

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 38962C du rôle
Inscrit le 11 janvier 2017

Audience publique du 4 mai 2017

**Appel formé par
la société anonyme ... S.A., L-...,
contre un jugement du tribunal administratif
du 30 novembre 2016 (n° 37012 du rôle)
ayant statué sur son recours dirigé contre deux décisions
du bourgmestre de la commune de Steinfort
en matière de permis de construire**

Vu l'acte d'appel inscrit sous le numéro 38962C du rôle et déposé au greffe de la Cour administrative le 11 janvier 2017 par Maître Yann BADEN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme ... S.A., établie et ayant son siège social à L-..., représentée par son conseil d'administration en fonctions, inscrite au R.C.S. de Luxembourg sous le numéro ..., dirigé contre le jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 30 novembre 2016 (n° 37012 du rôle) par lequel elle a été déboutée de son recours en annulation d'une décision d'autorisation de construire n° ... du bourgmestre de la commune de Steinfort du 16 mars 2009 relative à une annexe de garage sur la parcelle cadastrale numéro ... de la section ..., Commune de Steinfort, et d'une décision de refus dudit bourgmestre du 29 juin 2015 d'autoriser la construction d'une annexe sur la même parcelle ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Guy ENGEL, demeurant à Luxembourg, du 11 janvier 2017, portant signification de cet acte d'appel à l'administration communale de la commune de Steinfort, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins en fonctions, établie à L-8443 Steinfort, 4, Square Patton ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 9 février 2017 par Maître Steve HELMINGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de Steinfort ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 9 mars 2017 par Maître Yann BADEN au nom de la société anonyme ... S.A., préqualifiée ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 6 avril 2017 par Maître Steve HELMINGER, au nom de l'administration communale de Steinfort ;

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

Le rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maîtres Bruno VIER, en remplacement de Maître Yann BADEN, et Steve HELMINGER en leurs plaidoiries à l'audience publique du 27 avril 2017.

Le 16 mars 2009, le bourgmestre de la commune de Steinfort, ci-après « *le bourgmestre* », délivra une autorisation n° ... pour la construction d'une annexe de garage sur la parcelle cadastrale n° ... de la section ..., commune de Steinfort, sise au ..., L-..., au bénéfice de la société anonyme ... S.A., ci-après « *la société* ... ».

Le 16 mars 2011, le bourgmestre prit un arrêté de fermeture de chantier pour non-observation de l'autorisation de construire, sur base des motifs et considérations suivants :

« [...] *Considérant que le point 30. de ladite autorisation stipule qu'une dalle n'est pas permise ;*

Considérant encore que lors du passage de l'ingénieur-technicien en date du 15 mars 2011 chargé du contrôle de l'exécution conforme des autorisations de construire, celui-ci a constaté qu'une dalle a été quand-même réalisée.

Considérant qu'il convient d'arrêter le chantier afin d'éviter toute construction supplémentaire non autorisée ; [...] ».

En date du 29 juin 2015, le bourgmestre refusa de faire droit à une nouvelle demande d'autorisation de construire introduite par la société ... dans les termes suivants :

« [...] *En main votre demande en autorisation de construire du 28 octobre 2014 portant sur des plans datés du 13 janvier 2012 et parvenus au service technique de la commune qu'en date du 24 décembre 2014, portant sur un immeuble sis au numéro 8 de la rue Neuve à Hagen et comportant outre 4 garages doubles, un couloir hall, un local poubelle et un local sous toiture sur toute la surface de l'immeuble.*

Je suis au regret de ne pas pouvoir faire droit à votre demande pour les raisons qui suivent.

Par décision du 16 mars 2009 vous vous êtes vu accorder une autorisation de construire pour la construction d'un garage comportant 10 emplacements de stationnement. Cette autorisation précisait expressément « pas de dalle dans le garage ».

Cette autorisation n'ayant jamais été contestée elle a aujourd'hui acquis[e] force de chose décidée.

Suite à la modification de la réglementation urbanistique en 2010 tant votre projet originaire que votre projet modificatif tel que renseigné par les plans objet du présent refus ne sont plus autorisables.

