

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 40030C du rôle

Inscrit le 11 août 2017

Audience publique du 30 janvier 2018

**Appel formé par
la société en commandite par actions ..., ..., contre un jugement du tribunal
administratif du 12 juillet 2017
(n° 37943 du rôle) ayant statué sur son recours
contre une décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg
en présence de la société anonyme A, ...,
en matière d'urbanisme**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 40030C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 11 août 2017 par Maître André LUTGEN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société en commandite par actions sous la forme d'une ... soumise à la loi du 13 février 2007 ..., établie et ayant son siège social à L-..., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro..., représentée par son administrateur provisoire, Maître Yann BADEN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, nommé à ces fonctions suivant ordonnance de référé émanant du président du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, tel que représenté, du 3 janvier 2017 (ord. réf. n° 2/2017, n° 180457 du rôle), contre le jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 12 juillet 2017 (n° 37943 du rôle) ayant déclaré recevable, mais non fondé son recours en annulation de la décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 29 février 2016 aux termes de laquelle le dispositif vitré apposé devant la façade de l'immeuble ... sis à ..., représente le nu extérieur de ce bâtiment et aux termes de laquelle cette partie du bâtiment doit être prise en compte pour déterminer la surface construite brute s'élevant de la sorte à ... m², entraînant que la surface brute restante susceptible d'être réalisée sur l'îlot G2, dont fait partie l'immeuble, s'élève encore à ... m² ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Patrick MULLER, demeurant à Luxembourg, immatriculé près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du 11 août 2017 portant signification de cette requête d'appel à l'administration communale de la Ville de Luxembourg, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins en fonctions, ayant sa maison communale à L-1648 Luxembourg, 42, Place Guillaume II, Hôtel de Ville, et à la société anonyme ..., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ... représentée par son conseil d'administration en fonctions, établie et ayant son siège social à L-... ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 16 octobre 2017 par la société anonyme ARENDT & MEDERNACH, inscrite au barreau de Luxembourg sur la liste V, établie et ayant son siège social à L-2082 Luxembourg, 41a, avenue J.-F. Kennedy,

immatriculée au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro B 186.371, représentée par Maître Christian POINT, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, liste I, au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 14 novembre 2017 par Maître André LUTGEN au nom de l'appelante ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 14 décembre 2017 par Maître Christian POINT, pour compte de la société anonyme ARENDT & MEDERNACH, au nom de la Ville de Luxembourg ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement dont appel ;

Le rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maîtres Jeanne FELTGEN, en remplacement de Maître André LUTGEN, ainsi que Maîtres Martial BARBIAN et Gilles DAUPHIN, en remplacement de Maître Christian POINT, pour compte de la société anonyme ARENDT & MEDERNACH, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 9 janvier 2018.

En date du 4 octobre 2010, le conseil communal de la Ville de Luxembourg adopta un plan d'aménagement particulier, ci-après « PAP », désigné « PAP ... (îlot G) », approuvé par le ministre de l'Intérieur et à la Grande région par décision du 8 décembre 2010.

En date du 14 juin 2012, le bourgmestre de la Ville de Luxembourg, ci-après « *le bourgmestre* », délivra à la société en commandite par actions sous la forme d'une SICAV-Fonds d'investissement spécialisé ... soumise à la loi du 13 février 2007, ci-après « *la société* ... », une autorisation de bâtir numéro ... portant sur la construction d'un immeuble administratif sur un terrain lui appartenant inscrit au cadastre de la Ville de Luxembourg, section HoC de ..., sous le numéro cadastral ..., se situant au niveau du PAP ...(îlot G), précisément l'îlot G1. Le bâtiment ainsi autorisé sera désigné ci-après par « *bâtiment* ... ». L'autorisation ainsi accordée comporte notamment la réserve du respect de « *la réglementation en vigueur pour ce qui est de la détermination correcte de la surface d'emprise au sol et de la somme des surfaces construites brutes de l'îlot G* ».

Par un courrier du 17 juillet 2013, portant la référence 9/2010/772 KR, le bourgmestre s'adressa à la société ... les termes suivants:

« J'ai l'honneur de revenir, par la présente, à votre estimée du 12 février dernier, par laquelle vous avez demandé des précisions quant aux articles en relation avec la méthode de calcul des surfaces brutes des projets immobiliers faisant partie des PAP « ...- îlots ABC » et « ...- îlot G ».

