

Audience publique du 22 novembre 2017

Requête en institution d'un sursis à exécution
introduite par Monsieur ... et par Madame ... ainsi que par
l'association sans but lucratif « ... »,

...

contre une décision du bourgmestre de la Ville d'Esch-sur-Alzette,
en matière d'urbanisme

ORDONNANCE

Vu la requête inscrite sous le numéro 40369 du rôle et déposée le 14 novembre 2017 au greffe du tribunal administratif par Maître Elisabeth ALEX, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de :

- 1) Monsieur ... et son épouse, Madame ..., demeurant ensemble à ...,
- 2) l'association sans but lucratif, ..., établie et ayant son siège associatif à ..., inscrite au registre de commerce et des sociétés sous le numéro ..., représentée par son comité d'administration actuellement en fonction,

tendant à voir ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de l'autorisation de construire n°... accordée en date du 26 juillet 2017 par le bourgmestre de la Ville d'Esch-sur-Alzette à l'administration des Bâtiments publics pour la construction d'une structure d'accueil temporaire sise à Esch-sur-Alzette, ... pour une durée de 5 ans, cette décision étant encore attaquée au fond par une requête en annulation introduite le 6 septembre 2017, portant le numéro 40147 du rôle ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Véronique REYTER, demeurant à Esch-sur-Alzette, du 10 novembre 2017, portant signification de ce recours en obtention d'une mesure provisoire à l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

Vu l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;

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

Maître Elisabeth ALEX, pour les parties requérantes, Maître Steve HELMINGER pour la Ville d'Esch-sur-Alzette ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Daniel RUPPERT entendus en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 21 novembre 2017.

Il résulte des explications des parties requérantes que suite à une réunion d'information organisée le 21 janvier 2016 en présence du ministre de l'Intérieur, relative à la création d'une structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale dans le quartier ... à Esch-sur-Alzette, projet ayant rencontré une vive opposition et provoqué la

création de l'association sans but lucratif, comme association de défense des intérêts du quartier ... à Esch-sur-Alzette, le ministre de l'Intérieur approuva en tant qu'autorité de tutelle en date du 9 février 2017 le plan d'aménagement particulier relatif à la structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale, tel qu'initié par l'administration des Bâtiments publics.

Par requête déposée le 15 mars 2017 et enrôlée sous le numéro 39264 du rôle, l'association sans but lucratif ..., ainsi que deux voisins du site retenu, à savoir Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ont introduit un recours en annulation contre ledit plan d'aménagement particulier relatif à la structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale.

En exécution du plan d'aménagement particulier relatif à la structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale, le bourgmestre délivra en date du 26 juillet 2017 l'autorisation de construire afférente, référencée sous le numéro

Contre cette décision, l'association sans but lucratif ... ainsi que Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ont par requête déposée le 6 septembre 2017 et enrôlée sous le numéro 40147 introduit un recours en annulation. Par requête séparée déposée postérieurement, à savoir le 14 novembre 2017, inscrite sous le numéro 40369 du rôle, ils ont demandé à voir prononcer un sursis à exécution de ladite décision en attendant la solution de leur recours au fond.

L'association sans but lucratif ... fait exposer être une association sans but lucratif spécialement constituée afin de défendre les intérêts des habitants du quartier ...-... et dont l'objet principal serait de représenter les intérêts de ses membres dans le cadre de l'implantation d'un centre pour demandeurs de protection internationale afin de veiller au respect de la qualité de vie des riverains, de la sauvegarde de la valeur immobilière des propriétés à proximité du centre projeté, au respect des critères de proportionnalité et de développement durable, le tout tel que plus amplement décrit à l'article 4 de ses statuts.

Monsieur ... et Madame ..., ci-après « les époux ... », pour leur part, expliquent être les propriétaires de la parcelle de terrain directement attenante aux fonds concernés par la future structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale, à savoir la parcelle inscrite au cadastre de la commune d'Esch-sur-Alzette, section C Esch-Sud, sous le numéro ..., et avoir une vue directe sur la future structure d'accueil.

