

Audience publique du 31 mars 2010

Recours formé par
la société anonyme ... s.a.,
contre une décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg
en présence de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg
en matière d'urbanisme

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 26368 du rôle et déposée le 27 novembre 2009 au greffe du tribunal administratif par Maître Guy Loesch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme ... s.a., établie et ayant son siège social à L-..., représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions, inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., tendant à l'annulation d'une décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 3 septembre 2009, portant autorisation de construire provisoirement un foyer d'accueil pour toxicomanes sur un terrain, sis à ... ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Frank Schaal, demeurant à Luxembourg, du 25 novembre 2009, portant signification de ladite requête à l'administration communale de la Ville de Luxembourg, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, établie à L-2090 Luxembourg, Hôtel de Ville ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 3 décembre 2009 par Maître Gilles Dauphin, 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 ;

Vu l'ordonnance du président du tribunal administratif du 8 décembre 2009 prononçant une abréviation des délais pour le dépôt des mémoires en réponse, en réplique respectivement en duplique ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 6 janvier 2010 par Maître Patrick Kinsch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 6 janvier 2010 par Maître Gilles Dauphin, au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg, notifié en date du même jour par acte d'avocat à avocat aux mandataires de la société anonyme ... s.a. et de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 20 janvier 2010 par Maître Guy Loesch au nom de la société anonyme ... s.a, notifié en date du même jour par acte d'avocat à avocat aux mandataires de l'administration communale de la Ville de Luxembourg et de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 3 février 2010 par Maître Patrick Kinsch au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 3 février 2010 par Maître Gilles Dauphin au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg, notifié en date du même jour par acte d'avocat à avocat aux mandataires de la société anonyme ... s.a. et de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

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

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, Maître Guy Loesch, assisté de Maître Jérôme Conratd, avocat, Maître Patrick Kinsch, ainsi que Maître Gilles Dauphin, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 10 février 2010.

Suivant autorisation de bâtir no ..., du 3 septembre 2009, le bourgmestre de la Ville de Luxembourg autorisa l'administration des Bâtiments publics à construire provisoirement un foyer d'accueil pour toxicomanes sur un terrain sis à

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 27 novembre 2009, la société anonyme ... s.a. a fait introduire un recours tendant à l'annulation de l'autorisation de bâtir n° ... délivrée à l'administration des Bâtiments publics, le 3 septembre 2009 par le bourgmestre de la Ville de Luxembourg.

1. Quant à la recevabilité du recours

Etant donné que la loi ne prévoit aucun recours de pleine juridiction en matière de permis de construire, seul un recours en annulation a pu être introduit contre la décision litigieuse du 3 septembre 2009.

L'objet du recours est celui circonscrit dans le dispositif de la requête introductive d'instance¹. Si, en l'espèce, la société anonyme ... s.a., désignée ci-après « la société ... », a indiqué sur la première page de sa requête introductive d'instance vouloir formuler un recours en réformation, sinon en annulation à l'encontre de la décision litigieuse du 3 septembre 2009, force est de constater que dans le dispositif de la même requête introductive d'instance elle ne sollicite que l'annulation de ladite décision et que dans son mémoire en réplique elle admet que seul un recours en annulation peut être introduit en la présente matière. Le tribunal est partant amené à conclure que la société ... a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision déférée.

La partie étatique soulève l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt de la société Elle fait valoir que le seul fait d'être voisin proche d'une construction projetée ne saurait suffire à lui seul pour fonder l'intérêt à agir de la société demanderesse. Il faudrait de surcroît que l'inobservation éventuelle des règles d'urbanisme soit de nature à entraîner une aggravation concrète de la situation du voisin. En plus elle estime que les allégations relatives au nombre et à la qualité de ses visiteurs, invoquées par la société demanderesse afin de justifier son intérêt à agir, ne seraient pas établies. Le déplacement du centre d'accueil pour

¹ trib. adm. 21 novembre 2001, n°12921 du rôle, Pas. adm. 2009, V° Procédure contentieuse, n°262.

toxicomanes ne changerait rien à la situation telle qu'elle se présenterait actuellement au quartier de la gare de Luxembourg et l'aspect visuel du centre d'accueil projeté ne pourrait qu'améliorer la situation actuelle.