Les deux PAP en question ont été votés par le conseil communal et approuvés par le Ministre au courant de l'année 2010.

De ce fait, ils tombent sous le coup des règlements grand-ducaux du 25 octobre 2004, accompagnant la loi modifiée du 19 juillet 2004, concernant l'aménagement communal et le développement urbain et notamment du règlement grand-ducal, concernant le contenu d'un plan d'aménagement particulier portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune.

Suivant le point F dudit règlement « On entend par surface construite brute la surface hors œuvre d'un bâtiment obtenue en additionnant la surface de tous les niveaux. Les combles et les surfaces non aménageables, les toitures-terrasses, les surfaces non closes en rez-de-chaussée, les surfaces non closes aux étages (loggias, balcon etc.) ne sont pas pris en compte pour le calcul de la surface brute construite. Les garages en sous-sol ne sont pas pris en compte sauf si le plan d'aménagement particulier comporte une indication correspondante. »

En même temps, je tiens à préciser que la définition de la surface construite brute, telle que retenue dans ledit article, est identique à la définition donnée par l'article 21, dernier alinéa, du règlement grand-ducal du 25 octobre concernant le contenu d'un PAP [sic] d'une commune.

Cet article définit la surface construite brute de manière claire et précise comme suit : « On entend par surface construite brute la surface hors œuvre d'un bâtiment obtenue en additionnant la surface de tous les niveaux, les combles et les surfaces non aménageables, les toitures-terrasses, les surfaces non closes en rez-de-chaussée, les surfaces non closes aux étages (loggias, balcons etc.) n'étant pas pris en compte, sauf si le plan d'aménagement particulier comporte une indication correspondante. »

Par ailleurs, l'article E.2.1 dernier alinéa de la partie écrite du PAG de la Ville, régissant les terrains à aménager, parle également de « La densité moyenne est indiquée par un chiffre qui représente le coefficient maximum d'utilisation (C.M.U.). Le C.M.U. donne le rapport entre les surfaces exploitables des différentes constructions, mesurées hors œuvre, et la surface nette des terrains à bâtir ».

Partant, il faut mettre en compte toute la surface des différents niveaux (rez-de-chaussée et étages) avec entre autres les gaines techniques, sous quelque forme que ce soit, et le tout jusqu'au nu extérieur de la construction. [...] ».

Après divers échanges de correspondance, le bourgmestre s'adressa en date du 29 février 2016 à la société ... dans les termes suivants :

« J'ai l'honneur de revenir, par la présente, à votre estimée du 30 novembre 2015, par laquelle vous avez demandé des précisions quant au mode de calcul des surfaces construites brutes appliqué notamment en relation avec le bâtiment

Tout d'abord, je voudrais indiquer que le PAP « ... îlot G » permet une surface construite brute maximale de ... m² pour la totalité de l'îlot G.

Par conséquent, il faut définir la surface construite brute du bâtiment « ... » qui se situe sur l'îlot G1 afin d'obtenir la surface construite brute restante pour l'îlot G2.

En complément de votre courrier vous avez bien voulu me soumettre un rapport établi par le bureau d'ingénieurs-conseils C, daté au 26 novembre 2015 et dans lequel le bureau estime que la surface construite brute du bâtiment « ... » s'élève à ... m² sans cursive et à ... m² avec cursive.

A cet égard, il est nécessaire de rappeler ma lettre qui vous a été adressée en date du 17 juillet 2013. Par cette lettre vous aviez été informé que le PAP « ... - îlot G », qui a été voté par le conseil communal en date du 4 octobre 2010 et qui a été approuvé par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région en date du 8 décembre 2010, tombe sous le coup des règlements

grand-ducaux du 25 octobre 2004, accompagnant la loi modifiée du 19 juillet 2004, concernant l'aménagement communal et le développement urbain et notamment du règlement grand-ducal, concernant le contenu d'un plan d'aménagement particulier portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune.

