

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 40619C du rôle  
Inscrit le 12 janvier 2018

---

### Audience publique du 3 mai 2018

**Appel formé par  
la Ville de Luxembourg  
contre un jugement du tribunal administratif du 6 décembre 2017  
(n° 38537 du rôle) ayant statué sur un recours  
de la société anonyme ..., ...,  
dirigé contre une décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg  
en matière de permis de construire**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 40619C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 12 janvier 2018 par la société anonyme ARENDT & MEDERNACH S.A., inscrite au barreau de Luxembourg, établie et ayant son siège social à L-2082 Luxembourg, 41a, avenue J.F. Kennedy, immatriculée au registre de commerce et des sociétés sous le numéro B 186.371, représentée aux fins de la présente procédure par Maître Christian POINT, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins en fonction et ayant sa maison communale à L-1648 Luxembourg, 42, Place Guillaume II, Hôtel de Ville, dirigée contre le jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 6 décembre 2017 (n° 38537 du rôle) à travers lequel le tribunal a déclaré recevable et fondé le recours introduit par la société anonyme ..., établie et ayant son siège social à L-..., représentée par son conseil d'administration en fonctions, et a en conséquence annulé la décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 1<sup>er</sup> juillet 2016 portant refus d'un changement d'affectation du rez-de-chaussée de l'immeuble sis ... à Luxembourg en vue de l'exploitation d'une crèche et renvoyant le dossier devant le bourgmestre ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Laura GEIGER, en remplacement de l'huissier de justice Carlos CALVO, les deux demeurant à Luxembourg, immatriculés auprès le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, du 19 janvier 2018 portant signification de cette requête d'appel à la société ..., préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 9 février 2018 par Maître Ferdinand BURG, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société ..., préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 9 mars 2018 par la société anonyme ARENDT & MEDERNACH S.A., sous la signature de Maître Christian POINT, pour compte de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en duplique, intitulé mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 30 mars 2018 par Maître Ferdinand BURG au nom de la société anonyme ..., préqualifiée ;

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

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Martial BARBIAN, en remplacement de Maître Christian POINT, pour compte de la société anonyme ARENDT & MEDERNACH S.A., et Maître Ferdinand BURG en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 24 avril 2018.

---

En date du 1<sup>er</sup> juillet 2016, le bourgmestre de la Ville de Luxembourg, ci-après désigné par « le bourgmestre », refusa à la société anonyme ..., ci-après désignée par « *la société ...* », l'octroi d'une autorisation pour l'aménagement d'une crèche au rez-de-chaussée d'un immeuble sis ... à Luxembourg-Ville. Ladite décision est libellée comme suit :

*« Par la présente, je me permets de revenir à votre estimée par laquelle vous avez sollicité, au nom et pour compte de la société ..., l'autorisation pour l'aménagement d'une crèche au rez-de-chaussée de l'immeuble sis ... .*

*Une telle demande avait déjà été soumise à la Ville en juillet 2015 par la société ... et je n'étais pas en mesure d'y réserver une suite favorable alors que les services concernés avaient retenu que le site n'est pas adapté à l'exploitation d'une crèche en ce qui concerne la sécurité en matière de circulation. En effet, les parents qui viennent déposer leurs enfants en voiture seront amenés à effectuer des manœuvres dangereuses.*

*En plus, les dispositions de l'article B.0.1 de la partie écrite du plan d'aménagement général (PAG) actuellement en vigueur portant sur les zones mixtes stipulent : « Y sont interdits les constructions et les établissements qui par leur nature, leur importance, leur étendue, leur volume ou leur aspect seraient incompatibles avec la sécurité, la salubrité, la commodité et la tranquillité du quartier. ».*

*Comme ces considérations sont toujours valables, je me dois de maintenir ma position et de rejeter votre requête.*

*En application du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, je tiens à vous informer qu'un recours en annulation contre ma décision peut être introduit devant le Tribunal administratif dans un délai de 3 mois à partir de la présente notification, par requête signée d'un avocat inscrit à la liste I des tableaux dressés par les conseils des Ordres des avocats. ».*

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 29 septembre 2016, la société ... fit introduire un recours tendant à l'annulation de ladite décision de refus de changement d'affectation.

Par jugement du 6 décembre 2017, le tribunal déclara ce recours recevable et fondé pour annuler la décision critiquée du bourgmestre du 1<sup>er</sup> juillet 2016 et renvoie le dossier devant ledit bourgmestre tout en écartant la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par la demanderesse et en condamnant la Ville de Luxembourg aux dépens de l'instance.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 12 janvier 2018, la Ville de Luxembourg a fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 6 décembre 2017 dont elle sollicite la réformation dans le sens de voir dire non fondé le recours en annulation introduit par la société ... en date du 29 septembre 2016 contre la décision critiquée du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 1<sup>er</sup> juillet 2016.

