas de vue directe sur la propriété de Madame En tout état de cause, préjudice ne serait pas comparable à celui qui aurait donné lieu à deux ordonnances du 6 mai 2020 et 15 juin 2020 inscrites, respectivement sous les numéros 44372 et 44494, relatives à deux constructions qui ne seraient nullement comparables à celle projetée en l'espèce, notamment du point de vue de leur gabarit et leur aspect.

Le litismandataire de Monsieur ... rajoute que le préjudice ne serait pas personnel, alors que Madame ... ne résiderait pas dans la maison voisine en question qui serait actuellement louée à des locataires qui ne s'opposeraient d'ailleurs pas au projet litigieux.

Monsieur ... fait ainsi plaider que le préjudice allégué serait dès lors tout au plus un préjudice financier, par essence réparable. En tout état de cause, le projet litigieux, contrairement à ce qui serait affirmé par Madame ..., ne serait pas de nature à causer une moins-value à sa propriété, mais sa réalisation permettrait même d'augmenter la valeur de son terrain du fait qu'elle aurait alors le droit de s'aligner et d'accroître de cette façon la surface constructible de ce dernier et partant sa valeur.

Finalement Monsieur ... conteste encore la perte d'ensoleillement, qui ne serait pas établie.

Madame ... fait répliquer que, même si sa maison serait louée à l'heure actuelle, rien ne l'empêcherait d'y vivre un jour, respectivement d'y loger ses enfants. Elle souligne qu'elle ne se serait pas plainte d'une vue que son voisin aurait sur son terrain, mais de la vue qu'elle-même aurait sur le nouveau mur de soutènement de 3 mètres de hauteur et de 2,45 mètres de longueur qui longerait son jardin et diminuerait ainsi non seulement la jouissance de ce dernier, mais qui empêcherait également la lumière à pénétrer à l'arrière de sa maison, précisant, à ce sujet, qu'il suffirait de consulter les plans d'implantation pour constater que les rayons de soleil toucheraient la façade arrière de sa maison à partir de midi jusqu'au soir, en venant du côté de la propriété de Monsieur

Elle conteste que ses locataires seraient d'accord avec le projet litigieux et précise qu'en tant que propriétaire, elle subirait une moins-value de son terrain dont la valeur ne se définirait

pas exclusivement en fonction de sa surface constructible, mais également de la possibilité de jouir d'un jardin aéré et ensoleillé.

En ce qui concerne le sérieux des différents moyens, l'administration communale estime que la construction envisagée rentrerait dans les dispositions du PAG QE relatives aux constructions accolées, alors que la partie ajoutée à l'arrière de la maison existante ressemblerait à une véranda du fait des surfaces vitrées sur deux côtés, soulignant encore qu'il ne serait nullement exigé que l'accès de la construction principale vers une structure accolée ne pourrait se faire que par une porte, de sorte qu'il ne serait pas interdit de créer un espace ouvert entre la construction principale et celle qui lui serait accolée. Etant donné que le PAP QE ne connaîtrait pas la notion d'extension d'une construction existante, il faudrait justement se reporter à la notion de construction accolée pour ce faire.

Elle critique encore la définition d'une construction accolée telle qu'elle aurait été arrêtée par le jugement précité du tribunal administratif du 12 février 2020, qui aurait d'ailleurs été frappé d'appel, de sorte que la situation en droit serait susceptible de changer dans les mois à venir.

En ce qui concerne le moyen relatif à l'intégration harmonieuse, l'administration communale relève qu'il n'y aurait aucune disposition exigeant un alignement des façades arrières des maisons.

Le litismandataire de Monsieur ... ajoute encore à l'argumentation de l'administration communale que les dispositions litigieuses du PAP QE transposeraient la volonté de la Ville de Luxembourg d'autoriser des façades arrières non alignées sur plusieurs niveaux et que le fait de refuser une construction accolée comme celle prévue en l'espèce, entraînerait que ces dispositions resteraient lettres mortes. Par ailleurs, le texte de l'article D.2.1.7.1 du PAP QE viserait trois notions distinctes, à savoir les constructions accolées, les annexes et les vérandas.