Suivant le point F (Annexe 1 : Terminologie) dudit règlement « On entend par surface construite brute la surface hors œuvre d'un bâtiment obtenue en additionnant la surface de tous les niveaux. Les combles et les surfaces non aménageables, les toitures-terrasses, les surfaces non closes en rez-de-chaussée, les surfaces non closes aux étages (loggias, balcon etc.) ne sont pas pris en compte pour le calcul de la surface brute construite. Les garages en sous-sol ne sont pas pris en compte sauf si le plan d'aménagement particulier comporte une indication correspondante. »

En outre, j'avais précisé dans ce courrier que la définition de la surface construite brute, telle que retenue dans ledit article, est identique à la définition donnée par l'article 21, dernier alinéa, du règlement grand-ducal du 25 octobre concernant le contenu d'un PAP d'une commune.

Cet article définit la surface construite brute de manière claire et précise comme suit : « On entend par surface construite brute la surface hors œuvre d'un bâtiment obtenue en additionnant la surface de tous les niveaux, les combles et les surfaces non aménageables, les toitures-terrasses, les surfaces non closes en rez-de-chaussée, les surfaces non closes aux étages (loggias, balcons etc.) n'étant pas pris en compte, sauf si le plan d'aménagement particulier comporte une indication correspondante. »

Par ailleurs, l'article E.2.1 dernier alinéa de la partie écrite du PAG actuellement en vigueur de la Ville, régissant les terrains à aménager, parle également de « La densité moyenne est indiquée par un chiffre qui représente le coefficient maximum d'utilisation (C.M.U.). Le C.M.U. donne le rapport entre les surfaces exploitables des différentes constructions, mesurées hors œuvre, et la surface nette des terrains à bâtir ».

Partant, il faut mettre en compte la surface hors œuvre de tous les niveaux. Dans ce contexte, il m'importe de souligner que la partie extérieure de la partie dénommée sur les plans « vitrage double façade » représente le nu extérieur de ce bâtiment. Il s'ensuit que cette partie du bâtiment doit aussi être prise en compte pour déterminer correctement la surface construite brute. En d'autres termes, toutes les surfaces horizontales comprises à l'intérieur de cette enveloppe sont comptabilisées pour le calcul des surfaces construites brutes.

En outre, je me permets de préciser que la partie du bâtiment qui se compose du « vitrage double façade » et des coursives d'entretien n'est pas à confondre avec des éléments de décoration de façade qui ne disposent que de fixations ponctuelles.

Partant, la surface construite brute du bâtiment « ... » sur l'îlot G1 s'élève à ... m² et cette surface doit être mise en compte pour le calcul de la surface brute restante qui peut être réalisée sur l'îlot G2 et qui s'élève dès lors à ... m². »

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 23 mai 2016, la société ... fit introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision précitée du bourgmestre du 29 février 2016 en ce qu'elle retient que le dispositif vitré apposé devant la façade de l'immeuble ... représente le nu extérieur de ce bâtiment et que cette partie du bâtiment doit être prise en compte pour déterminer la surface construite brute, entraînant que celle-ci s'élève à ... m², tandis que la surface brute restante susceptible d'être

réalisée sur l'îlot G2 s'élève encore à ... m².

Par jugement du 12 juillet 2017, le tribunal a déclaré le recours en annulation recevable mais non fondé et en a débouté la société ... avec rejet de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure et condamnation aux frais.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 11 août 2017, la société ... a fait interjeter appel contre le jugement précité du 12 juillet 2017 et sollicite sa réformation en concluant en ordre principal à une visite des lieux pour le cas où l'aspect du dispositif vitré de l'espace litigieux ne serait pas documenté à suffisance par les pièces du dossier, sinon de voir d'ores et déjà procéder à la réformation du jugement entrepris en annulant purement et simplement la décision du bourgmestre du 29 février 2016 pour atteinte aux droits acquis, violation du principe de légitime confiance et violation de la loi, sinon pour tout autre moyen, tout en mettant les frais des deux instances à charge de la Ville de Luxembourg.

La Ville énonce en premier lieu que l'exploit de signification de la requête d'appel précise que la partie appelante est représentée à l'instance par son administrateur provisoire, Maître Yann BADEN, sans que toutefois l'ordonnance de référé en portant nomination ne serait versée au dossier. Elle se rapporte en conséquence à sagesse de la Cour concernant la recevabilité de l'appel sur ce point et, pour le surplus, concernant plus en avant la recevabilité de l'appel elle en fait de même. Dans la mesure où en annexe à son mémoire en réplique, l'appelante verse l'ordonnance de référé du 3 janvier 2017, la Cour a pu prendre connaissance de la représentation valable de l'appelante par son administrateur provisoire y nommé.