Les parties requérantes estiment que leur recours au fond aurait de sérieuses chances de succès de voir annuler la décision querellée et elles se prévalent des moyens d'annulation suivants, tels que plus amplement développés dans leur recours en annulation :

Elles se prévalent ainsi d'abord de leur recours en annulation tel qu'introduit directement à l'encontre du plan d'aménagement particulier relatif à la structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale, ci-après « le PAP », et elles rappellent avoir invoqué, qu'à l'appui de ce recours, que ce PAP serait illégal alors qu'à leur avis, préalablement à son adoption, le plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette (« le PAG ») aurait dû subir une modification ponctuelle afin d'inclure le terrain en question dans un secteur défini et réglementé par le PAG, ce dernier ne fixant notamment pas les coefficients d'occupation du sol (« COS ») et coefficients d'usage du sol (« CUS ») pour le secteur à urbaniser, indication qui serait toutefois « *fondamentale* » afin de permettre à tout tiers intéressé de former un recours à leur encontre.

Les parties requérantes relatent ensuite que si la Ville d'Esch-sur-Alzette dispose d'un règlement sur les secteurs urbanisés, applicable aux secteurs urbanisés 1 et 2, elle ne se serait en revanche pas dotée d'un règlement et d'un plan d'aménagement particuliers pour les secteurs à urbaniser. Aussi, elles estiment que l'auteur du permis de construire attaqué se serait illégalement contenté de faire référence dans le visa de son autorisation de construire au règlement sur les secteurs urbanisés sans modifier d'abord le PAG pour inclure le secteur à urbaniser litigieux dans le secteur urbanisé, pour en déduire que le permis de construire se baserait donc sur un secteur dont le PAP litigieux ne ferait pas partie, de sorte que l'autorisation de construire devrait encourir l'annulation pour avoir fait application d'un secteur qui ne concernerait pas le PAP.

Les parties requérantes font valoir en second lieu dans leur recours au fond que le permis de construire serait encore illégal en ce qu'il autoriserait l'implantation d'un terrain multisport dans un secteur non spécifiquement réservé au sport, les parties requérantes soutenant qu'un terrain multisport devrait être autorisé ailleurs puisque le PAG prévoirait des zones réservées au sport.

En troisième lieu, les parties requérantes exposent que depuis le 1^{er} janvier 2017, chaque nouvelle construction d'un bâtiment d'habitation devrait correspondre à un bâtiment dont la consommation d'énergie est quasi nulle, c'est-à-dire correspondant aux classes énergétiques AAA. Elles estiment dès lors que comme la structure d'accueil constituerait un bâtiment d'habitation, son passeport énergétique prévoyant une classe énergétique E ou F serait contraire aux dispositions légales en la matière.

Enfin, elles critiquent le fait que le permis de construire ait été rendu pour une durée temporaire de 5 ans, les parties requérantes étant d'avis qu'un permis de construire temporaire ne constituerait pas une notion juridique en tant que telle et n'aurait pas d'existence propre, et ce d'autant plus que le PAP approuvé ne serait pas temporaire mais définitif, les parties requérantes considérant qu'accorder un permis de construire temporaire serait constitutif d'une insécurité juridique manifeste et devrait encourir l'annulation.

Dans leur requête en obtention d'une mesure provisoire, les parties requérantes mettent encore en exergue une violation de l'article 29 d) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, lequel exigerait pour un PAP « Nouveau Quartier » ne couvrant qu'une partie de la zone à urbaniser que le rapport justificatif complète le schéma directeur afin de garantir une utilisation rationnelle des fonds l'entourant, ce qui en l'espèce ne serait pas le cas.

