

Audience publique du 4 avril 2011

Recours formé par la société à responsabilité limitée ... s.à r.l., ...
contre une décision du ministre de la Culture,
en matière protection des sites et monuments nationaux

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 26908 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 12 mai 2010 par Maître Gérard Schank, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ... s.à r.l., établie et ayant son siège social à L-..., représentée par ses gérants actuellement en fonctions, inscrite au registre du commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., tendant à la réformation sinon l'annulation d'une décision du ministre de la Culture du 12 mars 2010 proposant les immeubles sis ..., au classement comme monument national en raison de leur intérêt historique, architectural et esthétique ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 12 octobre 2010 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 8 novembre 2010 par Maître Gérard Schank au nom de la société à responsabilité limitée ... s.à r.l. ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 8 décembre 2010 ;

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

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Radu Duta, en remplacement de Maître Gérard Schank, et Madame le délégué du gouvernement Linda Maniewski en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 14 mars 2011.

Vu le mémoire supplémentaire du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 18 mars 2011 ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé au greffe du tribunal administratif le 18 mars 2011 par Maître Gérard Schank au nom de la société à responsabilité limitée ... s.à r.l. ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Radu Duta, en remplacement de Maître Gérard Schank, et Madame le délégué du gouvernement Linda Maniewski en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 21 mars 2011.

Par actes notariés des 13 février et 11 mars 2009, la société à responsabilité limitée ... s.à r.l., ci-après dénommée « la société ... », acquit les immeubles sis à Luxembourg ... avenue Pasteur, inscrits au cadastre de la commune de Luxembourg, section LE de Limpertsberg, sous le numéro

En date du 20 janvier 2010, le ministre de la Culture informa la société ... qu'elle envisage de proposer le classement comme monument national des immeubles précités. Par lettre recommandée de son mandataire, la société ... informa le ministre de la Culture qu'elle s'oppose à la proposition de classement prévisée.

Par arrêté du 12 mars 2010, le ministre de la Culture proposa au classement comme monument national en raison de leur intérêt historique, architectural et esthétique les immeubles précités. Cet arrêté est libellé comme suit :

« Vu la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;

*Vu l'avis de la Commission des Sites et Monuments nationaux du 16 décembre 2009 ;
Vu les observations du propriétaire ;*

Arrête :

Art. 1.- *Sont proposés au classement comme monument national en raison de leur intérêt historique, architectural et esthétique, les immeubles sis ... avenue Pasteur, inscrits au cadastre de la commune de Luxembourg, section LE de Limpertsberg, sous le numéro 83/4360. appartenant à la société ... Sàrl, domiciliée à L-...*

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

Les maisons sises ..., avenue Pasteur font partie d'une enfilade de cinq maisons d'habitation urbaine (maisons 34-26) qui forment un ensemble bien conservé. Les quatre premières ont été érigées au début du XXe siècle et présentent des façades de style Art nouveau et Art déco. Quant à la cinquième, construite après les autres, elle est un peu plus classique.

La façade de la maison sise ..., avenue Pasteur s'élève sur deux niveaux et se divise en deux axes, dont celui de droite est exhausé par une grande lucarne en plein cintre, couronnée par une toiture en pyramide. Tandis que l'axe de droite comprend une travée d'ouvertures, celui de gauche est irrégulier et présente deux ouvertures au rez-de-chaussée, dont l'entrée, et une ouverture à l'étage. Alors que les encadrements des baies sont en pierre avec des jambages harpés, le reste du revêtement de la façade est en briques rouges, à certains endroits décoré par des carrelages colorés. La baie de l'entrée est très haute, comprenant une porte d'entrée en bois, dans le style Art nouveau, une double baie d'imposte et une baie aveugle.