Pour le surplus, l'appel est recevable pour avoir été interjeté suivant les formes et délai prévus par la loi.

Au fond, la question pertinente à la base de la solution du présent litige peut être résumée en substance en ce qu'il s'agit de savoir, au regard de la réglementation communale d'urbanisme pertinente, si, oui ou non, la surface construite brute de l'immeuble litigieux est à mesurer en incluant l'enveloppe en verre l'entourant, désignée sur les plans par « *vitrage double façade* », ainsi que l'espace la séparant du mur extérieur ensemble sa double étanchéité, tel que le tribunal l'a retenu à la suite du bourgmestre.

Le contentieux administratif se distingue par rapport au contentieux ordinaire en ce qu'il ne se meut pas principalement entre deux protagonistes, mais en ce qu'il est dirigé contre un acte administratif, en l'occurrence la décision du bourgmestre du 29 février 2016 litigieuse.

Dès lors, la tâche des premiers juges et, en appel, celle de la Cour, consiste essentiellement, dans le cadre d'un recours en annulation, une fois les questions de compétence et de recevabilité toisées, à dégager la réponse à la question du bien-fondé de l'appel et, en cas d'appel de la partie requérante initiale, du recours initial sous-jacent.

Au-delà de tous écrits, argumentaires et échanges quelconques opérés au niveau pré-contentieux entre parties, la tâche du juge administratif consiste en l'occurrence à dégager la réponse à la question de savoir si le calcul de la surface brute construite, telle qu'effectuée à travers la décision litigieuse du 29 février 2016, est conforme à la réglementation communale d'urbanisme applicable à l'époque ou non.

Relativement à la réglementation applicable, il convient de confirmer les premiers juges en ce qu'ils se sont placés, sur les conclusions conformes des parties, dans le cadre des

dispositions du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu d'un plan d'aménagement général d'une commune, ci-après « *le règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 – PAG* », ainsi que du règlement grand-ducal du même jour concernant le contenu d'un plan d'aménagement particulier portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune, ci-après « *le règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 - PAP* ».

Ce sont effectivement ces deux textes réglementaires pris en application de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ci-après « *la loi du 19 juillet 2004* », qui sont d'application dans le cas d'espèce, vu qu'ils ont conditionné l'adoption et l'approbation du PAP ... lot G approuvé par le ministre de l'Intérieur et à la Grande région en date du 8 décembre 2010, encore que ces deux règlements grand-ducaux se trouvent abrogés entre-temps par des règlements grand-ducaux postérieurs audit PAP à savoir ceux du 28 juillet 2011 mis en place suite à la modification de la loi du 19 juillet 2014 par celle du 28 juillet 2011.

Les deux dispositions pertinentes, telles que dégagées correctement par les premiers juges, sont respectivement les articles 21, paragraphe (2), dernier alinéa, du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 – PAG et le point F de l'annexe I, intitulé « *terminologie* » du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 – PAP, dont le contenu est substantiellement le même.

Afin de préciser les idées au niveau du présent arrêt, il convient cependant de relater encore une fois le contenu de ces deux dispositions.

L'article 21, paragraphe (2), dernier alinéa, du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 – PAG dispose que « *On entend par surface construite brute la surface hors œuvre d'un bâtiment obtenue en additionnant la surface de tous les niveaux, les combles et les surfaces non aménageables, les toitures-terrasses, les surfaces non closes en rez-de-chaussée, les surfaces non closes aux étages (loggias, balcons etc.) n'étant pas pris en compte pour le calcul de la surface brute construite. Les garages en sous-sol ne sont pas pris en compte, sauf si le plan d'aménagement particulier comporte une indication correspondante* ».