Il souligne également que la situation de l'espèce ne serait pas comparable à celle qui aurait donné lieu au jugement précité du tribunal administratif du 12 février 2020, alors que contrairement à ce qui aurait été le cas dans ladite espèce relative à la construction de plusieurs appartements, la construction accolée serait, en l'occurrence, à considérer comme une construction légère, ouverte par des baies vitrées sur deux côtés, subordonnée à la construction principale et que le seul point commun serait l'espace ouvert entre la construction principale et celle qui lui serait accolée, ouverture qui ne serait nullement interdite par les dispositions litigieuses du PAP QE. Il relève qu'il ne saurait par ailleurs lui être reproché d'avoir prévu un mur de soutènement, qui se trouverait du côté de la propriété de Madame ..., notamment en raison des prescriptions de droit civil, alors qu'il faudrait justement soutenir la construction accolée du premier étage également expressément autorisée par l'article D.2.1.7.1 du PAP QE. Ainsi, pour donner du sens audit article, il serait impossible d'exiger qu'une construction accolée sur deux niveaux devrait être intégralement réalisée en verre.

Monsieur ... soutient encore que le moyen de légalité externe, invoqué au fond et basé sur une violation des droits de la défense, ne serait pas non plus suffisamment sérieux, alors que la non communication de l'intégralité des plans de construction autorisés ne saurait en aucun cas influencer sur la légalité du permis de construire.

Madame ... fait répliquer que la construction envisagée par le projet litigieux ne rentrerait clairement pas dans les critères retenus par le jugement précité du tribunal

administratif du 12 février 2020 pour définir une construction accolée, de sorte qu'il n'y aurait aucun doute quant au succès de son recours au fond.

En vertu de l'article 12 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, dénommée ci-après « la loi du 21 juin 1999 », le président du tribunal administratif ou le magistrat le remplaçant peut au provisoire ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils.

Sous peine de vider de sa substance l'article 11 de la même loi, qui prévoit que le sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au requérant un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux, il y a lieu d'admettre que l'institution d'une mesure de sauvegarde est soumise aux mêmes conditions concernant les caractères du préjudice et des moyens invoqués à l'appui du recours. Admettre le contraire reviendrait en effet à autoriser le sursis à exécution d'une décision administrative alors même que les conditions posées par l'article 11 ne seraient pas remplies, le libellé de l'article 12 n'excluant pas, *a priori*, un tel sursis qui peut à son tour être compris comme mesure de sauvegarde.

Or, en vertu de l'article 11, (2) de la loi du 21 juin 1999, le sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au requérant un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux. Le sursis est rejeté si l'affaire est en état d'être plaidée et décidée à brève échéance.

L'affaire au fond ayant été introduite le 14 juillet 2020 et compte tenu des délais légaux d'instruction fixés par la loi modifiée du 21 juin 1999 précitée, l'affaire ne saurait être considérée comme pouvant être plaidée à brève échéance.

A titre liminaire, il échet d'abord au soussigné de vérifier, tel que ce point a été soulevé à l'audience des plaidoiries, si la demande en institution d'une mesure provisoire relative au refus de communication de l'intégralité des plans autorisés a toujours un objet, Madame ... insistant à maintenir ce volet de sa requête, malgré la communication des plans autorisés non caviardés par l'administration communale une semaine avant l'audience.

Dans ce contexte, force est au soussigné de constater que le dossier administratif a effectivement été déposé le 11 août 2020, *a priori* dans son intégralité, alors que comprenant non seulement les plans autorisés mais également la correspondance précontentieuse sous-jacente aux décisions déferées. Etant donné que Madame ... n'allègue pas que le dossier administratif tel que déposé ne serait pas complet, respectivement qu'il lui manquerait une pièce concrète nécessaire pour assurer ses droits de la défense, la demande en communication des plans autorisés n'a visiblement plus d'objet, de même que la demande visant à obtenir le sursis à exécution de la décision déferée de refus du 14 juillet 2020 sur laquelle l'administration communal est ainsi revenu en cours d'instance.

En tout état de cause, force est de souligner que la décision du 14 juillet 2020 est une décision négative qui ne saurait de toute façon pas être susceptible d'un effet suspensif. En effet, une décision administrative négative qui ne modifie pas une situation de fait ou de droit

antérieure ne saurait en effet faire l'objet d'une mesure de sursis à exécution, même si elle est en revanche susceptible de faire l'objet d'une mesure de sauvegarde.

Or, en ce qui concerne ensuite la mesure de sauvegarde sollicitée à titre concomitant, il convient de rappeler que le président ou le juge qui le remplace, lorsqu'il statue en application de l'article 11 ou de l'article 12 de la loi du 21 juin 1999 doit s'abstenir de préjuger les éléments soumis à l'appréciation ultérieure du tribunal statuant au fond, ce qui implique qu'il doit s'abstenir de prendre position de manière péremptoire notamment par rapport aux moyens invoqués au fond¹, sous peine de porter préjudice au principal et de se retrouver, à tort, dans le rôle du juge du fond².