Les parties requérantes affirment que l'autorisation de bâtir telle que délivrée par le bourgmestre de la Ville d'Esch-sur-Alzette leur causerait un préjudice grave et définitif, dans la mesure où si les constructions avec les aménagements et infrastructures nécessaires à leur fonctionnement, qui seraient dans leur champ de vision, étaient achevées mais les décisions à leur base seraient déclarées illégales, les juridictions judiciaires refuseraient d'en ordonner la démolition alors qu'érigées sous le couvert d'une autorisation annulée dans la suite ; par ailleurs, le centre d'accueil projeté serait massif et d'une grande envergure, puisque constitué de deux conteneurs comprenant trois niveaux et destiné à accueillir dans un premier temps 150 personnes mais étant prévu pour 300 demandeurs de protection internationale. Enfin, dans le même contexte, les parties requérantes estiment qu'il y aurait urgence, alors que la Ville d'Esch-sur-Alzette, l'administration des Bâtiments Publics et le ministre de l'Intérieur refuseraient de jouer la carte de la raison mais tenteraient de pratiquer la politique du fait accompli : partant, il faudrait « absolument » éviter que les travaux de construction ne

débutent, puisque le recours au fond contre le permis de construire n'aurait pas d'effet suspensif.

L'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette, rejointe en ses plaidoiries par l'Etat, conclue de son côté au rejet du recours au motif qu'aucune des conditions légales ne serait remplie en cause, les parties défenderesse et tiers-intéressée contestant tant l'existence d'un préjudice grave et définitif dans le chef des parties requérantes, en soulignant le caractère temporaire des constructions autorisés, que leur intérêt à agir et, finalement, l'existence de moyens sérieux.

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

L'affaire au fond contre le permis de bâtir litigieux ayant été introduite le 6 septembre 2017 et compte tenu des délais légaux d'instruction fixés par la loi modifiée du 21 juin 1999 précitée, cette affaire ne saurait être considérée comme pouvant être plaidée à brève échéance.

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

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

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

La compétence du président du tribunal est restreinte à des mesures essentiellement provisoires et ne saurait en aucun cas porter préjudice au principal. Il doit s'abstenir de préjuger les éléments soumis à l'appréciation ultérieure du tribunal statuant au fond, ce qui implique qu'il doit s'abstenir de prendre position de manière péremptoire, non seulement par rapport aux moyens invoqués au fond, mais même concernant les questions de recevabilité du recours au fond, comme l'intérêt à agir, étant donné que ces questions pourraient être

appréciées différemment par le tribunal statuant au fond. Il doit donc se borner à apprécier si les chances de voir déclarer recevable le recours au fond paraissent sérieuses, au vu des éléments produits devant lui. Au niveau de l'examen des moyens d'annulation invoqués à l'appui du recours au fond, l'examen de ses chances de succès appelle le juge administratif saisi de conclusions à des fins de sursis à exécution, à procéder à une appréciation de l'instant au vu des éléments qui lui ont été soumis par les parties à l'instance, cette appréciation étant susceptible de changer par la suite en fonction de l'instruction de l'affaire et à vérifier si un des moyens soulevés par la partie demanderesse apparaît comme étant de nature à justifier avec une probabilité suffisante l'annulation voire la réformation de la décision critiquée.

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

En ce qui concerne les divers moyens dont se prévalent les parties requérantes, force est d'abord au soussigné de constater que la requête sous analyse pose la question de la recevabilité des moyens et argumentations ne figurant pas dans le recours en annulation déposé au fond devant la composition collégiale du tribunal administratif à l'encontre de la même décision et, inversement, tel que soulevé par les parties défenderesse et tiers-intéressé, la recevabilité des moyens soulevés devant les juges du fond, mais ne figurant pas dans la requête en obtention d'une mesure provisoire.