Le point F de l'Annexe 1 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004-PAP dispose de son côté que « [...] *On entend par surface construite brute la surface hors œuvre d'un bâtiment obtenue en additionnant la surface de tous les niveaux. Les combles et les surfaces non aménageables, les toitures-terrasses, les surfaces non closes en rez-de-chaussée, les surfaces non closes aux étages (loggias, balcons, etc.) ne sont pas pris en compte pour le calcul de la surface brute construite. Les garages en sous-sol ne sont pas pris en compte sauf si le plan d'aménagement particulier comporte une indication correspondante.* »

A titre liminaire, il convient de relever que les deux textes sont quasi identiques. Cependant les règles de ponctuation ont été autrement appliquées et le deuxième texte cité à l'avantage, en commençant une nouvelle phrase au niveau « *Les combles (...)* », de bien distinguer les deux étapes caractérisant la démarche de définition contenue dans ces deux textes. La Cour s'en tiendra donc globalement à une version des textes correspondant plutôt au deuxième texte relaté, encore que le sens à donner ne fasse pas vraiment difficulté à ce stade en l'occurrence.

Il est constant en cause que le point névralgique du litige tourne autour de la définition de la surface construite brute contenue respectivement dans ces deux textes réglementaires.

En vue d'appréhender correctement un texte de régulation, il convient, en règle générale,

d'en connaître les objectifs de même que les raisons inhérentes qui le sous-tendent.

Parlant de surface, l'observateur se meut nécessairement dans un cadre bidimensionnel d'une étendue dont la superficie est exprimée en unités carrées de longueur.

Du moment qu'une surface construite est concernée, l'observation dans un contexte bidimensionnel se couple d'un corps construit faisant intervenir nécessairement une troisième dimension impliquant une expression de volume exprimée en unités cubiques de longueur.

Une des difficultés du présent litige consiste en ce que la notion litigieuse de surface construite brute doit être entrevue dans un cadre bidimensionnel encore que la problématique épouse nécessairement de la réalité de la construction qui se trouve inscrite dans l'espace et compte un volume exprimé en unités cubiques de longueur.

La surface construite brute s'obtient par l'addition de surfaces construites à partir des différents niveaux de la construction suivant les précisions du texte réglementaire pertinent.

Cette addition de surfaces revêt son utilité dans le calcul des coefficients d'utilisation du sol.

Ainsi, la surface construite brute conditionne-t-elle directement le coefficient maximum d'utilisation du sol, en abrégé CMU, tel que défini par l'article 21 paragraphe 2, 1^{er} alinéa du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 – PAG comme étant le rapport entre précisément la surface construite brute telle que définie au même règlement et la surface totale du terrain à bâtir net, telle qu'y également définie plus en avant.

L'intérêt particulier de l'appelante consiste en ce qu'étant propriétaire des deux lots G1 et G2 formant le lot G au niveau du PAP ..., précité, et que pour ce lot G, compte tenu du coefficient d'utilisation du sol, la surface construite brute totale est de ... m² et que la surface construite brute encore disponible pour le lot G2 dépend de celle d'ores et déjà retenue comme ayant été utilisée, aux dires de la décision litigieuse du 29 février 2016 pour le lot G1, soit en l'occurrence ... m².

Les ... m² ont été obtenus par la Ville en considérant la construction litigieuse y compris le vitrage double façade en mesurant les surfaces à partir de la façade extérieure dudit vitrage.

Les calculs avancés par l'appelante effectués à partir de la face extérieure de la double isolation en-deça du vide séparant celle-ci dudit vitrage aboutissent à ... m².

En termes d'unités de surface l'intérêt du litige tourne autour de la différence de ... m².

Dès ce stade, l'observateur non averti est frappé par la définition du CMU qui s'articule en le rapport entre une surface brute et une surface nette. En effet, il vient d'être relevé ci-avant que le CMU se dégage à partir du rapport entre la surface construite brute et la surface du terrain à bâtir nette.

Les conclusions des parties ne remettent pas sérieusement en cause le calcul de la surface de terrain à bâtir nette dans le cas d'espèce, de sorte qu'il n'y a pas lieu de pousser plus loin l'analyse de l'antagonisme apparent contenu dans la définition du CMU de 2004.

Le litige se concentre essentiellement autour de la définition de la surface construite brute.

Si dès lors l'objectif de la règle de la surface construite brute doit être recherché en ce qu'elle est appelée à servir à déterminer le coefficient maximal d'utilisation du sol, les raisons d'être de la configuration de la surface construite brute sont à chercher essentiellement à partir de deux vecteurs.