Plus particulièrement, en ce qui concerne une demande de suspension, le président, à l'instar du président du tribunal civil, ne peut pas prendre d'ordonnance qui porte atteinte au fond, c'est-à-dire établit les droits et obligations des parties au litige : ce qui a été décidé, dans le cadre de la demande de suspension, doit, en théorie, pouvoir être défait ultérieurement, à l'occasion de l'examen du recours au fond³, le juge devant s'abstenir de prendre une quelconque décision s'analysant en mesure définitive qui serait de nature à interférer dans la décision du juge compétent au fond en ce qu'elle serait de nature à affecter la décision de celui-ci⁴. Il en va de même de la demande en institution d'une mesure provisoire qui, prononcée à titre conservatoire, ne doit préjuger en rien la décision au fond.

Or, ordonner la communication des pièces dans l'hypothèse où l'administration communale aurait maintenu son refus de les communiquer, aurait abouti à prononcer une mesure présentant un caractère définitif non réversible⁵ du fait de ne plus pouvoir être remise en cause par le juge du fond.

Ainsi, la requête encourt d'ores et déjà le rejet en ce qu'elle vise la décision du 14 juillet 2020.

En ce qui concerne le volet de la requête relative à l'autorisation de construire litigieuse du 18 mai 2020, il convient de rappeler que la demande de suspension a pour objet d'empêcher, temporairement, la survenance d'un préjudice grave et définitif ; les effets de la suspension étant d'interdire à l'auteur de l'acte de poursuivre l'exécution de la décision suspendue. Par ailleurs, comme le sursis à exécution doit rester une procédure exceptionnelle, puisqu'il constitue une dérogation apportée aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office des décisions administratives, les conditions permettant d'y accéder doivent être appliquées de manière sévère.

Il en résulte qu'un sursis à exécution ne saurait être ordonné que si le préjudice invoqué par le demandeur résulte de l'exécution immédiate de l'acte attaqué, la condition légale n'étant en effet pas remplie si le préjudice ne trouve pas sa cause dans l'exécution de l'acte attaqué : en d'autres termes, la décision contestée doit porter préjudice ou atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, aux intérêts du demandeur.

¹ Voir trib. adm. prés. 19 janvier 2005, n° 18974, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 540.

² Voir trib. adm. prés. 13 juillet 2000, n° 12070, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 569.

³ trib. adm. prés. 22 janvier 2010, n° 26457, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 553.

⁴ Voir en ce sens notamment : trib. adm. prés. 14 janvier 2000, n° 7340b, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 552.

⁵ Voir trib. adm. prés. 18 janvier 2019, n° 42209, disponible sous www.jurad.etat.lu.

Il suit partant de ce qui précède que le préjudice grave et définitif est à apprécier par rapport aux travaux envisagés, en ce que ceux-ci sont de nature à nuire au demandeur. En effet, dans ce contexte, il importe de vérifier en quoi la situation de voisin se trouve aggravée par un quelconque élément de l'autorisation de construire critiquée, de sorte qu'un demandeur n'est pas recevable à faire contrôler sommairement la légalité de moyens tirés d'éléments qui n'ont pas d'impact direct sur sa situation personnelle, et plus particulièrement sur sa vue.

En l'espèce, il n'est pas contesté que Madame ... est propriétaire de la maison mitoyenne à celle qui fait l'objet de l'autorisation de bâtir litigieuse. Si cette dernière n'habite actuellement pas ladite maison, cela ne saurait l'empêcher d'exercer les droits attachés à son droit de propriété, d'autant plus qu'elle n'exclut pas un jour emménager dans la maison en question.