L'administration communale de la Ville de Luxembourg se rapporte à prudence de justice quant à la recevabilité du recours.

La société demanderesse réplique que pour justifier d'un intérêt à agir, un voisin devrait uniquement démontrer que sa situation de voisin risque d'être concrètement aggravée par la décision entreprise. Les nuisances subies par les riverains du lieu d'implantation actuel du centre d'accueil pour toxicomanes démontreraient à suffisance que sa situation serait négativement affectée si le projet autorisé venait à se réaliser. Quant à la réalité du nombre et de la qualité de ses visiteurs, la société demanderesse indique un extrait de son registre des visiteurs. Enfin, elle ajoute que des préoccupations d'ordre purement esthétiques ne seraient pas à la base de son action.

Il convient de rappeler à titre liminaire, au vu des arguments avancés par les parties défenderesse et tiers-défenderesse, que l'intérêt à agir n'est pas à confondre avec le fond du droit en ce qu'il se mesure non au bien-fondé des moyens invoqués à l'appui d'une prétention, mais à la satisfaction que la prétention est censée procurer à une partie, à supposer que les moyens invoqués soient justifiés², l'intérêt à agir plus particulièrement ne dépendant pas du sérieux des moyens invoqués à l'appui du recours - en l'espèce la réalité des nuisances alléguées par le demandeur -, dont l'analyse ne sera faite que dans le cadre de l'examen au fond.

Toute partie demanderesse introduisant un recours contre une décision administrative doit justifier d'un intérêt personnel distinct de l'intérêt général. Si les voisins proches ont un intérêt évident à voir respecter les règles applicables en matière d'urbanisme, cette proximité de situation constitue un indice pour établir l'intérêt à agir, mais ne suffit pas à elle seule pour le fonder. Il faut de surcroît que l'inobservation éventuelle de ces règles soit de nature à entraîner une aggravation concrète de leur situation de voisin³.

En l'espèce, il se dégage tant des pièces versées en cause que des explications des parties que la société demanderesse est le voisin immédiat et dispose d'une vue directe sur le centre d'accueil à ériger, dont la construction a été autorisée par la décision déférée. Etant donné que la décision déférée constitue une autorisation de bâtir un immeuble sur des terrains actuellement non utilisés, la construction d'un immeuble est forcément susceptible d'affecter dans une certaine mesure la situation du voisinage et donc de la société demanderesse. Ainsi, tant la proximité de situation que le fait que la construction litigieuse se trouve dans le champ de vision directe de la société demanderesse impliquent une incidence suffisante sur la situation de la société ..., de nature à justifier un intérêt à agir dans son chef⁴. Le moyen d'irrecevabilité soulevé, selon lequel la société demanderesse ne justifierait pas d'un intérêt à agir suffisant, est partant à rejeter pour ne pas être fondé.

² Voir notamment trib. adm. prés. 27 septembre 2002, n° 15373, Pas. adm. 2009, V° Procédure contentieuse, n°3.

³ trib. adm. 22 janvier 1997, n°9443 du rôle confirmé par Cour adm. 24 juin 1997, n° 9843C du rôle, Pas. adm. 2009, V° Procédure contentieuse, n° 56 et autres références y citées.

⁴ Voir notamment à ce sujet : trib. adm. 27 octobre 2004, n° 17791 du rôle et trib. adm. 15 juin 2005, n° 19332 du rôle, Pas. adm. 2009, V° Procédure contentieuse, n°61 et 58, et autres références y citées.