Il s'agit en effet en l'espèce d'une dépendance isolée qui est régie par l'article 51 du règlement sur les bâtisses de 2010 de la commune.

Cet article pose le principe que des dépendances isolées doivent se trouver au-delà de la façade postérieure de la construction principale ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Etant donné que le bourgmestre doit statuer sur base de la réglementation en vigueur au moment où il statue je ne saurais faire droit à votre demande pour une dépendance isolée ne respectant pas une telle implantation au-delà de la façade postérieure de la construction principale.

Il s'y ajoute que sauf pour des garages la surface construite brute d'une telle dépendance isolée ne saurait dépasser une surface égale à 7% de la surface non bâtie de ce terrain et au maximum 30 m².

Votre projet comporte outre 8 emplacements de stationnement un couloir hall et un local poubelle avoisinant ensemble les 23 m² de même qu'une surface sous comble de 165 m².

Votre projet ne saurait partant non plus être autorisé à cet égard.

En considération du présent refus, je ne peux donc que vous inviter soit à vous conformer à votre autorisation originaire et d'enlever la dalle non autorisée, soit de maintenir cette dalle et d'en faire la toiture de vos garages.

Je tiens à vous signaler que cette 2^{ème} proposition ne vous est faite qu'en bon père de famille et en vue de vous éviter de voir enlever cette dalle à forts frais.

La présente décision est susceptible d'un recours en annulation devant le Tribunal administratif à introduire par le biais d'un avocat à la Cour sous peine de forclusion endéans un délai de 3 mois à partir de la notification de la présente. [...] ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 30 septembre 2015 (n° 37012 du rôle), la société ... introduisit un recours tendant à l'annulation de l'autorisation de construire du 16 mars 2009 et de la décision de refus précitée du 29 juin 2015.

Par jugement du 30 novembre 2016, le tribunal déclara le recours irrecevable *ratione temporis* pour autant que dirigé contre la décision n° ... du bourgmestre du 16 mars 2009, reçut le recours en la forme en tant que dirigé contre la décision du bourgmestre du 29 juin 2015, le déclara non fondé et en débouta la société ..., tout en condamnant celle-ci aux frais de l'instance.

Pour ce faire, le tribunal rejeta divers moyens d'irrecevabilité de la commune de Steinfort tirés de ce que, d'une part, une requête introductive d'instance ne pourrait viser deux décisions administratives distinctes, et, d'autre part, la société ... n'aurait fourni le moindre moyen d'annulation contre la décision de refus du bourgmestre du 29 juin 2015.

Il nota ensuite que la décision du 29 juin 2015 était fondée sur deux motifs de refus, le premier concernant l'implantation de l'annexe par rapport à la disposition inscrite à l'article 51 du règlement sur les bâtisses de la commune de Steinfort de 2010, et le deuxième tenant à la surface construite brute dépassant, d'après le bourgmestre, la surface autorisable.

Il constata ensuite que la décision de 2009 et celle de 2015 avaient été prises sur base de deux réglementations urbanistiques différentes, la première sur base du règlement sur les bâtisses antérieur à la modification de 2010, dont le bourgmestre a déduit une interdiction de réaliser une dalle, celle de 2015 ayant été prise sur base du règlement sur les bâtisses dans sa version postérieure au 22 mars 2010, plus particulièrement son article 51 relatif à l'implantation d'une dépendance, le bourgmestre en déduisant que la construction de l'annexe de garage en tant que telle ne serait plus autorisable à l'endroit litigieux.

Le tribunal en déduisit que les deux décisions administratives avaient été prises sur base de deux réglementations urbanistiques différentes et sur de motifs différents, de sorte que l'argumentation développée par rapport à la première des décisions n'était pas nécessairement pertinente par rapport à la deuxième et il eût appartenu à la société ... d'indiquer concrètement la pertinence des moyens invoqués contre la décision de 2009 en relation avec la réglementation à la base de la décision de 2015. Or, comme la décision de 2015 n'est pas motivée par une interdiction de réaliser une dalle, mais par le constat que le nouveau règlement des bâtisses entretemps en vigueur interdit tout simplement l'implantation de l'annexe à l'endroit litigieux, le tribunal en déduisit que la décision de 2015 ne s'analysait pas en une simple décision confirmative de celle de 2009 et que les moyens invoqués contre la première décision, ne critiquant que l'interdiction d'exécution d'une dalle, étaient inopérants par rapport au premier motif de refus.