Il est également constant en cause que le projet litigieux aura pour conséquence que la maison de Monsieur ... se trouvera, au rez-de-chaussée, prolongée vers l'arrière de l'ordre de 2,45 mètres de plus que la construction actuelle et que la structure ajoutée à l'arrière de l'immeuble existant comportera, le long de la limite de la propriété de Madame ..., un mur de soutènement de 2.45 mètres de long et de 3 mètres de haut créant ainsi un pignon nu supplémentaire se trouvant partant non seulement dans son champ de vision direct, mais qui aura également pour effet, non valablement contestable au vu du plan d'implantation versé, de réduire sensiblement l'ensoleillement de son jardin ainsi que la luminosité à l'arrière de sa maison, engendrant de ce fait une moins-value générale de sa propriété, de sorte que son préjudice est à considérer comme suffisamment grave de manière à dépasser par sa nature ou son importance les gênes et les sacrifices courants qu'impose la vie en société, soit une violation intolérable de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.⁶

Cette conclusion n'est pas éternée par l'argumentation de Monsieur ... selon laquelle la réalisation du projet litigieux aurait au contraire pour conséquence une plus-value du terrain de Madame ... en raison de l'augmentation de sa surface constructible dans le cas où elle déciderait à s'aligner à son projet, alors que Madame ..., en tant qu'habitante de la même rue, dispose *a priori* d'ores et déjà des mêmes droits en matière de constructions accolées que Monsieur

Les désagréments causés par ledit pignon nu supplémentaire ne sauraient pas non plus être compensés par un aspect plus moderne et épurée du projet litigieux par rapport à la construction actuelle, ni par la réduction du recul postérieur au niveau du premier étage de l'ordre de 0,6 m.

Si l'appréciation du degré de gravité d'un tel préjudice comporte toujours, essentiellement, une large part de subjectivité, il a été jugé que faire preuve d'une sévérité excessive dans l'appréciation de cette condition aboutirait in fine à exclure toute possibilité de recourir en la matière de l'urbanisme à une mesure de suspension et de vider la possibilité ouverte par l'article 11 (2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives de tout sens.⁷

En ce qui concerne le caractère irréparable du préjudice allégué, il a été retenu qu'au vu de la jurisprudence des juridictions judiciaires qui refusent d'ordonner la démolition de constructions érigées sous le couvert d'une autorisation administrative annulée dans la suite, le préjudice lié à l'achèvement du projet conformément à l'autorisation attaquée, alors même qu'elle serait annulée, est à considérer comme définitif, dès lors que le succès de la demande

⁶ TA prés. 16 février 2004, n° 17201, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 613.

⁷ TA Prés. 15 juin 2020, n° 44494 du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu

au fond, c'est-à-dire un jugement d'annulation ou de réformation, ne permet pas ou ne permet que difficilement un rétablissement de la situation antérieure à la prise de l'acte illégal : en d'autres termes, l'existence d'un préjudice définitif, dans le sens d'un préjudice pas ou difficilement réparable, est établie et retenue comme telle que si le risque allégué est réel et n'est pas seulement aléatoire et que s'il résulte des circonstances concrètes de fait exposées par le requérant que l'exécution de la décision attaquée risque de provoquer des effets irréversibles, qui ne pourraient être annihilés en cas d'annulation ultérieure.

Il suit de ce qui précède que le préjudice allégué par la requérante est grave et définitif au sens de l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999, précitée.

En ce qui concerne ensuite les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la demande, le juge appelé à en apprécier le caractère sérieux ne saurait les analyser et discuter à fond, sous peine de porter préjudice au principal et de se retrouver, à tort, dans le rôle du juge du fond. Il doit se borner à se livrer à un examen sommaire du mérite des moyens présentés, et accorder le sursis, respectivement la mesure de sauvegarde lorsqu'il paraît, en l'état de l'instruction, de nature à pouvoir entraîner l'annulation ou la réformation de la décision critiquée, étant rappelé que comme le sursis d'exécution, respectivement l'institution d'une mesure de sauvegarde doit rester une procédure exceptionnelle, puisque qu'ils constituent une dérogation apportée aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office des décisions administratives, les conditions permettant d'y accéder doivent être appliquées de manière sévère.

L'exigence tirée du caractère sérieux des moyens invoqués appelle le juge administratif à examiner et à apprécier, au vu des pièces du dossier et compte tenu du stade de l'instruction, les chances de succès du recours au fond. Pour que la condition soit respectée, le juge doit arriver à la conclusion que le recours au fond présente de sérieuses chances de succès.

Ainsi, le juge du référé est appelé, d'une part, à procéder à une appréciation de l'instant au vu des éléments qui lui ont été soumis par les parties à l'instance, cette appréciation étant susceptible de changer par la suite en fonction de l'instruction de l'affaire et, d'autre part, non pas à se prononcer sur le bien-fondé des moyens, mais à vérifier, après une analyse nécessairement sommaire des moyens et des arguments présentés, si un des moyens soulevés par le demandeur apparaît comme étant de nature à justifier avec une probabilité suffisante l'annulation de la décision attaquée.