La problématique soulevée par la présente affaire est passablement cadrée en ce qu'elle tourne autour du motif de refus opposé par le bourgmestre au changement d'affectation sollicité par la société ... en vue d'exploiter une crèche dans les locaux du rez-de-chaussée de l'immeuble sis .... Ce motif de refus tourne autour de la sécurité en matière de circulation routière et est entrevu par la Ville dans le chef de parents qui viennent déposer leurs enfants en voiture voire dans le chef des enfants eux-mêmes dans un contexte de circulation dense entrevu par rapport à la ..., artère passablement fréquentée de la Ville de Luxembourg.

Tout d'abord, les parties se rejoignent et la Cour confirme l'applicabilité *a priori* des dispositions de l'ancien PAG ... pertinentes à la date de la prise de la décision communale litigieuse du 1<sup>er</sup> juillet 2016, en l'occurrence précisément les dispositions des articles B.2.1. et B.0.1, alinéa 5, du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg, ci-après « *le PAG* », le terrain litigieux accueillant l'immeuble en question étant situé en zone mixte 5 de la Ville de Luxembourg aux abords de la ... .

L'article B.0.1 de la partie écrite du PAG en question s'analyse, tel que les premiers juges l'ont soulevé à bon escient, en une disposition d'ordre général applicable à toutes les zones mixtes et définit celles-ci comme suit : « *Les zones mixtes sont constituées par les parties du territoire de la ville qui, situées principalement aux abords des voies à circulation intense, sont destinées à accueillir, en dehors de l'habitat, des établissements administratifs, commerciaux et récréatifs. Elles sont représentées dans la partie graphique par la couleur rouge orangé ; les zones mixtes tertiaires sont en outre marquées par une hachuration mauve et la lettre T. [...]*

*Les zones mixtes sont subdivisées en*

- zones mixtes 3 et 4*
- zones mixtes 5 et 6*
- zones mixtes 7 et 8*
- zones mixtes tertiaire 2*

*Y sont interdits les constructions et les établissements qui par leur nature, leur importance, leur étendue, leur volume ou leur aspect seraient incompatibles avec la sécurité, la salubrité, la commodité et la tranquillité du quartier.*

*Des stations de service pour véhicules, des garages de réparation et des postes de carburant peuvent uniquement y être implantés aux abords des grandes voies radiales suivantes: les routes de ..., ..., ..., de ... et la rue de .... ».*

Parmi les zones mixtes figure la zone mixte 5, à laquelle appartient également le terrain litigieux de l'espèce et qui se trouve défini plus en avant par l'article B.2.1 de la partie écrite du PAG.

Ainsi, l'article B.2.1 s'énonce comme suit :

*« Les zones mixtes 5 et 6 sont destinées, en dehors de l'habitat, aux immeubles administratifs, commerciaux et récréatifs, hôtels, cafés, restaurants. Peuvent être admis des entreprises artisanales, ateliers, dépôts, parkings à étages. »*

*Le long des rues à forte concentration de commerces, à savoir la ..., le premier niveau plein doit être affecté à des fins de commerce. »*

Tel que les premiers juges l'ont encore souligné à bon escient, les dispositions générales de l'article B.0.1 et plus particulièrement celles de son alinéa 5, d'un côté, et celles particulières à la zone mixte 5 de l'article B.2.1 sont complémentaires et sont destinées à s'appliquer conjointement par rapport à ces terrains, tel celui sous analyse.

Si en application des dispositions combinées des articles B.0.1 et B.2.1 de la partie écrite du PAG une crèche se trouve *a priori* admissible dans une zone mixte 5, l'alinéa 5 de l'article B.0.1, à travers les interdictions y formulées pourrait néanmoins faire barrage à pareille admissibilité en raison d'un des critères y énoncés, s'il était vérifié le cas échéant.

Pour rappel, l'alinéa 5 de l'article B.0.1 dispose de manière générale pour les zones mixtes qu'« *y sont interdits les constructions et les établissements qui par leur nature, leur importance, leur étendue, leur volume ou leur aspect seraient incompatibles avec la sécurité, la salubrité, la commodité, et la tranquillité du quartier* ».