Partant, les premiers juges arrivèrent à la conclusion qu'à défaut de moyens invoqués spécifiquement par rapport au premier motif de refus tenant à l'implantation de l'annexe, qui à lui seul est de nature à justifier à suffisance la décision, l'annexe ne se situant pas au-delà de la façade postérieure de la construction principale tel que requis par l'article 51 du règlement sur les bâtisses de 2010, le recours était à rejeter comme étant non fondé, l'examen de la légalité d'un refus de réaliser une dalle devenant surabondant.

Par requête d'appel déposé au greffe de la Cour administrative le 11 janvier 2017, la société ... a régulièrement relevé appel du jugement du 30 novembre 2016 dont elle sollicite la réformation dans le sens de voir annuler les décisions du bourgmestre des 16 mars 2009 et 29 juin 2015.

L'appelante conclut à la confirmation du jugement en ce qui concerne la décision des premiers juges de rejeter le moyen d'irrecevabilité soulevé par la commune de Steinfort relatif à la possibilité d'entreprendre deux décisions administratives distinctes par un seul et même recours, mais à sa réformation quant à l'irrecevabilité *rationae temporis* retenue par le tribunal par rapport à la décision du bourgmestre du 16 mars 2009. Sur ce dernier point, la société ... soutient

que ce serait à tort que le tribunal a écarté l'application de l'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après « *le règlement grand-ducal du 8 juin 1979* ». Partant, comme la décision du 16 mars 2009 n'a pas mentionné les délais dans lesquels une voie de recours contentieuse était à exercer, son recours initial serait recevable.

Aux termes de l'article 14 règlement grand-ducal du 8 juin 1979, « *les décisions administratives refusant de faire droit, en tout ou en partie, aux requêtes des parties ou révoquant ou modifiant d'office une décision ayant créé ou reconnu des droits doivent indiquer les voies de recours ouvertes contre elle, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté* ».

C'est tout d'abord à bon escient que les premiers juges ont rappelé que ledit article 14 trouve à s'appliquer si l'administration délivre une autorisation conditionnelle en réponse à une demande en obtention d'une autorisation pure et simple, celle-ci s'analysant alors en un refus partiel au sens de l'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, qui mentionne les décisions refusant « *en tout ou en partie* » de faire droit à une demande, décision de refus qui doit alors indiquer les voies de recours, sous peine de suspension des délais de recours. Cependant, au vu des pièces du dossier, telles qu'analysées par le jugement entrepris, c'est à juste titre que le tribunal est arrivé à la conclusion que la société ... n'a pas rapporté la preuve qu'elle avait sollicité dans sa demande du 13 février 2009 une autorisation pour la réalisation d'une dalle en béton sur les emplacements de garage, de sorte que la condition dont est assortie l'autorisation du 16 mars 2009 et tenant à l'interdiction d'exécuter pareille dalle, n'implique pas que la décision litigieuse s'analyse en un refus partiel et les dispositions de l'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ne trouvent partant pas application.

C'est partant également à bon droit que le tribunal a retenu que le délai de recours contentieux a dès lors commencé à courir à partir du moment où la société ... a eu connaissance de la décision litigieuse, cette connaissance se situant nécessairement au plus tard au moment de l'exécution de l'autorisation en cause sinon au jour de la décision de fermeture de chantier, soit le 16 mars 2011, de sorte que le recours contentieux, introduit le 30 septembre 2015 l'a été manifestement après l'expiration du délai de recours de trois mois tel qu'inscrit à l'article 13 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Le moyen afférent de la société ... est partant à rejeter et le jugement entrepris est à confirmer en ce qu'il a déclaré irrecevable *rationae temporis* le recours initial pour autant que dirigé contre la décision du bourgmestre du 16 mars 2009.