Tout d'abord, la définition prend en principe en considération des surfaces construites dans l'espace à l'opposé de celles qui ne l'y sont pas. Ainsi, par exemple des terrasses extérieures au rez, fussent-elles aménagées, ou des terrasses sur toit ne sont pas comprises dans la définition de la surface construite brute. Il s'agit de constructions « *en plan* » ne s'élevant pas dans l'espace.

Un deuxième vecteur, quoique toujours non systématique, est constitué par l'idée d'un espace, aménagé, mais non cloisonné. Ici, c'est l'idée de l'utilité voire de l'exploitation d'une surface sous-tendant pareil espace qui se dégage *grosso modo* comme vecteur d'orientation de la définition. A titre d'exemple figurent les balcons et loggias.

Les premiers juges ont eu *a priori* raison de s'orienter à partir de l'ouvrage « *le petit DicoBat, dictionnaire général du bâtiment* », tel qu'édité par Jean de VIGAN dans les éditions Arcature, étant donné qu'à la lecture des définitions fournies par ledit dictionnaire, des parallèles indéniables apparaissent par rapport aux textes réglementaires du 25 octobre 2004 prérelatés définissant la surface construite brute. Ici encore la transposition n'a pas été systématique, ce qui de nouveau est de nature à ne point faciliter l'analyse de la question litigieuse.

Au niveau des éléments de définition non sérieusement contestés, les premiers juges ont correctement dégagé que d'après les textes réglementaires pertinents, la surface construite brute se définit comme étant tout d'abord la surface hors œuvre d'un bâtiment.

Classiquement, la surface hors œuvre s'oppose à la surface dans-œuvre. Conceptuellement la notion « *hors-œuvre* » vise une dimension mesurée à partir du nu extérieur des murs externes d'une construction, tandis que la notion « *dans-œuvre* » vise une dimension mesurée à partir des nus intérieurs des murs.

La définition de la surface construite brute opère en deux moments.

Dans un premier moment, elle fournit la clef suivant laquelle il y a lieu d'additionner la surface de tous les niveaux, tandis que c'est la surface hors œuvre du bâtiment qui est à prendre en considération, c'est-à-dire celle mesurée à partir du nu extérieur de la construction.

Toute la problématique de la présente espèce semble *a priori* consister à devoir définir pour la construction sous analyse le nu extérieur. Les conclusions des parties vont en ce sens, de même que l'analyse des premiers juges.

Dans un deuxième temps, la définition énumère des surfaces qui ne sont pas à prendre en considération au niveau des différents niveaux et qui sont partant à soustraire de l'addition première des surfaces de tous les niveaux.

Eu égard à la systémique de la définition de la surface construite brute consistant dans un premier stade à additionner des surfaces et dans un deuxième stade à soustraire certains éléments qui ne vont pas être pris en considération pour définir ladite surface construite brute, bien que faisant partie de la construction globale de l'immeuble, une conséquence logique se dégage,

notamment pour le cas d'espèce.

Les parties au litige s'opposent longuement et durablement sur la question de savoir à quel niveau il convient d'envisager le nu extérieur de la construction litigieuse en vue de permettre et de calculer avec exactitude le premier volet de la surface construite brute se dégageant des surfaces des différents niveaux à additionner. Concrètement, la question se poserait à ce niveau s'il fallait commencer à mesurer par rapport au nu extérieur du vitrage ou par rapport au nu extérieur de la double étanchéité.

Or, toute une série de surfaces vont être soustraites à travers les éléments de définition faisant partie de la deuxième étape de la démarche de cadrage de la surface construite brute. Si dès lors, la surface au-delà de la double étanchéité y compris celle du vitrage double face correspondant à l'enveloppe extérieure du bâtiment était à soustraire au titre d'un des éléments figurant à la définition précitée, peu importe la question de savoir où se trouve exactement le nu extérieur du bâtiment litigieux. En cas de soustraction de cette surface dépassant la double étanchéité, la surface utile pour la définition de la surface construite brute s'articulera nécessairement, dans cette hypothèse, à partir de la face extérieure de cette double étanchéité.