En ce qui concerne ce dernier point, le soussigné tient à rappeler que la requête en effet suspensif, en ce qu'elle sollicite le sursis à l'exécution de la décision déferée au fond, s'appuie directement sur les moyens invoqués au fond, sans que ceux-ci ne doivent être repris dans la requête au provisoire¹. Aussi, le fait que certains moyens figurant dans le recours au fond n'aient pas été explicitement repris dans la requête en obtention d'une mesure provisoire, encore qu'il témoigne le cas échéant d'une préparation imparfaite de cette requête, n'a toutefois aucune incidence sur la recevabilité des différents moyens. Le soussigné relève qu'en tout état de cause, les parties requérantes semblent avoir voulu opérer par renvoi, puisque la requête en obtention d'une mesure provisoire se prévaut de « *tous les autres moyens qui sont présentés à l'appui de la demande en annulation du permis de construire et de ceux présentés à l'appui du recours en annulation du PAP ; (terrain multisports dans une zone non réservée aux sports, permis de construire temporaire, passeport énergétique non conforme...)* ».

En ce qui concerne les moyens ne figurant toutefois pas dans la requête au fond introduite contre l'autorisation de construire litigieuse, le soussigné vient de rappeler que comme la requête en effet suspensif, en ce qu'elle sollicite une mesure provisoire, s'appuie directement et uniquement sur les moyens invoqués au fond, le juge statuant au provisoire est uniquement appelé à apprécier le sérieux des moyens invoqués au fond. Il y a en effet lieu de distinguer entre les moyens nouveaux proposés en cours d'instance devant le juge du fond, admissibles comme constituant la contrepartie du droit de l'autorité qui a pris une décision litigieuse de fournir, en cours d'instance, des motifs non invoqués dans la décision critiquée mais de nature à la justifier légalement, et ceux invoqués devant le seul magistrat appelé à prendre une mesure provisoire, ce dernier ne pouvant avoir égard à ces moyens, étant donné que sa juridiction s'inscrit étroitement dans le cadre du litige dont est saisi le juge du fond et qu'il n'est appelé qu'à apprécier le sérieux des moyens produits devant le juge du fond, c'est-à-dire les moyens figurant à ce stade dans la requête introductive d'instance enrôlée devant le

¹ Trib. adm. prés. 11 juin 2004, n° 18140, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n° 518.

juge au fond, le juge du provisoire ne pouvant plus particulièrement pas tenir compte de moyens qui pourraient figurer postérieurement à sa saisine dans de futurs et hypothétiques mémoires ampliatifs : c'est en effet par rapport aux seuls moyens développés dans le recours au fond que le juge de référé appréciera la demande de suspension.

Aussi, le soussigné ne saurait tenir compte des moyens et argumentations n'ayant pas été développés dans la requête introductive d'instance déposée au fond à l'encontre du permis de construire litigieux ; en particulier, le soussigné - pas plus d'ailleurs que les juges du fond - ne saurait tenir compte des moyens éventuellement développés dans le cadre du recours introduit par les mêmes parties à l'encontre du PAP : en effet, il est de jurisprudence que la seule argumentation dont est saisi le tribunal administratif dans une affaire donnée est celle développée par les parties à l'instance dans les mémoires afférents à ce seul rôle, de sorte que le tribunal ne peut pas tenir compte des développements éventuellement soutenus dans d'autres affaires connexes non jointes, mais non effectivement soutenus dans le rôle en question sous forme de mémoires, le tribunal n'étant en effet pas obligé de tenir compte d'arguments formulés dans d'autres rôles, sans adaptation de contenu, ni précision des moyens ainsi énoncés par rapport au cadre légal propre au rôle sous analyse, les moyens formulés étant en effet à circonscrire de façon à résulter de la requête introductive même, respectivement du mémoire en réplique, sans renvoi ni obligation de consultation d'un document étranger à ladite procédure y non inclus².

Quant aux différents moyens valablement déferés dans la présente affaire, ceux-ci ne présentent pas, en l'état actuel d'instruction du dossier et au terme d'un examen nécessairement sommaire, le sérieux nécessaire pour accorder la mesure provisoire sollicitée.