Aucun autre moyen d'irrecevabilité n'ayant été soulevé, le recours en annulation est recevable pour avoir été par ailleurs introduit dans les formes et délai de la loi.

2. Quant au fond

A l'appui de son recours la société ... expose à titre principal que la décision déférée serait contraire aux articles F.2 a) et F.0.2 de la partie écrite du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg, désigné ci-après par « le PAG ». Ainsi, les terrains sur lesquels le bâtiment autorisé par la décision déférée sera construit serait classé comme « terrain à étude » par le PAG de la Ville de Luxembourg et plus précisément comme « ensemble à restructurer ». Or, les zones classées comme « terrain à étude » et « ensemble à restructurer », seraient soumises à un régime très restrictif par le PAG. En vertu de l'article F.2.a) seuls « des travaux d'entretien et de transformation de moindre importance » durant « la période de confection de ces études et projets » y seraient autorisés. L'article F.0.2 du PAG prévoirait une exception au régime normal instauré par l'article F.2 a) qui serait à interpréter de manière restrictive. Dans ce contexte la société demanderesse renvoie à un arrêt du Conseil d'Etat du 13 novembre 1985 n°7517 et n° 7586 du rôle concernant l'interprétation d'une disposition d'un règlement des bâtisses, imposant une interdiction de construction en zone verte, à l'exception de constructions légères indispensables à l'agriculture.

La société demanderesse estime que la décision déférée ne respecterait aucune des conditions cumulatives imposées par l'article F.0.2 du PAG pour qu'une construction classée en zone « terrain à étude » puisse être autorisée. La construction projetée ne serait ni un « aménagement », ni « légère », ni « facilement amovible », ni affectée « à des usages temporaires ». Enfin, l'autorisation ne serait pas de nature à « léser aucun intérêt légitime ».

Ainsi, la construction projetée ne serait pas à considérer comme « aménagement » puisqu'elle porterait sur une surface de 2.000 mètres carrés et serait pleinement équipée pour accueillir, encadrer, soigner et nourrir environ 40 personnes 24 heures sur 24 heures et 7 jours sur 7.

De même, selon la société demanderesse, la construction projetée ne serait pas « légère » puisqu'elle comporterait deux étages construits en béton armé munie d'une gaine d'ascenseur. La construction en elle-même nécessiterait deux ans et le budget serait estimé à 3,8 millions d'euros.

La société demanderesse fait encore plaider que la construction ne serait pas à qualifier de « facilement amovible », puisque sa structure portante reposerait sur des colonnes en béton, dont les dalles de plafond seraient réalisées en béton armé avec des pré-dalles respectivement des hourdis dont les murs porteurs seraient réalisés avec des pré-murs recevant du béton armé coulé sur place, de sorte que la construction projetée ne s'apprêterait pas à un démontage et une réutilisation ultérieure.

Par ailleurs, il ne ressortirait pas du dossier que la construction serait destinée à « des usages temporaires » mais bien au contraire que le centre d'accueil serait appelé à fonctionner, si ce n'est 24 heures sur 24 heures, du moins de 15.00 heures à 9.00 heures et ce, 7 jours sur 7.

La société demanderesse ajoute que l'autorisation déférée serait limitée à dix ans, mais que compte tenu de la volonté des auteurs du PAG, prévoyant un principe et des exceptions

limitatives, une autorisation pour une durée de dix ans, même révocable, constituerait une interprétation absurde de l'esprit de l'article F.0.2 du PAG et viderait l'exigence de « durée limitée » dans le temps de toute sa substance.

Enfin, la société demanderesse estime que la décision déférée lèserait manifestement ses « intérêts légitimes » qui seraient : la sécurité de son personnel et de ses visiteurs, l'attrait de la situation de son bâtiment pour la clientèle et ses employés présents et futurs et la viabilité économique d'un projet immobilier en cours de développement sur sa propriété foncière.