Il est constant que les critères de sécurité, de salubrité, de commodité et de tranquillité, quoi qu'appliqués ici au quartier, relèvent dans un premier stade des dispositions ancestrales de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la Constitution des municipalités qui vise *in fine* sous les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblés administratives, celle « *de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics* » tandis que ces concepts se trouvent encore repris au titre des « *objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux* » au niveau de l'article 3 du titre XI du décret du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, tels que ces deux textes ont été introduits au Luxembourg de l'époque après l'invasion française de 1795.

Les points de vue des parties divergent fondamentalement au regard de la notion de sécurité contenue à l'alinéa 5 de l'article B.0.1 de la partie écrite du PAG.

Or, la simple comparaison de ce texte réglementaire par rapport aux sources ancestrales dont dérive la notion fait dégager une double conclusion : si le terme sécurité est, *per se*, essentiellement polysémique, c'est-à-dire susceptible de revêtir plusieurs sens différents suivant l'application précise du terme employé, cette nature multifacettes du terme « *sécurité* » se trouve accentuée si l'on tient compte du glissement effectué par celui-ci à partir de la notion originaire qui était celle de « *sûreté* », terme lui-même essentiellement polysémique.

Ces questions d'étymologie et de glissement des mots sont abordées à partir du classique dictionnaire de la langue française de Paul-Emile LITTRE.

Si la sûreté vise classiquement aussi bien le caractère de celui sur qui on peut compter, ainsi que la fermeté du pied pour marcher ou de la main pour écrire, de même qu'elle vise une mesure de précaution, voire, plus loin, une caution ou une garantie ayant donné lieu au droit des sûretés, c'est l'acception du mot qui vise la tranquillité de l'individu, puis la tranquillité publique, qui fait le pont par rapport au terme de sécurité.

C'est sous cette dernière acception que doit se lire le terme de sûreté employé à côté de celui de tranquillité à l'article 50 *in fine* du décret du 14 décembre 1789, précité.

La sécurité à son tour peut viser au niveau individuel la tranquillité d'esprit bien ou mal fondée dans une occasion où il pourrait y avoir sujet de craindre et doit être mise en relation directe avec le phénomène fondamental de la peur inhérente à tout être tandis que, d'une manière plus collective, la sécurité s'entend aussi pour indiquer non pas la tranquillité d'un seul homme, mais celle d'un peuple, d'une association, d'une corporation entière. C'est cette dernière acception de sécurité accompagnée communément de l'adjectif public qui doit être regardé comme étant courante dans les termes réglementaires de police.

Notamment en Belgique l'ancienne dénomination de Service de sûreté de l'Etat jette le pont entre le mot « *sûreté* » et celui de « *sécurité* » en ce que ce service vise le service de renseignement et de sécurité du pays.

La problématique précise soumise à la Cour est celle de délimiter le concept de « *sécurité* (...) *du quartier* » tel que figurant *in fine* de l'alinéa 5 de l'article B.0.1 de la partie écrite du PAG invoqué par la commune à l'appui de son argumentaire.

C'est sous l'aspect de ce concept que doit être analysée l'activité de crèche et plus loin le bien-fondé de la demande de changement d'affectation en vue d'établir une crèche à l'endroit.

Concrètement la question posée est celle de savoir si une crèche, *per se*, constitue un risque de porter atteinte à la sécurité du quartier telle que visée par l'alinéa 5 de l'article B.0.1.

Il découle des développements qui précèdent qu'en ce que le terme de sécurité du quartier s'approche de la notion de sécurité publique telle que ci-avant dégagée et doit dès lors être mise en relation avec une situation de danger appelée à se dégager d'une construction ou d'un établissement au sens du même alinéa, en ce que celle-ci, *par sa nature, son importance, son étendue, son volume ou son aspect* serait incompatible avec pareille exigence de sécurité du quartier, la réponse au regard de l'activité de crèche doit être clairement formulée par la négative.

Sous peine d'un contresens, l'observateur neutre voit mal dans quelle mesure une activité de crèche, par sa nature, en tant que déployée dans un immeuble, plus particulièrement au rez-de-chaussée du ... de la ... à Luxembourg, serait incompatible avec la sécurité du quartier en question, ce d'autant plus que celui-ci est fort fréquenté et se situe dans un endroit de grand passage de la Ville de Luxembourg. Il en est de même de l'étendue, du volume et *a fortiori* de l'aspect lui-même des constructions ou établissements accueillant une crèche face au concept de sécurité publique appliqué au quartier eu question. En définitive, la problématique soulevée par la Ville dans le chef d'une crèche aux abords d'une route fréquentée relève de la sécurité

routière. Ce concept, sauf le mot sécurité, n'a cependant plus rien à voir avec la sécurité publique du quartier, dans la mesure où les éléments ainsi invoqués de sécurité routière relèvent classiquement du concept de commodité, lui-même entrevu par l'article 3 du titre XI du décret du 16-24 août 1790 précité comme « *commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques* » au titre du point 1<sup>o</sup> dudit article 3.