Ainsi, en ce qui concerne le premier moyen, il est vrai qu'aux termes de l'article 2.2. du PAG de la Ville d'Esch-sur-Alzette, les secteurs à urbaniser - dont relève apparemment le terrain devant accueillir le projet litigieux - sont « *destinés à recevoir en ordre principal des ensembles d'habitation, complétés d'une infrastructure d'artisanat, de commerce et de service à définir pour chaque secteur par un règlement et plan particulier d'aménagement* » et que la même disposition précise que « *Les constructions ne pourront y être édifiées qu'après l'approbation en due forme des règlements particuliers et plans particuliers y afférents, comprenant les projets des équipements publics et de voirie et fixant notamment les emprises à réserver à des fins d'utilité et d'intérêt publics* ».

Force est encore au soussigné de constater qu'il résulte d'un jugement du tribunal administratif³, certes pris par rapport à un autre secteur, que l'exigence d'élaboration et de promulgation d'un tel règlement particulier ne constitue pas une faculté, mais une obligation dans le chef du conseil communal à qui il aurait appartenu de définir les critères d'application et de référence encadrant et conditionnant d'après la loi le pouvoir conféré au bourgmestre, le tribunal ayant dans ce jugement en relevé que certains secteurs déterminés de la Ville d'Esch-sur-Alzette seraient effectivement régis par un tel règlement particulier.

Toutefois, les explications des parties communale et étatique sur base des dispositions transitoires de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et en particulier de l'article 108bis qui dispose que « *Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi du 12 juin 1937 précitée peuvent être également modifiés et complétés ponctuellement par un plan d'aménagement particulier dont*

² Voir trib. adm. 23 mai 2012, n° 28738 et 29476, n° 28739 ainsi que n° 28852 du rôle

³ Trib. adm. 16 décembre 2013, n° 31544.

le contenu des parties graphique et écrite correspond à celui du plan d'aménagement particulier „nouveau quartier" établi conformément à la procédure prévue à l'article 30, à condition qu'une telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier » et selon lesquelles le PAG de la Ville d'Esch-sur-Alzette, et plus particulièrement son article 2.2. précité, auraient précisément été modifiés ponctuellement, en ce qui concerne le terrain devant accueillir le projet litigieux, par un plan d'aménagement particulier reprenant les dispositions règlementaires des secteurs urbanisés, paraissent à première vue convaincantes. Pour l'édification du mandataire des parties requérantes, il convient encore de souligner que selon l'article 108 (2) de la loi originaire du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, entrée en vigueur trois jours francs après sa publication au Mémorial en date du 4 août 2004, « Pour les projets d'aménagement général ou particulier dont la procédure d'approbation est entamée d'après les dispositions de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, cette procédure est continuée et doit alors être achevée dans les douze mois qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi », de sorte que le PAG approuvé définitivement par l'autorité de tutelle le 22 avril 2005, mais initié en 2003, est *a priori* encore régi par la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, ledit PAG pouvant dès lors être réalistement considéré comme plan d'aménagement général « fondé sur la loi du 12 juin 1937 » au sens de la disposition transitoire citée ci-avant.

Enfin, force est de constater que l'autorisation de bâtir critiquée se réfère d'ailleurs expressément en ses visas au règlement sur les secteurs urbanisés. Aussi, et à cet égard, il ne saurait *a priori* être décelé d'erreur ou d'indication d'un faux visa dans la décision déferée, le visa en question pouvant plutôt être considéré comme référence au règlement particulier sur lequel se base le projet, le terrain en question, sis initialement en « secteur à urbaniser », pouvant être, du fait du projet, considéré comme relevant d'un « secteur urbanisé ».

