

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 26461C

Inscrit le 5 janvier 2010

Audience publique du 29 avril 2010

**Appel formé par
Madame XXX XXX et consorts, XXX
contre un jugement du tribunal administratif
du 26 novembre 2009 (n^{os} 25205 et 25363 du rôle)
ayant statué sur leurs recours dirigés contre une délibération
du conseil communal de la Ville de XXX
et une décision d'approbation
du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire
en matière de délibération communale**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 26461C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 5 janvier 2010 par Maître Luc SCHAACK, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom :

- 1) de Madame XXX XXX et
- 2) de son époux, Monsieur XXX XXX, les deux demeurant ensemble à L-XXX, ainsi que
- 3) de Monsieur XXX XXX, demeurant à L-XXX,

dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 26 novembre 2009 ayant joint les affaires inscrites sous les numéros 25205 et 25363 du rôle, tendant à la réformation, sinon à l'annulation a) d'une délibération du conseil communal de la Ville de XXX prise en date du 25 juillet 2008 ayant pour objet l'approbation d'un devis pour la construction d'une passerelle pour piétons et cyclistes passant au-dessus de la rue XXX reliant les quartiers de XXX et de XXX et b) d'une décision d'approbation de ladite délibération par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 29 octobre 2008 pour déclarer le recours inscrit sous le numéro 25205 du rôle caduc et, relativement au recours inscrit sous le numéro 25363 du rôle, pour se déclarer incompétent à la fois pour statuer sur le volet du recours basé sur l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et sur le recours principal en réformation ainsi que pour déclarer irrecevable le recours subsidiaire en annulation basé sur l'article 2, paragraphe 1^{er} de la loi du 7 novembre 1996 précitée avec rejet de la demande visant à ordonner l'effet suspensif du recours sur base de l'article 35 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives et de la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par les demandeurs avec condamnation de ces derniers aux frais ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Guy ENGEL, demeurant à Luxembourg, du 20 janvier 2010, portant signification de cette requête d'appel à l'administration communale de la Ville de XXX ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 1^{er} février 2010 par Monsieur le délégué du gouvernement Marc MATHEKOWITSCH ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 22 février 2010 par Maître Christian POINT, au nom de la Ville de XXX ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du même jour portant notification de ce mémoire en réponse à Maître Luc SCHAACK ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 19 mars 2010 par Maître Luc SCHAACK, au nom des appelants ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du même jour portant notification de ce mémoire en réplique à Maître Christian POINT ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 19 avril 2010 par Maître Christian POINT, au nom de la Ville de XXX ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du même jour portant notification de ce mémoire en duplique à Maître Luc SCHAACK ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maîtres Jonathan MICHEL, en remplacement de Maître Luc SCHAACK, et Gilles DAUPHIN, en remplacement de Maître Christian POINT, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 22 avril 2010 ;

Dans sa séance du 25 juillet 2008, le conseil communal de la Ville de XXX approuva, sous le point 3 de son ordre du jour, un devis d'un montant de XXX euros TTC portant sur la construction d'une passerelle pour piétons et cyclistes passant au-dessus de la rue de XXX reliant les quartiers de XXX et de XXX. Cette délibération communale a été approuvée par décision du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, ci-après « *le ministre* », du 29 octobre 2008.

Par une première requête déposée le 22 décembre 2008 au greffe du tribunal administratif sous le n° 25205 du rôle, les époux XXX XXX et XXX XXX, ainsi que Monsieur XXX XXX, ci-après désignées par « *les consorts XXX* », firent introduire un recours en réformation, sinon en annulation dirigé contre les délibération communale du 25 juillet 2008 et décision ministérielle d'approbation du 29 octobre 2008 précitées.

Cette première requête n'a pas été signifiée à la Ville de XXX.

Par une seconde requête déposée au greffe du tribunal administratif le 5 février 2009 sous le n° 25363 du rôle, les consorts XXX firent à nouveau introduire un recours en réformation, sinon en annulation contre les même délibération communale et décision ministérielle.

Par son jugement du 26 novembre 2009, le tribunal joignit les deux requêtes précitées, déclara caduc le recours inscrit sous le numéro 25205 du rôle et, quant au recours inscrit sous le numéro 25363 du rôle, se déclara incompétent pour statuer sur le recours inscrit sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ci-après « la loi du 7 novembre 1996 », contre les délibération communale et décision ministérielle précitées considérées en tant qu'actes administratifs à caractère réglementaire, de même qu'il se déclara incompétent pour statuer sur le recours principal en réformation et déclara irrecevable le recours subsidiaire en annulation basé sur l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi du 7 novembre 1996. Par la suite, le tribunal rejeta la demande des consorts XXX visant à ordonner l'effet suspensif du recours sur base de l'article 35 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après « la loi du 21 juin 1999 », de même qu'il rejeta la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par les demandeurs et condamna ces derniers aux frais.