L'opération consistant à dénouer un contentieux n'implique pas nécessairement que des lignes générales soient données pour l'avenir et que des questions théoriques soient résolues du moment que le nœud litigieux peut être défait de manière plus simple et tout aussi efficace.

C'est dans cette optique que la Cour va se concentrer sur le deuxième volet de la définition de la surface construite brute, c'est-à-dire sur les surfaces qui, en vertu de cette partie de la définition, vont être soustraites pour finalement ne pas faire partie de la surface construite brute.

Tant en considération de l'objectif de la règle que de ses raisons d'être, il convient tout d'abord de dégager, à partir du contenu même de la définition et plus particulièrement des surfaces à déduire considérées dans un deuxième temps, le dénominateur commun idée levant permettre de résoudre la question posée actuellement à la Cour.

Tout d'abord, du fait même que toutes les surfaces construites du bâtiment ne vont pas être prises en considération pour définir finalement la surface construite non pas nette mais brute, il convient de se détacher de cette idée première suivant laquelle toutes les surfaces faisant partie du corps globalement considéré du bâtiment en question seraient à prendre en considération.

Tel n'est d'évidence pas le cas.

Toute une série d'éléments, tels que définis précisément dans le deuxième temps de la définition sous analyse, vont devoir être soustraits de l'addition des surfaces de tous les niveaux.

Il convient dès lors de dégager quels sont les vecteurs véhiculant ces soustractions.

Un premier vecteur, certes non systématique est celui des surfaces non aménagées, tels les combles et les surfaces non aménageables.

Un deuxième vecteur, toujours non systématique, est celui de surfaces certes construites mais correspondant à des espaces non clos.

Il convient dès lors de confronter les surfaces litigieuses, à savoir celles dépassant vers

l'extérieur la double isolation apposée au mur extérieur proprement dit.

Dans cette démarche il convient tout d'abord de bien fixer les idées en ce sens que la notion de surface construite brute a éminemment trait à des éléments à percevoir de manière horizontale dans l'espace, à savoir des surfaces correspondant à des plans horizontaux.

Dès lors, les surfaces litigieuses dans le présent cas sont celles qu'il y a lieu de voir en prolongation à partir de la double étanchéité du mur extérieur proprement dit, considérée à la hauteur des surfaces hors œuvre. Il s'agit à chacun des niveaux considérés essentiellement de la surface correspondante située dans l'espace vide entre la double étanchéité et le vitrage double façade extérieur, de même que la surface finalement considérée aux niveaux voulus à chaque fois à l'intérieur de ce vitrage.

La question concrètement posée est celle de savoir, si ces surfaces litigieuses peuvent être qualifiées de surfaces non aménageables au sens de la définition sous analyse.

Au niveau de cette définition, les combles et les surfaces non aménageables sont énoncés ensemble. En application de la règle « *ubi lex non distinguit* », le terme « *espace non aménageable* » doit être considéré dans sa généralité et ne saurait se résumer, tels que les représentants de la Ville l'avancent, en tant que se limitant aux seuls espaces à considérer par rapport aux combles.

Il s'ensuit que des espaces non aménageables peuvent être dégagés à des endroits autres que les combles. Plus précisément, des espaces non aménageables peuvent être définis comme tels à tous les niveaux de la construction. Le critère essentiel est celui qu'il s'agisse précisément d'un espace qui n'est pas aménageable. Le caractère non aménageable doit être entrevu par rapport à la destination de l'immeuble.

En l'occurrence, il découle aussi bien des plans d'autorisation de l'immeuble litigieux que des photos versées en cause que l'espace essentiellement vide séparant la double étanchéité faisant partie du mur extérieur proprement dit et le vitrage double façade correspond approximativement à une longueur d'un demi mètre.

En termes de réalisme urbanistique, il est fort malaisé de dégager en quoi les surfaces pertinentes correspondantes à cet espace puissent être considérées comme surfaces aménageables aux fins voulues de la destination de la construction litigieuse qui est essentiellement un immeuble à bureaux.

La Cour est dès lors amenée à retenir que les surfaces correspondant à l'espace litigieux visé rentrent essentiellement sous la définition de surfaces non aménageables au sens des articles pertinents sous analyse.