Le soussigné relève par ailleurs qu'en tout état de cause, et comme semblant se dégager du jugement précité du 16 décembre 2013, l'obligation de prévoir avant le développement et l'urbanisation des secteurs à urbaniser un règlement particulier ainsi qu'un plan particulier d'aménagement, obligation imposée sous l'égide de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, ne constitue manifestement pas une fin en soi, mais aurait plutôt pour but de combler une lacune réglementaire du texte du PAG, lequel, trop général, ne préciserait pas pour de tels secteurs les prescriptions urbanistiques précises à respecter par toute construction. Or, et *a priori*, le PAP en l'espèce indirectement critiqué contient à travers ses parties graphique et écrite de telles prescriptions précises, de sorte à éviter tout risque de pouvoir exorbitant dans le chef du bourgmestre, les coefficients d'occupation du sol et coefficients d'usage du sol prescrits résultant *a priori* en particulier d'un simple calcul des données de l'espèce (rapport entre la surface d'emprise au sol des constructions projetées et la surface du terrain net en question, respectivement la somme des surfaces construites brutes de tous les niveaux de la structure d'accueil et la surface totale du terrain à bâtir brut) ; de surcroît, le projet litigieux semble encore respecter, si ce n'est le texte, du moins l'esprit de l'article 2.2. du PAG de la Ville d'Esch-sur-Alzette, en ce qu'il se compose d'une partie écrite réglementaire, pouvant être considéré comme règlement particulier, et une partie graphique réglementaire, pouvant être considérée comme plan particulier d'aménagement.

Ce moyen, basé sur une exception d'illégalité du PAP relatif à la structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale, ne convainc dès lors guère en l'état actuel d'instruction du dossier.

Il en va de même du second moyen tel que figurant dans le recours en annulation introduit contre l'autorisation de construire n° ... accordée en date du 26 juillet 2017, tiré du fait que ce permis de construire serait illégal pour avoir autorisé l'implantation d'un terrain multisport dans un secteur non spécifiquement réservé au sport, le soussigné venant de retenir, au provisoire, que le PAP à la base de l'autorisation de construire critiquée aurait *a priori* valablement modifié pour ce terrain le PAG de la Ville d'Esch-sur-Alzette ; or, ledit PAP ne prévoit à première vue aucune prescription qui interdirait l'implantation d'une aire de jeux ou d'une aire de sport en tant qu'accessoire de la structure d'accueil sur le terrain en question. Il en va d'ailleurs de même du PAG de la Ville d'Esch-sur-Alzette, aucune disposition ne prévoyant *a priori* d'interdiction d'implanter de tels terrains dans un secteur déterminé ; en particulier, l'article 2.2. du PAG, s'il prévoit qu'un secteur à urbaniser est destiné à recevoir en ordre principal des ensembles d'habitation, complétés d'une infrastructure d'artisanat, de commerce et de service à définir pour chaque secteur, ne prévoit à première vue aucune prohibition d'aires de sport ou de jeux dans un tel secteur.

Enfin, le fait que le PAG prévoit des « *Secteurs réservés aux sports* », à l'intérieur desquels sont uniquement autorisés « *tout aménagement et toute construction s'appêtant à la pratique des sports sont autorisés, ainsi que tout aménagement et toute construction nécessaires aux activités culturelles* » ne semble pas pouvoir être interprété dans le sens voulu par les parties requérantes, à savoir que tout aménagement sportif doit nécessairement et exclusivement être projeté dans un tel secteur, à l'exclusion de tout autre secteur, le contraire semblant plutôt vrai, la Ville d'Esch-sur-Alzette connaissant ainsi de nombreux aires de sport sises en-dehors d'un tel secteur, ne serait-ce qu'en tant qu'accessoires de ses nombreuses structures scolaires.

A cet égard, il convient encore de rappeler que selon la jurisprudence, à défaut de toute restriction afférente opérée par la voie légale ou réglementaire au droit de propriété concerné, l'usage de la propriété est en principe libre⁴. Aussi, il résulte de la jurisprudence que le caractère strict des dispositions du plan d'aménagement général faisant partie des règles de police communale signifie que pour les parties non réglementées le principe de liberté doit prévaloir et que cette liberté, notamment par rapport aux attributs du droit de propriété, dont le droit de construire, ne se trouve restreinte, essentiellement dans un but d'intérêt général, que dans les limites strictes de ce que prévoit la réglementation d'urbanisme afférente⁵.