Dans son analyse juridique de la délibération communale critiquée du 25 juillet 2008, le tribunal retint tout d'abord que les parties s'étaient accordées pour situer ladite décision dans la phase préalable à la procédure de mise en place d'un marché public en application des articles 151 à 159 du règlement grand-ducal modifié du 7 juillet 2003 sur les marchés publics, ci-après « le règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 », tout en étant en désaccord sur la question de savoir à quel stade de cette procédure elle était à situer. Le tribunal estima ensuite que le principe de la construction d'une passerelle fut décidé lors d'une délibération antérieure du conseil communal du 17 décembre 2007 dans le cadre de l'approbation du budget rectifié de 2007 et du budget 2008. Il dégagait encore de l'extrait de la délibération du conseil communal du 25 juillet 2008 qu'il y est question d'un avant-projet pour la construction d'une passerelle et que le collège des bourgmestre et échevins avait retenu le site F ainsi désigné lors d'une décision antérieure. Dès lors, pour le tribunal, la délibération communale litigieuse est à situer au niveau de l'avant-projet des travaux de construction de la passerelle litigieuse au sens de l'article 156 (1) 1) du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003. Quant à la qualification de la délibération litigieuse d'acte administratif à caractère réglementaire ou de décision individuelle, le tribunal retint d'abord que celle-ci s'analysait en approbation d'un devis pour la construction d'une passerelle dont le principe de construction avait par ailleurs déjà été décidé, elle ne fixait aucune norme à portée générale et impersonnelle. Dès lors, il ne s'agit point d'un acte réglementaire aux yeux du tribunal. Le tribunal retint la même qualification pour la décision ministérielle d'approbation tutélaire et se déclara en conséquence incompétent pour connaître du recours dirigé contre ces deux décisions prises en tant qu'actes réglementaires. Faute de recours en réformation prévu à l'encontre de ces mêmes décisions prises en tant que décisions individuelles, le tribunal se déclara encore incompétent pour connaître de pareil recours au fond. Si la délibération litigieuse était à qualifier de décision individuelle au sens de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi du 7 novembre 1996, toujours resterait-il, d'après le tribunal, que celle-ci n'était pas de nature à faire grief, de sorte à déclarer le recours en annulation afférent irrecevable.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 5 janvier 2010, les consorts XXX ont fait entreprendre le jugement précité du 26 novembre 2009 dont ils sollicitent la réformation dans le sens de voir dire par rapport au recours inscrit sous le numéro 25363 du rôle que le tribunal aurait dû se déclarer compétent pour y statuer, soit en tant que basé sur l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, soit en tant que basé sur l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la même loi et pour voir dire ce recours recevable et fondé, de sorte à voir réformer sinon annuler les délibération communale et décision ministérielle critiquées avec, pour autant que

de besoin, renvoi devant l'autorité compétente aux fins de voir statuer conformément à l'arrêt à intervenir.

Pour le surplus, les appelants sollicitent sur base de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999 l'allocation de deux indemnités de procédure de chaque fois 2000.- € pour chacun d'entre eux, sous réserve de sommes supérieures à arbitrer *ex aequo et bono* par la Cour, une fois pour la première instance et une seconde fois pour l'instance d'appel, avec condamnation de l'administration communale de la Ville de XXX aux frais des deux instances et avec distraction au profit de l'avocat à la Cour concluant qui la demande, affirmant en avoir fait l'avance.

