

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 41339C du rôle

Inscrit le 25 juin 2018

Audience publique du 6 novembre 2018

**Appel formé par la société à responsabilité limitée
... s.à r.l., ...,
contre un jugement du tribunal administratif du 11 juin 2018
(n° 39639 du rôle) ayant statué sur son recours
contre un arrêté du ministre de la Culture
en matière de protection des sites et monuments nationaux**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 41339C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 25 juin 2018 par Maître Jean-Paul NOESEN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ... s.à r.l., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro B..., ayant son siège social à L-..., ..., représentée par son gérant en fonction, dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché du Luxembourg du 11 juin 2018 (n° 39639 du rôle) à travers lequel le tribunal s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation par elle dirigé contre un arrêté du ministre de la Culture du 30 mars 2017 proposant les immeubles sis ..., inscrits au cadastre de la commune de ..., section ..., sous le numéro ..., au classement en tant que monument national en raison de l'intérêt historique, architectural et esthétique, tout en déclarant le recours subsidiaire en annulation dirigé contre le même arrêté ministériel irrecevable et en faisant masse des dépens de manière à les imposer pour moitié à chacune des parties ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 9 août 2018 par Monsieur le délégué du gouvernement Yves HUBERTY ;

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

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Jean-Paul NOESEN et Madame le délégué du gouvernement Danièle NOSBUSCH en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 25 octobre 2018.

Par actes de vente passés pardevant Maître Marc LECUIT, notaire de résidence à Mersch, le 18 décembre 2014, la société à responsabilité limitée ... s.à r.l. ci-après « *la société* ... », fit

l'acquisition de deux immeubles sis à ..., respectivement ... et cadastrés par la suite sous un seul numéro cadastral ... au cadastre de la commune de ..., section

Par courrier recommandé du 30 mars 2017, le ministre de la Culture, ci-après « le ministre », informa la société ... qu'une procédure de classement comme monument national des immeubles sis ... à ... avait été engagée d'urgence, tout en annexant audit courrier son arrêté du même jour proposant le classement comme monument national des immeubles en question.

Cet arrêt ministériel est libellé comme suit :

*« (...) **Art. 1.-** Sont proposés au classement comme monument national en raison de leur intérêt historique, architectural et esthétique, les immeubles sis ..., inscrits au cadastre de la commune de ..., section ..., sous le numéro ... appartenant à la société ...*

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

Les immeubles sis ... à ... forment un bel ensemble implanté en perpendiculaire par rapport à la rue et devancé par une grande cour. L'ensemble se compose de deux maisons d'habitation et d'une annexe agricole au centre faisant partie de la maison de gauche. En effet, les bâtisses sont implantées dans un même alignement et sous un même toit de façon à former un imposant gabarit, y compris la toiture à croupettes, qui est tout à fait caractéristique de l'architecture traditionnelle rurale.

L'ensemble est déjà inscrit sur la carte de Ferraris datant 1771 à 1777. En outre, il est reconnaissable sur le « Urkadaster » de 1824. La maison de droite (n°...) porte le millésime 1792, mais ses caractéristiques architecturales laissent présumer qu'elle est plus ancienne, au moins en ce qui concerne ses bases. La maison de gauche remonte à la fin du XVIII^e siècle, même si divers éléments décoratifs datent plutôt d'un remaniement du milieu du XIX^e siècle. Il est probable que cette bâtisse ait également des bases plus vieilles.

La maison n°4 s'élève sur deux niveaux sur caves voûtées. La façade sur cour se divise en quatre travées, dont celle de droite est beaucoup plus à l'écart. Sur l'« Urkadaster » cette partie était apparemment une parcelle cadastrale séparée ; il s'agissait vraisemblablement d'une maison séparée à l'époque. Les encadrements en arcs surbaissés sont, par leurs formes et tailles, caractéristiques pour l'architecture du XVIII^e siècle. L'entrée est surmontée d'une baie d'imposte, également en arc surbaissé. Le linteau porte la date de 1792. L'énorme pignon est divisé en trois travées, dont les baies avec leurs encadrements ressemblent à celles de la façade principale. Les ouvertures de la façade postérieure sont également dans le même style.