La commune de Steinfort, de son côté, déclare interjeter appel incident contre le jugement entrepris.

En premier lieu, elle réitère son moyen tiré de ce que la société ... n'aurait pas d'intérêt à agir contre la décision du bourgmestre du 16 mars 2009. Or, comme le recours de la société ... contre ladite décision vient d'être déclaré irrecevable *rationae temporis*, l'appel incident de la commune de Steinfort sur ce point n'a plus à être toisé, faute d'objet.

En deuxième lieu, elle interjette appel incident en soutenant que le recours introductif d'instance aurait dû être déclaré irrecevable pour viser deux décisions administratives dans un seul et même recours. Ainsi, la société ... aurait formulé dans son recours deux demandes ayant deux objets fondamentalement distincts, la première concernant exclusivement des garages au nombre de 10 dans un même bâtiment, tandis que la deuxième viserait 8 garages, un couloir, un local pour poubelles et un espace vide sous comble de plus de 120 m², tout en signalant que la réglementation urbanistique communale a entre-temps changé. Partant, d'après le commune de Steinfort, il n'y aurait ni objet ni réglementation communs pour les deux décisions.

C'est tout d'abord à bon droit que le tribunal a rappelé qu'un recours unique dirigé contre plusieurs décisions émanant d'autorités différentes prises dans le cadre de réglementations différentes est admissible lorsque les décisions sont intimement liées entre elles, s'il existe entre les décisions attaquées un lien de connexité suffisamment étroit et qu'il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice de les juger par une seule et même décision. La Cour partage sur ce point la conclusion des premiers juges ayant retenu que les deux décisions attaquées, rendues de surcroît par la même autorité administrative, en l'occurrence le bourgmestre de la commune de Steinfort, ont un lien de connexité suffisant pour que la société ... ait valablement pu les attaquer à travers un seul recours. Ainsi, les deux décisions respectivement de 2009 et 2015 concernent un projet de construction d'une annexe de garage sur le même terrain de l'appelante et l'autorisation de 2015 a été prise suite à des contestations émises dans le contexte de l'exécution de l'autorisation de 2009, bien que le projet soumis pour autorisation en 2009 ne soit pas entièrement le même que celui refusé par la décision du 29 juin 2015 et bien que la réglementation appliquée à la base des décisions litigieuses ne soit plus la même.

Le moyen afférent de la commune de Steinfort est partant à rejeter.

En troisième lieu, la commune de Steinfort déclare encore interjeter appel incident au motif que le recours dirigé contre la décision du bourgmestre du 29 juin 2015 n'a pas été déclaré irrecevable pour cause de libellé obscur, ledit recours ne contenant à ses yeux pas la moindre argumentation juridique tant soit peu valable tirée d'une quelconque violation de la réglementation urbanistique applicable.

C'est cependant de nouveau à juste titre que le tribunal a rejeté le moyen afférent en rappelant qu'en vertu de l'article 1^{er} de la loi précitée du 21 juin 1999, la requête introductive doit uniquement contenir un exposé sommaire des faits et s'il suffit que l'exposé des faits soit sommaire, ladite requête ne doit cependant pas rester muette sur les moyens à l'appui du recours, elle ne doit pas être dépourvue des indications indispensables et elle doit contenir des conclusions. Or, le recours introductif indique clairement que la décision du bourgmestre du 29 juin 2015 est critiquée en ce que celle-ci refuse d'autoriser une dalle au-dessus des emplacements de parking du garage et qu'elle reste en défaut d'expliquer précisément en quoi l'article 51 du règlement sur les bâtisses de 2010 conditionnerait la construction d'un garage à l'absence de dalle sous le toit, le bien-fondé de cette argumentation relevant du fond du litige.

L'appel incident de la commune est partant à écarter en ses trois volets.