Les appelants reprennent en substance leur argumentaire de première instance. En fait, ils s'insurgent de ce qu'au mois d'août 2008, sans préjudice quant à la date exacte, ils auraient dû constater que, sans qu'ils n'aient été informés auparavant, la Ville avait choisi le site F, suivant le libellé contenu dans l'étude de l'architecte XXX XXX lui soumise, de sorte que la construction projetée serait appelée à passer directement devant leurs maisons et terrains respectifs sis aux abords de la partie inférieure de la rue XXX. Leur appel porte sur les seuls volets du jugement entrepris ayant trait au recours inscrit sous le numéro 25363 du rôle. Suivant les appelants, la délibération litigieuse visée, de par les termes employés, le projet pris dans son intégralité, y compris le choix du site F, ne se trouve pas strictement limitée au seul devis d'un montant de XXX euros et à son approbation. Ainsi, la prétendue décision préalable du collège des bourgmestre et échevins concernant la sélection du site F ne serait ni datée ni autrement précisée, partant pas identifiable, de sorte qu'aucun recours effectif n'aurait pu être utilement exercé à son encontre. Il ne serait même pas établi qu'une telle décision a été effectivement prise antérieurement à la délibération litigieuse du 25 juillet 2008. Contrairement à la qualification opérée par le tribunal sur base de l'article 156 (1) 1) du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003, la délibération litigieuse s'inscrirait dans les prévisions de l'article 154 a) du même règlement grand-ducal. Ainsi, le conseil communal aurait-il définitivement retenu et validé le choix du site F en soulignant l'opportunité de choisir celui-ci plutôt qu'un autre aux arguments avancés que la majorité des terrains nécessités à la construction de la passerelle appartenait déjà à la commune et que les syndicats d'intérêts locaux de XXX, XXX et XXX avaient également donné leur accord pour ce projet. La délibération critiquée causerait grief aux appelants à travers le choix du site F opéré qui affecterait directement leurs propriétés. Dès lors, le recours en annulation des appelants aurait dû être déclaré recevable soit en tant que dirigé contre la délibération communale critiquée ensemble l'approbation ministérielle afférente considérées en tant qu'actes administratifs à caractère réglementaire, soit en tant que dirigé contre ces mêmes délibération et décision, considérées en tant que décisions individuelles faisant grief.

Pour l'Etat, la délibération communale litigieuse ne constitue pas un acte administratif à caractère réglementaire pour s'analyser, tel que l'auraient retenu à juste titre les premiers juges, en simple approbation de plans et devis s'analysant elle-même en acte de gestion accompli par le conseil communal dans le cadre de ses attributions légales. S'agissant d'un simple acte de gestion accompli par le conseil communal dans le cadre de ses attributions, la délibération communale critiquée, d'un côté, ne ferait pas directement grief aux appelants et, d'un autre côté, ne serait pas définitive, de sorte à ne pas être susceptible de faire l'objet d'un recours. Plutôt s'agirait-il d'une étape préliminaire, sinon intérimaire dans la procédure menant à l'attribution d'un marché public.

La Ville de XXX se rapporte à prudence de justice quant à la recevabilité de l'appel. Quant à la compétence des juridictions administratives et à la recevabilité de la requête introductive de

première instance, la Ville estime que la délibération communale critiquée ne constitue ni un acte administratif à caractère réglementaire, ni une décision administrative individuelle faisant grief et rejoint en cela les conclusions étatiques ensemble celles des premiers juges dans le jugement entrepris.

La Ville précise son propos pour estimer que la délibération litigieuse s'insère dans un cadre complexe qui est celui des articles 151 à 159 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 applicable au moment du vote de ladite délibération prévoyant une procédure à plusieurs étapes à partir de l'arrêté du principe de la construction d'une passerelle intervenu dans le cadre du vote du budget de l'année 2008 pour se situer au niveau du vote d'un devis des travaux, non susceptible de recours, étant donné que le conseil communal sera encore appelé à délibérer et voter en relation notamment avec le projet définitif détaillé avant que les procédures d'appel d'offre ne puissent être lancées par la Ville. La délibération litigieuse ensemble l'approbation ministérielle attaquées ne constitueraient dès lors qu'une étape dans un processus complexe menant à l'attribution d'un marché public. La Ville demande en conséquence la confirmation du jugement entrepris sur toute la ligne.

A travers leur réplique, les appelants constatent que tant à travers la délibération litigieuse que suivant son mémoire en réponse en appel, la Ville reconnaît que son collègue échevin a choisi de retenir le site F sans pourtant qu'une telle décision ne soit produite en cause. Il serait constant que le conseil communal aurait entériné ce choix à travers la délibération litigieuse. Les appelants déclarent s'attendre à des explications complémentaires de la part de la Ville concernant le réel objet de la délibération attaquée et le procès-verbal de la séance du conseil communal du 25 juillet 2008 lors de laquelle l'échevin des finances a énoncé que la variante F est soumise au vote du conseil communal. En tout cas, la délibération litigieuse ferait grief aux appelants à travers le choix opéré à travers la variante F arrêtée, peu importe la circonstance que d'autres décisions seront peut-être prises pour exécuter cette décision, notamment au niveau de l'attribution d'un marché public. Dès lors, le recours initial des appelants ne saurait être déclaré irrecevable du moment que le choix du site se trouverait à travers la délibération déferée définitivement arrêté par le conseil communal compétent.