Quant à l'invocation d'un problème au niveau du document relatif à la performance énergétique des bâtiments, respectivement au niveau de la performance énergétique même de la structure d'accueil - invocation n'indiquant par ailleurs aucune base légale ou réglementaire à l'appui des prétentions des parties requérantes - , il convient d'abord de relever qu'il résulte de la jurisprudence des juges du fond que les dispositions réglementaires régissant la nature et le contenu des plans à déposer en appui d'une demande d'autorisation constituent des dispositions qui ne sont non pas destinées à protéger les intérêts privés, mais de simples prescriptions de bonne administration prises dans l'intérêt de la commune appelée à instruire

⁴ Trib. adm. 20 février 2006, n° 20053, confirmé par arrêt du 28 septembre 2006, n° 21168C, Pas. adm. 2017, V° Urbanisme, n° 635.

⁵ Cour adm. 26 novembre 2009, n° 25790C et 25847C, Pas. adm. 2017, V° Urbanisme, n° 31.

le dossier de demande, de sorte que cette dernière est certes en droit d'insister sur le dépôt des pièces en question, au cas où celles-ci feraient effectivement défaut et, le cas échéant, de suspendre l'instruction du dossier en attendant que le demandeur complète celui-ci, mais que ces manquements ne sauraient justifier un refus définitif du permis de bâtir par le bourgmestre, les juges du fond rappelant à cet égard que lors de la délivrance d'une autorisation de construire, le bourgmestre doit se limiter à vérifier la conformité du projet par rapport au plan d'aménagement général et d'autre part par rapport au règlement sur les bâtisses, de sorte qu'une éventuelle non-conformité formelle du dossier de demande par rapport aux prescriptions du règlement sur les bâtisses ne saurait remettre en cause la légalité du projet de construction, mais tout au plus suspendre l'instruction de la demande⁶.

Les juges du fond ont encore retenu que l'absence du document relatif à la performance énergétique des bâtiments ne saurait non plus aboutir *post festum* au constat de l'illégalité de l'autorisation décernée, et partant à son annulation, pour autant que les travaux autorisés soient autorisables, c'est-à-dire qu'ils soient conformes à la réglementation urbanistique applicable⁷. Une erreur ou faute au niveau de la classe énergétique n'appert dès lors pas comme ayant une incidence sur la légalité du projet de construction tel que soumis au bourgmestre.

Il résulte de surcroît de manière convaincante des explications des parties défenderesse et tiers-intéressée que la structure d'accueil ne constitue *a priori* pas un bâtiment d'habitation, mais, comportant, outre des logements, des salles d'accueil et de classe, une conciergerie et des bureaux, plutôt un bâtiment fonctionnel, de sorte à ne pas être soumis aux conditions de performance énergétique imposées aux bâtiments d'habitation : il appert d'ailleurs que le certificat énergétique - lequel ne semble d'ailleurs pas indiquer une classe énergétique E ou F, mais bien la classe D - a été établi pour un « *Nichtwohngebäude* ».

Ce moyen ne paraît dès lors pas suffisamment sérieux.

Quant au reproche adressé au bourgmestre d'avoir voulu imposer un fait accompli en permettant de réaliser une construction qu'il saurait être illégale, à supposer qu'il s'agisse en l'occurrence d'un moyen, ce reproche étant dénué de tout développement ou discussion juridique, en ce que le bourgmestre n'aurait pas voulu attendre l'issue de l'instance en annulation du PAP, mais aurait accepté d'accorder un permis de construire, au risque que celui-ci soit illégal voire que la construction sur base du permis de construire devienne illégale, ne paraît pas non plus comme étant suffisamment sérieux.