La partie étatique estime en premier lieu que la société ... n'aurait ni qualité ni intérêt à soulever l'article F.0.2 du PAG, étant donné que cette disposition ne servirait pas à protéger les intérêts des voisins, mais uniquement ceux de l'administration communale.

L'administration communale de la Ville de Luxembourg expose en premier lieu que l'article F.0.2 du PAG serait à considérer dans son cadre général. Ledit texte serait restrictif, mais uniquement en ce qu'il viserait à éviter la création de droits acquis dans le chef du demandeur d'autorisation. En effet, étant donné que la destination des terrains classés comme « terrains à étude » ne serait pas connue et afin d'éviter qu'une autorisation de construire crée des droits acquis dans le chef du propriétaire, les autorisations délivrées pour les constructions sur ces terrains ne pourraient être que provisoires.

Tant la partie étatique que l'administration communale de la Ville de Luxembourg soutiennent, par ailleurs, que la construction projetée serait légère et facilement amovible. En effet, il s'agirait d'une construction modulaire qui pourrait être posée et enlevée rapidement. Seule la chape et la gaine d'ascenseur seraient construites en béton, ce qui ne pourrait pas être évité pour des raisons de stabilité et de sécurité. Dans ce contexte l'administration communale de la Ville de Luxembourg et la partie étatique renvoient à un extrait du dossier de demande d'autorisation d'exploitation dans le cadre de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés qui ferait erronément état de ce que l'ensemble des éléments porteurs de l'immeuble serait en béton armé. Or, le même extrait du dossier de demande de l'autorisation d'exploitation préciserait que la construction pourrait en fonction de la solution définitive retenue, être exécutée en construction préfabriquée modulaire. D'autre part, il ressortirait du même extrait que la durée du chantier de gros-œuvre serait estimée à cinq mois, durée qui serait incompatible avec la réalisation d'un ouvrage exécuté en dur. Dans le même contexte, l'administration communale de la Ville de Luxembourg renvoie encore à un courrier d'un bureau d'architectes du 3 décembre 2009 suivant lequel l'aménagement projeté serait une construction légère préfabriquée. Enfin, l'article F.0.2 du PAG imposerait au maître d'ouvrage l'obligation de supprimer les aménagements et de rétablir l'état antérieur, à l'expiration ou en cas de révocation de l'autorisation.

L'administration communale de la Ville de Luxembourg ainsi que la partie étatique estiment encore que l'aménagement serait affecté à un usage temporaire. En effet, la référence par le texte de l'article F.0.2 du PAG à la notion d'usage temporaire signifierait que l'usage ne pourrait être effectué que sur une durée limitée dans le temps et en l'espèce, l'autorisation déférée serait provisoire et limitée à une durée maximale de dix ans et de surplus, révocable à tout moment.

L'administration communale de la Ville de Luxembourg insiste encore sur le fait que l'aménagement projeté serait autorisé à titre exceptionnel.

Enfin, tant l'administration communale de la Ville de Luxembourg que la partie étatique estiment que le projet autorisé ne lèserait pas les intérêts légitimes. Suivant la partie étatique, peu importe l'emplacement du centre d'accueil pour toxicomanes, il y aurait toujours des habitants prétendant que leurs intérêts seraient méconnus. L'administration communale de la Ville de Luxembourg estime de son côté que le projet viserait à limiter les nuisances possibles d'une telle infrastructure. Ainsi, l'aménagement d'une structure d'accueil pour toxicomanes aurait d'ores et déjà pu résoudre des problèmes liés à l'usage de la drogue et le nouveau projet apporterait encore des améliorations à la situation. En outre, en cas d'une mise en balance des intérêts en l'espèce, la balance pencherait résolument en faveur de l'aménagement du projet.