La Ville duplique pour dire qu'indépendamment de la question de savoir si la délibération attaquée a arrêté le tracé et l'implantation de la passerelle litigieuse, on devrait constater que le grief des actuelles parties appelantes consiste à critiquer le choix politique ayant concouru à la définition de l'ouvrage public, à son implantation et à son tracé. D'après la Ville, un tel acte échappe au contentieux administratif de la légalité qui ne saurait empiéter sur des considérations d'opportunité. D'après la Ville, aucune autorisation sur base de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et les ressources naturelles ne serait intervenue à ce jour de la part du ministre ayant l'environnement dans ses attributions. De même, la question de l'applicabilité des règles relatives à la procédure administrative non contentieuse ne se poserait que dans le contexte d'une décision individuelle que la Ville serait amenée à adopter en vue d'autoriser, le cas échéant, la construction de la passerelle. Pour le cas où la Cour reformerait le jugement entrepris, la Ville demande à ce qu'il n'y ait pas lieu à évocation, mais que l'affaire soit renvoyée en première instance.

Considérant que l'appel est recevable pour avoir été introduit suivant les formes et délai prévus par la loi ;

Considérant qu'il convient de souligner que l'appel est limité en ce sens qu'il n'est point dirigé contre la partie du jugement entrepris ayant statué sur le recours inscrit sous le numéro

25205 du rôle et qu'il se limite au volet dudit jugement ayant trait au recours introduit sous le numéro 25363 du rôle ;

Considérant que la compétence des juridictions administratives ainsi que la recevabilité de la requête introductive de première instance se trouvent conditionnées par la qualification de la délibération communale litigieuse ensemble la décision ministérielle d'approbation ;

Considérant que suivant son dispositif la délibération communale du 25 juillet 2008 « *approuve le devis au montant de XXX € TTC pour la construction d'une passerelle pour piétons et cyclistes passant au-dessus de la rue XXX reliant les quartiers de XXX et XXX* » ;

Que suivant son objet, le point 3 pertinent de l'ordre du jour est intitulé « *devis de travaux* », tandis que d'après les considérants de la délibération il s'agit de l'avant-projet pour la construction de la passerelle pour piétons et cyclistes faisant l'objet du devis approuvé ;

Considérant qu'à partir de l'objet de la délibération et du libellé de celle-ci, les premiers juges, d'ailleurs de l'accord des parties au litige, ont pu valablement dégager que celle-ci s'insérait dans le cadre des dispositions des articles 151 à 160 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 compris sous le titre III intitulé « *dispositions spécifiques applicables au marché public relevant des collectivités territoriales et des entités assimilées* » ;

Que plus précisément encore les premiers juges ont pu dégager à partir du libellé de l'article 156 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 applicable à l'époque de la prise de la délibération litigieuse, avant notamment la réforme opérée par le règlement grand-ducal du 18 mars 2009, que la délibération litigieuse répondait aux exigences de l'article 156, paragraphe (1), point 1, disposant que « *l'élaboration des projets de travaux et leur approbation par le conseil communal et l'autorité supérieure suivront les deux phases ci-après : 1. l'avant-projet ; 2. le projet définitif détaillé* » avec la précision que « *toutefois, lorsque le devis d'un projet de travaux ne dépasse pas le montant de 750.000 €, son approbation par le conseil communal et de l'autorité supérieure peut se traduire à la seule phase du projet définitif détaillé* » ;

Considérant que sous cet angle de vue le tribunal a dès lors pu retenir à bon droit que la délibération communale litigieuse ne s'analyse ni en un acte administratif à caractère réglementaire au sens de l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, ni en décision individuelle faisant grief au sens de son article 2, paragraphe 1^{er}, mais en tant qu'acte préparatoire et intérimaire dans le cadre de la procédure applicable aux marchés publics relevant des collectivités territoriales telle que visée par les articles 151 à 160 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003 tel qu'applicable à l'époque de la prise de la délibération en question ;

Considérant que tout comme en première instance les appelants estiment qu'outre cette qualification, la délibération litigieuse véhiculerait un aspect complémentaire en ce que pour la première fois le conseil communal, à travers elle, aurait entériné le choix de la variante F proposée parmi 10 variantes énumérées de A à J par les bureaux d'architectes et d'ingénieurs-conseils mandatés par la ville et que dès lors elle contiendrait un élément décisionnel pouvant d'ores et déjà être soumis aux juridictions administratives par voie de recours contentieux ;