Quant au fond de l'affaire, la société ... conclut en premier lieu à l'illégalité du point 30 de l'autorisation de construire du 16 mars 2009 au motif que le bourgmestre, au vu des textes applicables à l'époque, n'aurait pas été en droit de conditionner la délivrance de l'autorisation litigieuse à l'absence de dalle dans le garage.

Le recours introductif de l'appelante du 30 septembre 2015 ayant cependant été déclaré irrecevable *rationae temporis* par rapport à ladite autorisation de 2009, la Cour n'a plus à se prononcer à l'heure actuelle par rapport au contenu de ladite autorisation ayant acquis force de chose décidée.

En deuxième lieu, la société ... relève que la décision de refus du 29 juin 2015 est fondée sur deux motifs de refus, le premier tenant à l'implantation de la construction et le deuxième concernant la surface brute construite. Or, cette motivation serait contraire au contenu de la décision du 16 mars 2009 et les nouvelles dispositions plus défavorables du règlement sur les bâtisses lui opposées à l'heure actuelle ne pourraient trouver application dans le cas d'espèce.

Tout comme les premiers juges, la Cour se doit de relever que la décision du 16 mars 2009 et celle du 29 juin 2015 ont été prises sur base de deux réglementations urbanistiques différentes, la première étant nécessairement fondée sur la réglementation en vigueur au moment où elle a été prise, à savoir le règlement sur les bâtisses initialement approuvé le 5 mai 1983 et antérieur à la modification de 2010, dont le bourgmestre a déduit une interdiction de réaliser une dalle, alors que la décision du 29 juin 2015 a été prise sur base du nouveau règlement sur les bâtisses de 2010 et plus particulièrement de son article 51 relatif à l'implantation d'une dépendance, prescrivant que « [...] *Les dépendances isolées doivent se trouver au-delà de la façade postérieure de la construction principale* [...] », le bourgmestre en ayant déduit que la construction de l'annexe de garage en tant que telle n'est pas autorisable à l'endroit litigieux.

Or, force est de constater que la société ... n'énonce aucun moyen d'annulation par rapport à ce motif de refus visant l'implantation de la construction projetée et qui est de nature à justifier la décision de refus du 29 juin 2015, ladite construction, au vu des plans versés, ne se situant à l'évidence pas au-delà de la façade postérieure de la construction principale, de sorte que c'est à bon droit que le tribunal a retenu que ledit motif de refus est de nature à justifier à lui seul le refus du bourgmestre.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'appel de la société ... n'est pas justifié et qu'il y a lieu à confirmation du jugement entrepris.

La commune de Steinfort sollicite la condamnation de la société ... au paiement d'une indemnité de procédure d'un montant de ... €, en faisant valoir que le fait de relever appel sans fournir une quelconque argumentation relative à une prétendue illégalité de la décision du bourgmestre du 29 juin 2015 serait un comportement constitutif d'une « *particulière mauvaise foi* ».

Eu égard à l'obstination de la société ... à solliciter à travers deux instances l'annulation des décisions litigieuses du bourgmestre sans pour autant fournir une quelconque argumentation valable en relation avec la réglementation urbanistique applicable, il n'est pas équitable de laisser à charge de la commune de Steinfort une partie des sommes exposées par elle et non comprises

dans les dépens, la Cour évaluant *ex aequo et bono* l'indemnité de procédure à allouer au montant de ... €.

Par ces motifs,

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

reçoit les appels principal et incident en la forme ;

au fond, les déclare non fondés et en déboute ;

partant, confirme le jugement entrepris du 30 novembre 2016 ;

déclare la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par l'administration communale de Steinfort fondée pour l'instance d'appel ;

partant, condamne la société anonyme ... S.A. à payer à l'administration communale de Steinfort le montant de ... € à titre d'indemnité de procédure pour l'instance d'appel ;

condamne la société anonyme ... S.A. aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, président,
Serge SCHROEDER, premier conseiller,
Lynn SPIELMANN, conseiller,

et lu par le 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 assumé de la Cour Sam WICKENS.

s. WICKENS

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 05.05.2017

le greffier de la Cour administrative