La société ... réplique qu'elle serait en droit d'invoquer l'article F.0.2 du PAG. En effet, les auteurs du PAG n'auraient pas entendu protéger les intérêts de l'administration, mais ils auraient indubitablement entendu encadrer de manière stricte le pouvoir du bourgmestre. Il n'existerait aucune raison de procéder à une distinction entre les conditions de légalité pouvant être invoquées par tous et celles qui ne pourraient l'être que par l'autorité publique.

Quant au fait que la construction projetée serait une construction modulaire, la société ... estime d'abord que le courrier du bureau d'architectes du 3 décembre 2009, invoqué en cause par les parties défenderesse et tiers intéressée, serait à considérer avec suspicion, alors qu'il aurait été émis postérieurement à la prise de l'acte attaqué. Par ailleurs, la durée du chantier prévue pour les gros œuvres de cinq mois ne serait pas inconciliable avec une construction en dur. Bien au contraire, la référence à un délai de cinq mois confirmerait qu'une construction en dur serait effectivement projetée, puisque la phase de gros-œuvre d'une construction en containers préfabriqués ne durerait que six semaines à deux mois.

La société demanderesse fait encore exposer que la décision déférée serait imprécise dans la mesure où elle ne contiendrait aucune indication relative à la nature des éléments de construction utilisés, de sorte qu'elle ne respecterait pas l'article F.0.2 du PAG.

La société ... conteste encore le caractère léger de la construction projetée. Elle insiste sur le fait que la simple référence au caractère modulaire d'une construction ne fournirait aucune indication quant aux matériaux avec lesquels cette construction serait réalisée. Par construction modulaire il ne serait fait référence qu'à une construction constituée d'un ensemble de modules ou sous-ensembles. Ainsi, il ne serait pas exclu qu'une construction modulaire serait réalisée en tout ou en partie avec du béton coulé sur place. Par ailleurs, l'adjectif « préfabriqué » n'aurait aucun impact sur le caractère massif d'une construction mais impliquerait uniquement que les composantes d'une construction seraient fabriquées en dehors de leur emplacement définitif. De même, les termes de « préfabrication légère » ou de « préfabrication lourde » ne serviraient qu'à distinguer entre deux méthodes de construction et ne préjugeraient pas du caractère léger ou non d'une construction.

La société ... expose par ailleurs que la gamme de construction préfabriquée retenue en l'espèce serait qualifiée de solution définitive et renvoie à ce titre au site internet du fabricant de constructions préfabriquées invoqué par l'Etat.

En outre, la société ... renvoie à l'article A.0.2 e) du PAG de la Ville de Luxembourg qui énumérerait comme aménagements légers : des vérandas ou jardins d'hiver sous certaines conditions. De même, elle renvoie au code français de l'urbanisme qui utiliserait également

les termes d'« aménagements légers » et conclut que l'acceptation des termes « aménagements légers » telle que défendue en l'espèce par la partie étatique et la Ville de Luxembourg serait exorbitante et à écarter.

La société ... estime ensuite que la construction projetée ne serait pas à qualifier de « facilement amovible ». En effet, l'enlèvement de la construction entraînerait une perte de 55% du coût de construction initial. D'ailleurs, l'entreprise spécialisée en matière de location de construction, indiquée par la partie étatique, n'indiquerait pas la gamme de construction apparemment choisie pour l'aménagement litigieux parmi ses produits. La société demanderesse en conclut que ce type de construction ne serait probablement pas conciliable avec un projet à court terme.

Par ailleurs, la société demanderesse met en doute le caractère provisoire de la construction projetée. Elle estime qu'il serait peu probable que l'Etat investirait une somme de 3,8 millions d'euros dans un projet risquant de devoir être relocalisé à tout moment. D'ailleurs, la thèse du caractère provisoire serait contredite par la motion du conseil communal de la Ville de Luxembourg du 25 février 2008.

La société demanderesse ajoute que l'exigence d'une affectation « à des usages temporaires » serait distincte et additionnelle à celle de la durée limitée.