Il convient en effet de rappeler que selon la doctrine et la jurisprudence constantes et unanimes, les actes administratifs, qu'ils soient de nature réglementaire ou de nature individuelle, bénéficient, d'une part, d'une présomption de légalité et de régularité⁸ et, d'autre part, du privilège du préalable et d'exécution d'office dont dispose l'administration : la continuité du service public serait compromise si les recours juridictionnels introduits par les administrés avaient pour effet de bloquer l'exécution des décisions administratives⁹. Aussi, il

⁶ Trib. adm. 10 juillet 2006, n° 20977, Pas. adm. 2017, V° Urbanisme, n° 605 et 604, et plus récemment trib. adm. 18 mai 2015, n° 34724, confirmé par arrêt du 17 décembre 2015, n° 36487C, ainsi que trib. adm. 18 mai 2015, n° 34275, confirmé par arrêt du 17 décembre 2015, n° 36488C.

⁷ Trib. adm. 18 mai 2015, n° 34724, confirmé par arrêt du 17 décembre 2015, n° 36487C, ainsi que trib. adm. 18 mai 2015, n° 34275, confirmé par arrêt du 17 décembre 2015, n° 36488C ; voir aussi trib. adm. (prés.) 22 mai 2017, n° 39416.

⁸ R. Ergec et F. Delaporte, *Le Contentieux administratif en droit luxembourgeois*, Pas.adm. 2017, p. 22.

⁹ *Ibidem*, p.81.

ne semble guère probable que les juges du fond décident d'annuler une décision pour le seul fait que le bourgmestre, en application des principes cités ci-avant, ait accordé une autorisation de bâtir sans attendre l'issue d'un recours en annulation dirigé contre la base réglementaire de cette même autorisation de bâtir, ledit PAP n'ayant en effet, au moment de la délivrance de l'autorisation de bâtir, ni été annulé, ni été suspendu.

Enfin, en ce qui concerne les critiques opposées au fait que la construction n'ait été autorisée qu'à titre temporaire, c'est-à-dire pour une durée de 5 ans, force est d'abord au soussigné de constater que le moyen afférent n'est constitué que d'une contestation, sans aucune discussion ou développement juridiques quelconques, les parties requérantes n'étayant leur moyen d'aucune argumentation circonstanciée retraçable, de sorte à ne pas présenter, ne serait-ce que superficiellement, un quelconque sérieux.

Au-delà de ce constat, force est au soussigné de relever qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne semble imposer à sa connaissance à une construction d'être durable ou pérenne, le choix de limiter la durée de vie légale d'une construction à une durée déterminée semblant, *a priori*, relever de l'appréciation du seul maître d'ouvrage, lequel s'enferme ainsi volontairement dans une telle limitation, le respect de cette limitation temporelle ne s'inscrivant pas dans un contexte de légalité du permis de bâtir, mais dans celui de son exécution.

Ces moyens d'annulation ne présentent dès lors pas le sérieux requis pour justifier l'instauration d'une mesure provisoire, sans qu'il n'y ait lieu d'analyser plus avant la pertinence, respectivement le caractère sérieux le moyen opposé par les parties défenderesse et tiers-intéressée tiré du défaut d'intérêt à agir des parties requérantes, lequel ne vise pas, de manière spécifique, l'irrecevabilité de la mesure de sursis à exécution, mais celle du recours introduit au fond contre la décision que les parties requérantes entendent attaquer.

Les parties requérantes sont partant à débouter de leur demande en institution d'une mesure provisoire sans qu'il y ait par ailleurs encore lieu d'examiner davantage la question de l'existence éventuelle d'un préjudice grave et définitif, notamment au vu du caractère temporaire des constructions litigieuses, étant en effet rappelé que les conditions afférentes doivent être cumulativement remplies.

Par ces motifs,

le soussigné, président du tribunal administratif, statuant contradictoirement et en audience publique,

rejette la demande en obtention d'un sursis à exécution,

condamne les parties requérantes aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 22 novembre 2017 par Marc Sünner, président du tribunal administratif, en présence du greffier Xavier Drebenstedt.

s. Xavier Drebenstedt

s. Marc Sünner

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 22 novembre 2017
Le greffier du tribunal administratif