La maison n°... s'élève sur deux niveaux surmontés par un demi-niveau d'ouvertures d'aération de forme circulaire. La façade est divisée en trois travées, dont la travée centrale comporte l'entrée. Les encadrements sont simples, en arc surbaissé avec une clé de voûte centrale, ce qui est caractéristique pour l'architecture du XVIII^e siècle. Les parties chanfreinées, de même que le bandeau sous les appuis de fenêtre, le socle et les chaînages décoratifs sont probablement des ajouts ultérieurs. Malheureusement, la saillie de l'avant-toit est trop

prononcée depuis le dernier renouvellement de la toiture. L'annexe agricole présente vers la cour des ouvertures typiques pour ce genre de bâtiment, telles que porte et fenêtres d'étable. De surcroît, la façade postérieure de cet immeuble se distingue par un élément de l'architecture rurale traditionnelle de l'Oesling, qui devient de plus en plus rare, à savoir une grange d'étage ou grange surélevée (Héichscheier), accessible par une rampe (Scheierbreck).

A l'intérieur, les deux maisons présentent encore diverses structures bâties historiques de même que certains éléments décoratifs de l'époque.

En général, les bâtiments se distinguent par leur imposant volume qui est simple mais bien proportionné et qui s'intègre parfaitement dans le tissu urbain. Les façades présentent des agencements harmonieux et biens rythmés. Car, même si les divisions ne sont pas régulières, les façades sont bien proportionnées, c'est-à-dire que les rapports entre les pleins et les vides, entre les hauteurs et les largeurs des différents éléments de l'élévation se respectent.

Situés dans le noyau historique du village, les bâtiments sont des témoins très importants pour l'histoire de la localité. En effet, dans toute la localité ces maisons (notamment celle de droite) font partie des plus anciennes constructions encore conservées. Surtout elles sont les plus grandes et les plus authentiques parmi les constructions historiques de Mais également au niveau national les immeubles présentent une valeur patrimoniale, puisqu'elles forment des éléments exemplaires de l'architecture rurale, traditionnelle (de l'Oesling). Ainsi, l'ensemble remplit les critères d'authenticité, de rareté, de genre, de type de bâti, de typicité du paysage et en outre il est caractéristique pour sa période de construction. Par conséquent, les immeubles présentent du point de vue historique, esthétique et architectural un intérêt public à être conservés.

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

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

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

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

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

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

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

- Pour pouvoir constater la nécessité des travaux visés à l'alinéa qui précède, le Ministère peut faire procéder à des visites des lieux périodiques des immeubles classés. Les particuliers en sont informés, au moins quinze jours à l'avance, par lettre recommandée à la poste. Les agents désignés pour procéder à ces visites des lieux doivent justifier de leur qualité à toute demande.

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

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

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

- Nul ne peut acquérir, par voie de prescription, de droit sur un immeuble classé.

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

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

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

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

Art. 7.- A défaut de consentement du propriétaire sur le principe du classement, celui-ci

peut être prononcé par le Gouvernement en conseil. Les effets du classement restent applicables jusqu'au moment où le Gouvernement en conseil aura pris une décision qui doit intervenir dans un délai de douze mois de la notification de la décision du propriétaire.

Art. 8.- *La présente décision est susceptible d'un recours en annulation devant le tribunal administratif de et à Luxembourg. Ce recours doit être intenté par ministère d'avocat dans les trois mois de la notification du présent arrêté, au moyen d'une requête à déposer au secrétariat du tribunal administratif.*

Art. 9.- *Le présent arrêté est transmis au propriétaire concerné. Copie en est transmise à la commune de ... pour information et gouverne ».*

Par courrier recommandé de son mandataire du 6 avril 2017, la société ... s'adressa au ministre de la Culture pour l'informer qu'elle contestait l'existence de tout intérêt architectural, historique ou esthétique dans le chef des immeubles litigieux, tout en sollicitant principalement qu'il soit rapidement mis fin sans suite à la procédure de classement et qu'il n'y ait pas non plus d'inscription des immeubles à l'inventaire supplémentaire des sites et monuments nationaux et en formulant subsidiairement une demande d'indemnisation à hauteur de ... €, sous réserve expresse de majoration, du fait du classement envisagé.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 26 mai 2017, la société ... fit introduire un recours en réformation sinon en annulation à l'encontre de l'arrêté prérelaté du ministre de la Culture du 30 mars 2017.

Par jugement du 11 juin 2018, le tribunal se déclara incompétent pour connaître du recours principal en réformation tout en déclarant le recours subsidiaire en annulation irrecevable et en faisant masse des dépens pour les imposer par moitié à chacune des deux parties.

Pour arriver à cette conclusion, le tribunal retint d'abord qu'aucune disposition légale ne prévoit un recours de pleine juridiction en la matière, de sorte à se déclarer incompétent pour connaître du recours principal en réformation.