Considérant que tout comme en première instance, il n'est point contesté que le principe du choix par les autorités politiques et plus particulièrement du collège échevinal de la Ville de XXX concernant la variante F a été opéré antérieurement, sans que l'écrit de matérialisation afférent ne soit versé devant la Cour, tout comme il est réitéré en instance d'appel par les

parties publiques que c'est lors de la séance du 7 décembre 2007 que dans le cadre de l'approbation du budget rectifié de 2007 et du budget 2008 que le conseil communal avait déjà entériné le principe de construction d'une passerelle à l'endroit ;

Considérant que si d'un point de vue strictement humain il est aisément retraçable que les appelants, en tant que riverains de la future passerelle actuellement au stade d'avant-projet suivant une variante cependant fermement arrêtée devant passer à proximité de leurs propriétés respectives, aient tendance à introduire un recours contentieux contre la première manifestation de la part du conseil communal de la Ville de XXX concrètement arrivée à leur connaissance concernant l'entérinement du choix de la variante F opérée, ce choix, essentiellement politique, ne signifie toutefois pas qu'il corresponde à ce stade à une décision administrative individuelle faisant grief donnant ouverture à un recours contentieux, voire à un acte réglementaire directement attaquant ;

Considérant que le processus décisionnel administratif aboutissant à l'adoption définitive d'un projet de construction d'une envergure certaine par une collectivité publique constitue un processus complexe faisant intervenir une multitude de législations dans le cadre desquelles ce sont essentiellement les décisions administratives individuelles faisant grief répondant aux exigences à l'article 2, paragraphe (1) de la loi du 7 novembre 1996 qui donnent lieu à recours devant les juridictions administratives, outre les hypothèses moins fréquentes de prise d'actes réglementaires telle une éventuelle modification du plan d'aménagement général voire l'adoption d'un plan d'aménagement particulier nécessitée par tel projet ;

Considérant que si nécessairement un choix a dû être opéré par les autorités communales compétentes concernant le tracé de la passerelle projetée afin de suffire aux exigences d'avant-projet et surtout de devis aussi fidèle que possible au moment donné tel que requis par l'article 156 du règlement grand-ducal du 7 juillet 2003, il n'en reste pas moins que ce choix ne saurait être qualifié utilement en tant que décision administrative individuelle faisant grief au sens de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi du 7 novembre 1996, pareille décision se situant au niveau du projet définitivement arrêté et autorisé d'après la législation en vigueur à travers l'autorisation de construire communale requise pour la construction projetée ainsi que l'autorisation requise de la part du ministre ayant l'environnement dans ses attributions sur base des dispositions de la loi du 19 janvier 2004 outre d'autres autorisations le cas échéant requises en la matière ;

Considérant que dans l'élaboration complexe du projet de construction en question, ce sont ces autorisations qui s'analysent en tant que décisions administratives individuelles faisant grief ;

Considérant que c'est plus particulièrement au niveau de l'autorisation communale de construire à délivrer que pourront utilement se poser les questions des conditions et modalités nécessaires à l'adaptation du projet de construction et à la réglementation d'urbanisme applicable de même qu'au niveau de l'autorisation ministérielle à délivrer son insertion utile dans l'environnement naturel peut être cadrée, étant entendu que jusqu'à l'adoption définitive le projet reste essentiellement amendable, suspendable voire révoquant ;

Considérant que dès lors, contrairement aux conclusions des appelants et conformément à l'analyse des premiers juges, il ne se dégage pas d'ores et déjà des délibérations communales et approbation ministérielle litigieuses un acte réglementaire ou une décision administrative individuelle portant sur le choix du site de la passerelle projetée, faisant actuellement grief auxdits appelants ;

Que par voie de conséquence, le jugement entrepris est à confirmer dans toute sa teneur ;

Considérant que la Cour étant amenée à confirmer le jugement entrepris, la demande tendant à voir ordonner l'effet suspensif du recours suivant l'article 35 de la loi du 21 juin 1999 est devenue sans objet ;

Considérant qu'eu égard à l'issue du litige, la demande en allocation d'une indemnité de procédure de la part des parties appelantes est à rejeter.

Par ces motifs,

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

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit non justifié ;

partant en déboute ;

confirme le jugement entrepris ;

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

condamne les appelants aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, vice-président,
Henir CAMPILL, premier conseiller
Serge SCHROEDER, conseiller

et lu par le vice-président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier en chef de la Cour Erny MAY.

s. MAY

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original.

Luxembourg, le 22 novembre 2016

Le greffier en chef de la Cour administrative