La maison sise ..., avenue Pasteur s'élève sur deux niveaux et se divise en deux axes, surmontés par une toiture mansardée, percée de trois petites et simples lucarnes. Tandis que l'axe de droite comprend une travée d'ouvertures, dont l'entrée, celui de gauche est irrégulier

et présente une grande ouverture au rez-de-chaussée et deux ouvertures à l'étage. La grande fenêtre du rez-de-chaussée se distingue non seulement par sa taille et sa forme en arc surbaissé, mais surtout par les décors sinueux de l'archivolte qui la surmonte. La baie d'imposte présente d'ailleurs des décors similaires. Les encadrements des autres baies sont par contre plus géométriques, avec des piédroits incisés de lignes droites, des jambages à queues de pierre et une console centrale sous les appuis de fenêtre. Au rez-de-chaussée la façade est en outre décorée par un revêtement en pierre. La porte d'entrée en bois est de style Art déco et est sans doute d'époque.

La maison sise ..., avenue Pasteur s'élève sur deux niveaux et se divise en deux axes, dont celui de droite est exhaussé par une lucarne-pignon. Tandis que l'axe de gauche comprend une travée d'ouvertures simple, dont l'entrée, celui de gauche présente une travée d'ouvertures jumelées par trois. La façade revêtue de briques rouges est animée par des encadrements avec des jambages harpés et des bandeaux en pierre claire ainsi que par des tables avec des sgraffites. Les baies du rez-de-chaussée se distinguent non seulement par le fait d'être jumelées par trois, mais aussi par des plates-bandes triangulaires qui les surmontent. Le pignon traversier est décoré par des pierres en escalier, imitant ainsi les pignons à gradins. La porte en bois de style Art déco, qui date sans doute d'époque, est surmontée par une double baie d'imposte aux linteaux triangulaires.

Même si l'Art nouveau et l'Art déco sont des styles qui ne sont pas très répandus ils sont plutôt caractéristiques pour les rues créées à la fin du 19^e / début 20^e siècle au Limpertsberg. Bordant la cour de récréation de l'école primaire, l'ensemble des maisons marque un endroit important dans le tissu urbain de ce quartier et témoigne aussi bien de l'histoire de l'architecture que du développement urbanistique de la Ville de Luxembourg. Ainsi les immeubles méritent d'être protégés pour leurs qualités esthétiques, architecturales et historiques.

Art. 3.- *Tous les effets du classement visés aux articles 9 à 16 de la loi du 18 juillet 1983, énumérés ci-après, s'appliquent de plein droit aux immeubles concernés à compter du jour de la notification du présent arrêté et suivent les immeubles classés en quelques mains qu'ils passent.*

Art. 4.- *Les effets légaux du classement sont les suivants :*

- Quiconque aliène un immeuble classé est tenu de faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement.

- Toute aliénation d'un immeuble classé doit, dans les quinze jours de sa date, être notifiée au Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (ci-après appelé 'Ministère') par celui qui l'a consentie.

- L'immeuble classé ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni changer d'affectation, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, que si le Ministère y a donné son autorisation. La décision du Ministère doit parvenir à l'intéressé dans les six mois de la demande ; passé ce délai, la demande est censée être agréée.

- Les travaux autorisés s'exécutent sous la surveillance du Service des Sites et Monuments nationaux.

- Le Ministère peut toujours faire exécuter par les soins de ce service et aux frais de l'Etat, avec le concours éventuel des intéressés, les travaux de réparation ou d'entretien jugés indispensables à la conservation des monuments classés n'appartenant pas à l'Etat.

- Pour pouvoir constater la nécessité des travaux visés à l'alinéa qui précède, le

Ministère peut faire procéder à des visites des lieux périodiques des immeubles classés. Les particuliers en sont informés, au moins quinze jours à l'avance, par lettre recommandée à la poste. Les agents désignés pour procéder à ces visites des lieux doivent justifier de leur qualité à toute demande.