Si accessoirement une discussion pouvait être menée sur le point de savoir si les surfaces correspondant au vitrage double façade mis en place répondent à la définition d'une surface aménagée, la Cour n'entend pas rentrer dans cette distinction supplémentaire. A un double titre, la Cour estime que pour le bâtiment spécifique sous analyse, les surfaces contenues au niveau du vitrage double façade sont également à considérer comme surfaces non aménageables. Il convient de dégager cette conclusion, d'une part, à partir du principe de l'accessoire et, d'autre part, à partir de l'analyse suivant laquelle cette façade vitrée revêt un caractère essentiellement ornemental.

Au titre du principe de l'accessoire qui suit le principal, la Cour estime que dans la mesure où les surfaces correspondant à l'espace vide entre la double étanchéité et la façade vitrée constituent éminemment le principal en termes de surfaces exprimées en mètres carrés, les surfaces correspondantes au niveau du vitrage sont éminemment négligeables en termes de mètres carrés et ne méritent pas une analyse distinctive.

Toute cité à intérêt à ce que son règlement d'urbanisme soit appliqué et interprété dans le sens de rendre possible, également d'un point de vue économique, y compris la définition de la surface construite brute, des constructions revêtant un intérêt architectural certain plutôt que de voir dégager des immeubles nouveaux sans intérêt architectural aucun, voire médiocre.

Dans la mesure où il se dégage de l'ensemble des éléments du dossier que la façade vitrée ne revêt qu'une utilité tout à fait accessoire en termes de protection des volets intérieurs, notamment en cas de vent, le caractère ornemental du dispositif extérieur en verre constituant l'enveloppe du bâtiment et ayant par ailleurs caractérisé d'ores et déjà son appellation de « *crystalpalace* », doit être recherché au niveau de l'esthétique et de sa réalisation architecturale en ce qu'elle touche au domaine artistique.

Partant, la Cour estime qu'elle est en présence ici d'un élément essentiellement ornemental, sachant que par essence les ornements ne sont pas non plus inclus dans la définition de la surface construite brute.

Les craintes exprimées à la barre par les mandataires de la Ville n'ont pas de raison d'être à partir de la solution ci-avant trouvée pour le cas spécifique de l'espèce.

Si l'espace entre la double étanchéité et le vitrage double face avait été un multiple de ce qu'il est en l'occurrence et que des surfaces servant de rampe, voire de plans horizontaux permettant que l'on s'y attarde, partant de surfaces aménageables, avaient été prévues dans l'espace séparant la double étanchéité du mur extérieur proprement dit et la façade double vitrage, la conclusion inverse aurait dû être tirée et le caractère non aménageable des surfaces n'aurait en aucune manière pu être retenu.

Il résulte de l'ensemble des développements qui précèdent que l'appel est fondé et que le jugement dont appel encourt la réformation, en ce qu'il y a lieu d'annuler la décision litigieuse du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 29 février 2016 dans la mesure où elle a inclus dans la consistance de la surface construite brute de l'immeuble litigieux les surfaces correspondant à l'espace séparant la double étanchéité du mur extérieur proprement dit du vitrage double façade constituant son enveloppe extérieure, de même que celle relative à ce vitrage comme faisant partie de la surface construite brute de l'immeuble, c'est-à-dire en retenant une surface construite brute en conséquence de ...m².

Dans la mesure où la solution du litige a pu être dégagé *ex radice*, c'est-à-dire à partir des définitions contenues dans les textes réglementaires applicables, s'agissant précisément d'une question mettant en œuvre la définition même de la surface construite brute litigieuse, il y a lieu de débouter les parties de tous moyens et argumentaires plus amples comme n'étant pas pertinents.

PAR CES MOTIFS,

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

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit justifié ;

réformant, annule la décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 29 février 2016 ;

renvoie l'affaire devant ledit bourgmestre en prosécution de cause ;

fait masse des dépens des deux instances et les impose à la Ville de Luxembourg.

Ainsi délibéré et jugé par:

Francis Delaporte, président,
Henri Campill, vice-président,
Serge Schroeder, premier conseiller,

et lu à l'audience publique du 30 janvier 2018 au local ordinaire des audiences de la Cour par le président, en présence du greffier de la Cour Jean-Nicolas Schintgen.

s. Schintgen

s. Delaporte

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 30 janvier 2018

Le greffier de la Cour administrative