Au regard des dispositions des articles 4 et 5 de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, ci-après « *la loi du 18 juillet 1983* », le tribunal estima que la proposition de classement du ministre ayant dans ses attributions la culture devait se lire en tant qu'acte préparatoire, seul le classement effectivement prononcé par arrêté du gouvernement en conseil, à défaut d'accord du propriétaire, tel que vérifié en l'espèce, devant être analysé comme acte final ayant le caractère d'une décision administrative individuelle faisant grief.

Le recours étant dirigé contre pareil acte préparatoire, le tribunal estima qu'il devait être déclaré irrecevable pour ne pas être dirigé contre un acte administratif susceptible de recours.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 25 juin 2018, la société ... a fait régulièrement entreprendre le jugement dont appel, dont elle sollicite la réformation dans la mesure où il a estimé qu'il n'existait pas de recours en annulation contre la décision

ministérielle critiquée tout en précisant qu'elle n'entreprendait pas ledit jugement dans la mesure où il estime qu'il n'existait pas contre ladite décision provisoire de classement un recours en réformation. Plus loin, la partie appelante sollicite l'annulation de l'arrêté ministériel critiqué sur base des moyens invoqués à son encontre dans la requête introductive de première instance sinon le renvoi devant le tribunal autrement composé. La partie appelante demande encore acte qu'elle se réserve d'introduire en temps et lieu utiles une action en indemnisation basée notamment sur l'article 4 de la loi du 18 juillet 1983 et fait valoir que son recours sous analyse ne pouvait en aucun cas être considéré comme une renonciation implicite à pareille action.

La Cour prend note de ce demander acte et estime ne pas devoir y donner suite, dans la mesure où le recours sous analyse a un objet essentiellement différent de celui d'une demande en indemnisation sur base de l'article 4 de la loi du 18 juillet 1983 en ce que ce recours est précisément destiné à faire tomber l'arrêté ministériel critiqué du 30 mars 2017 ensemble la proposition de classement qu'il contient.

Les parties admettent à juste titre qu'il n'existe en toute occurrence pas de recours en réformation en la matière précise d'une proposition de classement au sens de l'article 4 de la loi du 18 juillet 1983, de sorte que c'est à bon droit que le tribunal s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation.

Les parties sont cependant contraires, tout comme en première instance, sur l'existence éventuelle d'un recours en annulation à l'encontre d'un arrêté ministériel de proposition de classement au sens dudit article 4.

Si la partie étatique demande la confirmation du jugement dont appel en s'appuyant sur la qualification d'acte préparatoire ne donnant pas ouverture à l'existence d'un recours en annulation, l'appelante continue à estimer qu'au vu des effets produits par la proposition de classement énoncés à l'article 5 de la loi du 18 juillet 1983, la conclusion du tribunal tenant en l'absence d'un recours juridictionnel devrait être révisée par la Cour.

L'article 5 de la loi du 18 juillet 1983 dispose comme suit : *« A compter du jour où le Ministre notifie au propriétaire sa proposition de classement, tous les effets du classement visés aux articles 9 à 15 s'appliquent de plein droit à l'immeuble concerné. En cas de non contestation, ils cessent de s'appliquer si la décision de classement n'intervient pas dans les douze mois de cette notification. En cas de contestation, les effets du classement restent applicables jusqu'au moment où le Gouvernement en conseil aura pris une décision, qui doit intervenir dans un délai ne pouvant dépasser douze mois ».*

Il est constant en cause qu'en application de l'article 4 de la loi du 18 juillet 1983, la proposition de classement du ministre de la Culture est un préalable indispensable et nécessaire à un classement ultérieur en tant que monument national à intervenir de la part du gouvernement en conseil suivant la procédure complexe prévue audit article 4.

Sous ce seul angle de vue, l'on pourrait qualifier la proposition de classement en tant qu'acte préparatoire si précisément cet acte n'était pas revêtu des effets précis et dirimants prévu à l'article 5 de la même loi.

Il découle de l'article 5 précité que durant une période ne pouvant dépasser 12 mois, tous les effets du classement lui-même, tels que visés aux articles 9 à 15 de la même loi, s'appliquent de plein droit à l'immeuble concerné.

Il est patent que l'article 5 en question fait revêtir la proposition de classement des mêmes effets qu'un classement proprement dit pendant la période maximale de 12 mois dans l'hypothèse vérifiée d'une contestation de la part du propriétaire concerné.

Il découle directement de ce simple constat que la proposition de classement au sens des articles 4 et 5 de la loi du 18 juillet 1983 ne s'assimile nullement à un simple acte préparatoire, mais se rapproche éminemment du classement proprement dit dans la mesure où la loi elle-même fait revêtir la proposition de classement des mêmes effets que le classement proprement dit.