- Lorsque la conservation d'un immeuble classé est gravement compromise par l'inexécution de travaux de réparation ou d'entretien, le Ministère peut mettre en demeure le propriétaire de faire procéder auxdits travaux, en lui indiquant le délai dans lequel ceux-ci doivent être entrepris. Une part appropriée de la dépense doit être supportée par l'Etat. Cette mise en demeure doit être motivée et doit préciser aussi bien les travaux à effectuer par le propriétaire que les taux de participation à supporter par l'Etat. Les contestations relatives à la participation financière de l'Etat ou aux autres conditions et modalités d'exécution sont jugées en premier ressort par le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve l'immeuble classé.

- Pour assurer l'exécution des travaux urgents de consolidation dans les immeubles classés, le Ministère, à défaut d'accord amiable avec les propriétaires, peut faire procéder à l'occupation temporaire de ces immeubles ou des immeubles voisins. Cette occupation, dont la durée ne peut en aucun cas excéder six mois, est ordonnée par un arrêté du Gouvernement en conseil préalablement notifié au propriétaire. En cas de préjudice causé, elle donne lieu à une indemnité qui est réglée conformément aux dispositions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation.

- Aucune construction nouvelle ne peut être adossée à un immeuble classé sans une autorisation spéciale du Ministère, qui doit intervenir dans les six mois de la demande ; passé ce délai, la demande est censée être agréée.

- Nul ne peut acquérir, par voie de prescription, de droit sur un immeuble classé. - Ne sont pas applicables aux immeubles classés les servitudes légales qui peuvent causer leur dégradation. Aucune servitude ne peut être établie par convention sur un immeuble classé qu'avec l'agrément du Ministère.

Art. 5.- *Les servitudes ou obligations du classement donnent droit au paiement éventuel d'une indemnité représentative du préjudice pouvant en résulter pour le propriétaire. La demande éventuelle en indemnisation doit parvenir au Ministère dans les six mois à dater de la notification du présent arrêté. A défaut d'accord entre le Gouvernement et le propriétaire sur l'indemnité à payer, la contestation y relative est jugée en premier ressort par le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve l'immeuble classé.*

Le Gouvernement peut ne pas donner suite à la proposition de classement dans les conditions d'indemnisation fixées par le tribunal et doit alors abroger le classement dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement.

Art. 6.- *En cas de consentement du propriétaire sur le principe et les conditions du classement, celui-ci est décidé par arrêté du Gouvernement en conseil. Les effets du classement cessent de s'appliquer si la décision de classement par le Gouvernement n'intervient pas dans les douze mois de la notification du présent arrêté.*

Art. 7.- *A défaut de consentement du propriétaire sur le principe du classement, celui-ci peut être prononcé par le Gouvernement en conseil. Les effets du classement restent applicables jusqu'au moment où le Gouvernement en conseil aura pris une décision qui doit intervenir dans un délai de douze mois de la notification de la décision du propriétaire.*

Art. 8.- *La présente décision est susceptible d'un recours en annulation devant le*

tribunal administratif de et à Luxembourg. Ce recours doit être intenté par ministère d'avocat dans les trois mois de la notification du présent arrêté, au moyen d'une requête à déposer au secrétariat du tribunal administratif.

Art. 9.- Le présent arrêté est transmis au propriétaire concerné. Copie en est transmise à la Ville de Luxembourg. »

Le 12 mai 2010, la société ... a fait introduire un recours en réformation sinon en annulation à l'encontre de l'arrêté de classement comme monument national du 12 mars 2010 précité.

Lors de l'audience publique du 14 mars 2011, le tribunal a invité les parties à prendre position, moyennant un mémoire supplémentaire, sur la question du caractère décisionnel de l'acte déférée.

Le délégué du gouvernement estime que l'arrêté ministériel déféré constituerait une décision susceptible de recours dans la mesure où l'article 3 de l'arrêté en question préciserait que tous les effets du classement visés aux articles 9 à 16 de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, ci-après dénommée « la loi du 18 juillet 1983 », et énumérés dans l'arrêté, s'appliqueraient de plein droit aux immeubles concernés à compter du jour de la notification de l'arrêté et suivraient les immeubles en quelques mains qu'ils passent.