Il suit de cette analyse, faisant appel au bon sens, que *per se* l'activité de crèche ne saurait être considérée comme incompatible avec la sécurité au sens de sécurité publique du quartier visé. Cette conclusion vaut également sous l'aspect « *commodité de passage* ». Il en découle clairement que quant à son principe le changement d'affectation demandé pour une activité de crèche à l'endroit n'a pas pu être rencontré par la négative par l'autorité communale.

Tel que les premiers juges l'ont dégagé à bon escient, le refus afférent, tel que formulé dès le stade du principe de la compatibilité de l'activité visée avec la sécurité du quartier se trouve être sans fondement légal.

Cette conclusion s'impose au-delà de toute considération d'illégalité du passage pertinent du texte réglementaire de l'article B.0.1, alinéa 5 visé, pareil argumentaire ne faisant point de sens, une fois les concepts clairement dégagés, dont plus particulièrement celui de sécurité du quartier.

La problématique visée par la commune constitue tout au plus une difficulté d'application en aval concernant l'agencement et la modulation du transport des enfants vers la crèche et à partir de la crèche, question qui est appelée à se résoudre non point au niveau de la décision de principe qui est celle du changement d'affectation à entrevoir au niveau de l'immeuble pertinent vers l'activité convoitée, qui est celle d'une crèche pour jeunes enfants.

A titre indicatif, en ce qui concerne l'éventuelle modalité ayant trait à la sécurité routière, un échelonnement des arrivées et des départs des enfants par rapport à la crèche pourrait être entrevu, tout naturellement en fonction des âges des enfants voire des distances d'arrivée, de sorte à éviter ce que notamment l'administration communale a mis en exergue, c'est-à-dire un risque d'effets nocifs pour les flux de circulation routière, d'un côté, et la sécurité individuelle des parents et des enfants, de l'autre, lors des opérations d'arrivée et de départ en voiture privée, mobile actuellement entrevu par la commune comme étant le plus emprunté d'après les expériences de la vie du moment, au-delà de toutes considérations de mobilité douce préconisées par ailleurs.

Si dès lors des impératifs issus classiquement de la notion de commodité, actuellement entrevue plutôt sous le vocable de la sécurité routière, pouvaient, tels que mis en exergue dans la décision négative critiquée, interférer au niveau de l'activité de la crèche, ceux-ci ne sauraient être, au vu de la réglementation communale d'urbanisme pertinente, érigés en tant qu'obstacles à l'autorisation de changement d'affectation dans les conditions données, du moment que la zone mixte 5 est appelée précisément à accueillir également des crèches, mais pourraient, le cas échéant, trouver leur répercussion au niveau de modalités accompagnant l'activité de crèche à l'endroit concernant des interférences avec la sécurité routière entrevues tant par rapport aux tierces personnes que par rapport aux parents et enfants véhiculés eux-mêmes.

En conclusion, quoique partiellement pour d'autres motifs, le jugement dont appel est à confirmer en sa conclusion principale consistant à dire que le refus de changement d'affectation déferé repose sur un dépassement de la marge d'appréciation de l'autorité communale ensemble

une application inadéquate du concept de sécurité du quartier contenu à l'alinéa 5 de l'article B.0.1 de la partie écrite du PAG opposée à la demande de changement d'affectation présentée.

Eu égard à la solution trouvée au litige dès ce stade, il n'y a pas lieu de prendre en considération les titres subsidiaires des argumentaires des parties, ceux-ci étant devenus de la sorte surabondants.

L'intimée demande l'allocation d'une indemnité de procédure de ... € pour la première instance et du même montant pour l'instance d'appel.

Cette double demande est à écarter, étant donné que les conditions légales afférentes ne se trouvent pas réunies et que plus particulièrement le caractère d'iniquité requis pour que pareille allocation soit liquidée utilement fait à suffisance défaut dans le cas d'espèce.

**Par ces motifs,**

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties en cause ;  
déclare l'appel recevable ;  
au fond, le dit non justifié ;  
partant en déboute la partie appelante ;  
confirme le jugement dont appel ;  
rejette les demandes en allocation d'indemnités de procédure de la partie intimée ;  
condamne la Ville de Luxembourg 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 à l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier de la Cour Jean-Nicolas SCHINTGEN.

s. SCHINTGEN

s. DELAPORTE

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 3 mai 2018

Le greffier de la Cour administrative