La Cour ne saurait donc en aucune manière partager la conclusion des premiers juges suivant laquelle ces effets ne seraient que conservatoires et provisoires dans la mesure où notamment ils sont limités à une durée de 12 mois en cas de contestation du propriétaire.

Or, de manière patente, les effets d'une proposition de classement équivalent à ceux d'un classement proprement dit et impactent d'autant le droit de propriété du titulaire afférent des immeubles proposés au classement.

L'impact est manifeste dans le cas d'espèce où précisément les immeubles en question étaient voués à la destruction et que les travaux afférents étaient en cours d'être réalisés, la notification de l'arrêté de proposition de classement pris d'urgence y mettant un arrêt impératif.

Il découle de manière évidente de l'ensemble de ces considérations que la proposition de classement d'un immeuble au sens des articles 4 et 5 de la loi du 18 juillet 1983 ne saurait en aucune manière être assimilée à un acte préparatoire classique contre lequel aucun recours administratif ne serait ouvert, telle la conclusion des premiers juges.

La proposition de classement en question, telle que prévue par lesdits articles 4 et 5, s'analyse éminemment en une décision administrative individuelle et fait sans conteste aucun grief au propriétaire concerné dans la mesure où il conteste le classement projeté.

Même si les effets de cette proposition sont limités dans le temps, ils n'en font pas moins grief à l'administré affecté.

Par réformation du jugement dont appel le recours de la société ... est à déclarer recevable sous l'aspect de l'acte administratif faisant grief.

Il est un fait qu'entretiens le gouvernement en conseil, suivant arrêté du 30 mars 2018, *in fine* du délai annuel ayant couru à partir de la décision litigieuse du 30 mars 2017, a procédé au classement des immeubles litigieux en tant que monument national.

Un recours en réformation a été introduit au nom de l'appelante contre l'arrêté précité du gouvernement en conseil du 30 mars 2018 par requête du 24 avril 2018 portant le numéro 41071 du rôle

Les parties n'ont pas conclu utilement plus loin au fond. Outre les aspects d'effectivité du recours non toisé dans l'année, la question de la subsistance d'un objet du recours se pose depuis la prise de l'arrêté précité du gouvernement en conseil.

Il convient dès lors, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de renvoyer le dossier devant la chambre du tribunal appelée à toiser le recours dirigé contre ledit arrêté de classement.

L'appelante demande la condamnation de l'Etat aux dépens des deux instances, tandis que l'Etat conclut à la condamnation de l'appelante aux mêmes fins.

Le jugement dont appel avait abouti à un partage moitié-moitié des dépens de première instance en application des dispositions de l'article 32 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives en estimant que l'arrêté ministériel critiqué de proposition de classement était assorti à tort de l'indication des voies de recours, de sorte à avoir nécessairement contribué à amener l'appelante actuelle à introduire son recours initial.

Vu que la Cour a été amenée à retenir qu'il existait bel et bien un recours en annulation contre l'arrêté de proposition de classement litigieux et que dès lors l'indication des voies de recours rencontrait cette réalité juridique, l'argumentaire des premiers juges ne peut pas non plus être retenu à ce niveau-ci.

Dans l'intérêt d'une administration efficiente de la justice, les dépens ne sont à réserver que dans une mesure stricte. La Cour est dès lors amenée à les liquider autant que faire se peut. En l'occurrence, il ne saurait être fait aucun reproche à l'appelante d'avoir engagé son recours initial et l'appel par elle interjeté a été indispensable à voir redresser la situation.

Il découle de ces considérations que les dépens de l'instance d'appel sont à mettre à charge de la partie étatique, ceux de première instance étant à réserver vu le renvoi prononcé.

Par ces motifs

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

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit justifié ;

réformant, déclare le recours initial de la société ... s.à r.l. recevable en ce qui concerne l'existence d'un acte administratif faisant grief ;

renvoie le dossier en prosécution de cause devant la chambre du tribunal administratif appelée à connaître du recours inscrit sous le numéro 41071 du rôle et dirigé contre l'arrêté de classement du 30 mars 2018 ;

condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg aux dépens de la présente instance d'appel ;

réserve les dépens pour le surplus.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, président,
Henri CAMPILL, vice-président,
Serge SCHROEDER, premier conseiller,

et lu par le président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier de la Cour Jean-Nicolas SCHINTGEN.

S. SCHINTGEN

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 12 November 2018
Le greffier de la Cour administrative