La demanderesse fait valoir à cet égard les mêmes arguments que le délégué du gouvernement au regard de l'article 3 de l'arrêté précité et donne à considérer que l'article 8 de l'arrêté déféré indiquerait qu'il serait susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif.

Elle fait encore plaider que si l'article 4 de la loi du 18 juillet 1983 reste muet en ce qui concerne la possibilité d'introduire un recours contre l'arrêté ministériel proposant le classement et ne prévoyait qu'un recours en réformation contre la décision de classement du gouvernement en conseil, il n'en resterait pas moins que l'article prévisé indiquerait à plusieurs reprises que le propriétaire peut contester le principe du classement même si l'article 4 n'en précisait pas le mode. La demanderesse invoque par ailleurs un jugement du tribunal administratif ayant déclaré recevable un recours en annulation contre un arrêté ministériel proposant un immeuble au classement. En se basant sur les articles 2 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ci-après dénommée « la loi du 7 novembre 1996 », et l'article 7 de cette même loi, la demanderesse fait plaider que le tribunal administratif serait compétent pour connaître d'un acte ayant force décisionnelle et qui revêtirait un caractère administratif. En l'espèce, ces conditions cumulatives seraient remplies étant donné que l'acte critiqué émanerait d'une autorité administrative et qu'il lui ferait grief étant donné qu'il serait de nature à produire par lui-même des effets juridiques affectant sa situation. En effet, le propriétaire d'un immeuble proposé au classement pourrait se trouver privé totalement, sinon substantiellement, de jouir comme il l'entend de son droit de propriété, un droit pourtant constitutionnel, pendant un délai de douze mois.

Aux termes de l'article 2 (1) de la loi du 7 novembre 1996 : « *Le tribunal administratif statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions*

administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlement. »

Il s'ensuit que la compétence du tribunal administratif pour connaître des actes lui déféré est limitée aux conditions cumulatives que l'acte litigieux doit constituer une décision administrative, c'est-à-dire émaner d'une autorité administrative légalement habilitée à prendre des décisions unilatérales obligatoires pour les administrés et qu'il doit s'agir d'une véritable décision, affectant les droits et intérêts de la personne qui la conteste.¹

Force est encore de constater que si l'acte émanant d'une autorité administrative, pour être sujet à un recours contentieux, doit constituer, dans l'intention de l'autorité qui l'émet, une véritable décision, à qualifier d'acte de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte de nature à produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame,² il n'en reste pas moins qu'échappent au recours contentieux les actes préparatoires qui ne font que préparer la décision finale et qui constituent des étapes dans la procédure d'élaboration de celle-ci.³

En l'espèce, la procédure d'élaboration de la décision de classement d'un immeuble comme monument national et n'appartenant ni à l'Etat, à une commune, à un établissement public ou à un établissement d'utilité publique, est établie par l'article 4 de la loi du 18 juillet 1983 aux termes duquel : « *Art. 4. L'immeuble appartenant à toute personne autre que celles énumérées à l'article 3 est proposé au classement par arrêté du ministre, la Commission des Sites et Monuments nationaux et le conseil communal de la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble est situé entendus en leurs avis, lesquels doivent être produits dans le délai de trois mois à partir de la notification de la proposition de classement. Passé ce délai, la proposition est censée être agréée.*

L'arrêté détermine les conditions du classement.

La proposition de classement est notifiée au propriétaire, l'acte de notification énumérant les conditions du classement et informant le propriétaire de son droit au paiement éventuel d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour lui des servitudes et obligations du classement.

La réponse du propriétaire, accompagnée le cas échéant de la demande en indemnisation, doit parvenir au Ministre dans les six mois à dater de la notification de l'arrêté proposant le classement.

En cas de consentement du propriétaire sur le principe et les conditions de classement, l'immeuble est classé par arrêté du Gouvernement en conseil.