Il doit pour cela prendre en considération les solutions jurisprudentielles bien établies, étant donné que lorsque de telles solutions existent, l'issue du litige - que ce soit dans le sens du succès du recours ou de son échec - n'est plus affectée d'un aléa.

A cet égard, il échet encore de relever que le juge administratif n'est pas lié par l'ordre de l'argumentaire lui présenté, de sorte qu'il appartient au juge du provisoire de vérifier le sérieux des moyens selon l'ordre qu'il estime utile dans le cadre d'une bonne administration de la justice.

Ainsi, en ce qui concerne d'abord le moyen invoqué au fond relatif à une violation de l'article D. 2.1.7 .1 du PAP QE concernant les constructions accolées, force est au soussigné de retenir, au terme d'une analyse nécessairement sommaire, au vu des plans complets versés en cause et de la jurisprudence invoquée par Madame ..., à savoir le jugement précité du tribunal

administratif du 12 février 2020, qu'il est très probable que les juges du fond concluent, sur base de ce moyen, à l'annulation de l'autorisation de bâtir litigieuse du 18 mai 2020.

En effet, il est constant en cause que le projet litigieux est censé constituer, aux yeux de l'administration communale et de Monsieur ..., une construction accolée au sens de l'article D.2.1.7.1 intitulé « Les constructions accolées », disposant notamment que « *Derrière la construction principale existante sont encore admises des constructions accolées, des annexes ou vérandas, à condition qu'elles s'intègrent de façon harmonieuse à la construction principale et à la topographie du terrain et qu'elles représentent une expression architecturale sobre et subordonnée à celle de la construction principale.*

Ces constructions, admises sur plusieurs niveaux, sont à accoler à la construction principale et sont autorisées, sous condition :

- que la profondeur de construction maximale de 13 mètres (construction principale + construction accolée) ne soit pas dépassée ;

(...)

Sont encore admises des constructions accolées au niveau du terrain existant sur un seul niveau, au rez-de-chaussée ou au rez-de-jardin, avec d'éventuels sous-sols partiellement ou complètement enterrés, sous condition :

- que la profondeur de construction maximale de 16 mètres (construction principale + construction accolée) ne soit pas dépassée ; (...) ».

Si l'administration communale et Monsieur ... estiment que le projet litigieux ne saurait être comparable à celui qui a fait l'objet du jugement précité du 12 février 2020, en ce que, contrairement audit cas d'espèce, la construction actuellement envisagée se distinguerait nettement de la construction principale par sa structure légère et épurée, de même que par le fait de comporter pour chaque étage, à chaque fois, deux parois quasi-entièrement vitrées, de sorte à s'apparenter à une construction de type véranda, expressément autorisé par l'article D.2.1.7.1, et de sorte à s'intégrer de façon harmonieuse à la construction principale et à la topographie du terrain tout en représentant une expression architecturale sobre et subordonnée à celle de la construction principale, force est néanmoins au soussigné de relever que la notion de construction accolée, faute de définition de ce terme dans le PAP QE, a été précisé par le jugement précité du 12 février 2020 de la manière suivante :

« (...) S'il est vrai que les annexes et vérandas ne sont indiquées qu'à titre d'exemple à l'article B 2.1.4.1 du PAP QE, il n'en reste toutefois pas moins que le point commun de ces constructions est qu'il s'agit soit de constructions légères, ou du moins d'un accessoire au bâtiment principal, de dimensions plus réduites que la construction principale, de sorte que la conclusion s'impose que sont visés des éléments de construction qui sont détachables de la construction principale, ce critère permettant, en effet, de distinguer une construction accolée d'une extension de la construction principale. Ainsi, la construction principale doit pouvoir exister isolément si la construction accolée, telle qu'une annexe, était enlevée, ce qui exclut toute imbrication de cette construction à la construction principale.

(...) la notion de construction accolée ne peut pas viser des éléments faisant en réalité partie intégrante de la construction principale, mais qu'elle vise nécessairement des accessoires à celle-ci, ou du moins des constructions secondaires. (...) ».

Il a ainsi été jugé, que « (...) la partie de l'immeuble litigieux s'étendant sur les 4 m allant au-delà de la profondeur maximale du bâtiment de 13 m, et qui, au niveau du rez-de-chaussée, comprend un séjour faisant partie d'un espace ouvert donnant sur la pièce désignée

« cuisine et salle à manger », de même qu'une deuxième chambre à coucher (...) n'est pas à qualifier d'annexe ou, de manière générale, de construction accolée. », du fait que « les plans ne permettent pas une distinction entre la construction principale et la construction accolée ainsi qualifiée. Ce dernier volume ne saurait être qualifié d'accessoire à la construction principale (...) qui serait susceptible d'être détaché, mais il fait en réalité partie intégrante de la construction principale (...) ».

Le même jugement conclut qu'*« il n'est toutefois pas permis, sous peine de vider l'emploi du terme de « construction accolée » de tout sens, d'assimiler tout agrandissement sur le seul niveau du rez-de-chaussée à une construction accolée, les autorités communales ayant justement choisi le terme de « construction accolée » et non pas celui de construction tout court (...) ».*

En l'espèce, il résulte d'un examen sommaire des plans non caviardés, finalement versés en cause, que le projet de construction litigieux consiste, à première vue, en une extension horizontale du bâtiment principal sur trois niveaux, à savoir, du niveau du sous-sol à celui du 1^{er} étage, en augmentant notamment la profondeur du bâtiment principal au niveau rez-de-chaussée/rez-de-jardin d'environ 2,45 mètres, créant ainsi, à ce niveau, par la démolition des murs extérieurs postérieurs existant⁸, un espace entièrement ouvert accueillant la salle à manger, la cuisine et le séjour de l'immeuble, de sorte que le volume à ajouter est imbriqué à la construction principale par un lien durable tant physique que fonctionnel.⁹ Il en va de même en ce qui concerne les autres niveaux, sans que cette conclusion ne soit *a priori* éternée par l'argumentation de l'administration communale et de Monsieur ... selon laquelle la construction « ressemblerait » à une véranda et qu'il ne serait nullement exigé qu'une véranda ne soit reliée à la construction principale que par une simple ouverture de porte.

Au vu de ce constat, il est dès lors très probable que les juges du fond retiendront que le projet litigieux ne remplit pas le critère de non-imbrication retenu par la jurisprudence précitée du 12 février 2020 relative aux constructions accolées, la notion de construction accolée de l'article B. 2.1.4.1 du PAP QE, telle qu'interprétée dans ledit cas d'espèce étant à assimiler à celle de l'article D.2.1.7.1 du PAP QE, applicable en l'occurrence, de sorte que ce moyen a de fortes chances d'aboutir, à lui seul, à l'annulation de l'autorisation de bâtir litigieuse du 18 mai 2020, sans qu'il n'y ait plus lieu d'analyser le caractère sérieux des autres moyens invoqués au fond.

Cette conclusion n'est pas éternée par le fait que le jugement précité du 12 février 2020 a été frappé d'appel, étant donné qu'à défaut, à l'heure actuelle, d'une réformation par la Cour administrative de cette jurisprudence, elle est toujours à considérer comme faisant référence en la matière à défaut d'autres décisions divergentes à ce sujet.

Malgré l'issue du litige, il y a lieu de rejeter la demande en allocation d'une indemnité de procédure réclamée par Madame ..., alors qu'il n'est pas établi en quoi il serait inéquitable de laisser à son unique charge les frais non compris dans les dépens.

Par ces motifs,

⁸ Voir trib. adm. Prés. 15.juin 2020, n° 44494 du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu

⁹ Voir trib. adm. Prés. 15.juin 2020, n° 44494 du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu

le soussigné, premier juge du tribunal administratif, statuant en remplacement du président et des autres magistrats plus anciens en rang, tous légitimement empêchés, statuant contradictoirement et en audience publique ;

rejette la demande en obtention de mesures de sauvegarde par rapport à la décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 14 juillet 2020 portant refus d'un droit de consultation des plans complets ;

reçoit en la forme le recours en sursis à exécution introduit par rapport à l'autorisation de bâtir du 18 mai 2020, n° ..., pour la transformation de la maison unifamiliale sise à Luxembourg, ... ;

partant ordonne qu'il sera sursis à l'exécution de l'autorisation de construire délivrée le 18 mai 2020 par le bourgmestre de la Ville de Luxembourg sous la référence n° ..., pour la transformation de la maison unifamiliale sise à Luxembourg, ..., en attendant la solution du litige au fond, actuellement pendant devant le tribunal administratif et portant le numéro 44652 du rôle ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure ;

réserve les frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 21 août 2020 par Olivier Poos, premier juge, en présence du greffier Marc Warken.

s.Marc Warken

s.Olivier Poos

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 21 août 2020

Le greffier du tribunal administratif