A défaut de consentement du propriétaire sur le principe du classement, celui-ci peut être prononcé par le Gouvernement en conseil, le propriétaire jouissant d'un droit de recours au Conseil d'Etat, comité du Contentieux, statuant comme juge du fond.

¹ Voir en ce sens TA 6 octobre 2004, n° 16533 du rôle, Pas. adm. 2010, v° Actes administratifs, n° 1 et les références y citées

² Voir TA 18 juin 1998, n° 10617 et 10618 du rôle, Pas. adm. 2010, v° Actes administratifs, n° 26 et les références y citées

³ Voir CA 22 janvier 1998, n° 9647C, 9759C, 10080C et 10276C du rôle, Pas. adm. 2010, v° Actes administratifs, n° 42 et les références y citées

A défaut d'accord du propriétaire sur l'indemnité à payer, la contestation y relative est jugée en premier ressort par le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve l'immeuble à classer. Le Gouvernement peut ne pas donner suite à la proposition de classement dans les conditions d'indemnisation ainsi fixées. Il doit alors, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement, abroger l'arrêté de classement. »

Il suit de la disposition précitée, que si l'initiative du classement revient au ministre ayant dans ses attributions la culture en ce qu'il est compétent pour proposer un immeuble au classement comme monument national en vertu de l'article 4 alinéa 1 de la loi du 18 juillet 1983, la décision de classement finale, en cas de défaut d'accord du propriétaire, tel qu'en l'espèce, relève de la compétence du gouvernement en conseil aux termes de l'article 4 alinéa 6. Force est partant au tribunal de conclure que l'arrêté de proposition du ministre de la Culture ne constitue pas la décision finale en la matière susceptible d'un recours contentieux, mais n'est qu'un acte préparatoire préalable à la décision finale qui ne constitue dès lors qu'une étape dans la procédure d'élaboration de celle-ci.

Cette interprétation se base encore sur le fait que l'article 4 de la loi du 18 juillet 1983 ne prévoit qu'une seule voie de recours, à savoir un recours en réformation contre l'acte final, à savoir la décision de classement prise par le gouvernement en conseil.

S'il est exact qu'en vertu de l'article 5 de la loi du 18 juillet 1983 tous les effets du classement visés aux articles 9 à 16 de cette même loi s'appliquent de plein droit à l'immeuble concerné à compter du jour où le ministre notifie au propriétaire sa proposition de classement, il n'en reste pas moins que ces effets ne sont que conservatoires et provisoires, de sorte soit à être entérinés par la décision de classement finale prise par le gouvernement en conseil, soit à prendre fin si ce dernier ne prend pas de décision dans un délai ne pouvant dépasser douze mois, délai qui en l'espèce est révolu. Cette conclusion n'est pas non plus éternuée par la référence à un jugement du tribunal administratif, ledit jugement n'ayant pas tranché la question du caractère décisionnel d'un tel arrêté, encore que la partie étatique ait conclu dans un premier temps à l'irrecevabilité du recours précisément du fait de l'absence de caractère décisionnel d'un tel arrêté.

Il suit des développements qui précèdent que le tribunal administratif n'est pas compétent pour connaître d'un recours en réformation sinon en annulation contre l'arrêté du ministre de la Culture du 12 mars 2010 proposant les immeubles sis 32, ... et ... avenue Pasteur, Luxembourg au classement comme monument national en raison de leur intérêt historique, architectural et esthétique.

Au vu de l'issue du litige la demande de la société à responsabilité limitée ... en allocation d'une indemnité de procédure est à rejeter pour ne pas être fondée.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare incompétent pour connaître du recours en réformation sinon en annulation ;

déclare la demande en obtention d'une indemnité de procédure non fondée et en déboute ;

condamne la demanderesse aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 4 avril 2011 par :

Marc Sünnen, premier juge,
Claude Fellens, premier juge,
Anne Gosset, juge,

en présence du greffier Arny Schmit.

Arny Schmit

Marc Sünnen