Enfin, la société ... estime que l'implantation du centre d'accueil pour toxicomanes à quelques mètres seulement de son siège social occasionnerait inmanquablement des nuisances sérieuses du type de celles subies actuellement par les riverains du lieu d'implantation actuel. L'argument de l'Etat suivant lequel il y aurait toujours des habitants mécontents, peu importe l'emplacement du centre d'accueil, serait absurde étant donné qu'il suffirait d'ériger ledit centre sur une parcelle pour laquelle la non-violation des intérêts légitimes des tiers ne figurerait pas parmi les conditions de légalité requises. D'ailleurs, le PAG n'autoriserait pas le bourgmestre à passer outre une violation avérée des intérêts légitimes des riverains au moyen d'une mise en balance des intérêts en présence.

Tant l'administration communale de la Ville de Luxembourg que l'Etat insistent sur le fait que la société ... n'aurait pas intérêt à se prévaloir des dispositions relatives aux restrictions de matériaux pouvant être utilisés étant donné que ces dispositions seraient destinées à protéger les voisins et que du point de vue de la protection des tiers, une construction massive et une construction modulaire seraient équivalentes.

La partie étatique rappelle encore que le centre d'accueil projeté ne serait certainement pas construit « *en dur* ». Si évidemment l'une ou l'autre partie en béton ne pourrait pas être évitée, cela ne permettrait pas de conclure que la construction ne serait pas du type « *léger* ».

L'administration communale de la Ville de Luxembourg ajoute que le tribunal administratif ne serait pas compétent pour vérifier si les constructions érigées seraient conformes à l'autorisation émise. Il s'agirait en effet d'une question de l'exécution de ladite autorisation qui échapperait à la compétence des juridictions administratives.

Par ailleurs, selon l'Etat et la Ville de Luxembourg, les articles A.0.2 e) du PAG de la Ville de Luxembourg et les dispositions du code de l'urbanisme français diffèreraient fondamentalement du but, c'est-à-dire de la *ratio legis* de l'article F.0.2 du PAG, de sorte que

ces articles ne pourraient pas servir de base pour interpréter la notion d'« *aménagements légers* » au sens de l'article F.0.2 du PAG.

Suivant la partie étatique le mot « temporaire » signifierait dans le présent contexte que l'utilisation du bâtiment autorisé devrait pouvoir prendre fin, dès que l'étude de la commune relative à la détermination définitive du terrain à étude, serait terminée.

Quant à la motion du conseil communal du 25 février 2008, invoquée en cause par la société demanderesse, la Ville de Luxembourg estime qu'il n'en ressortirait pas que le site de la rue d'Alsace serait un site définitif.

L'Etat soutient encore que la non-violation des intérêts légitimes des tiers constituerait de manière générale une condition de légalité de l'action des pouvoirs publics. La raison pour laquelle cette condition serait expressément énumérée à l'article F.0.2 du PAG tiendrait au fait que ce texte ne réglerait pas les caractéristiques urbanistiques des constructions autorisables avec autant de précision que les autres dispositions du PAG, de sorte que la condition relative aux « *intérêts légitimes* » pourrait servir de base à un éventuel refus fondé sur des raisons urbanistiques, mais non exprimées avec précision dans le texte du PAG lui-même.

L'administration communale de la Ville de Luxembourg renvoie, quant à la violation des intérêts légitimes invoquée par la société ..., à un courrier envoyé à ladite société le 22 février 2008 sous la signature conjointe du ministre de la Santé, du ministre des Travaux publics et du bourgmestre de la Ville de Luxembourg affirmant que le centre d'accueil résoudrait plus de problèmes qu'il n'en créerait. Par ailleurs, la notion d'« *intérêts légitimes* » comprise dans le PAG serait à considérer dans un contexte urbanistique et aucun intérêt légitime de cet ordre ne serait atteint en l'espèce.

Quant moyen de la partie étatique suivant lequel la société demanderesse n'aurait ni intérêt, ni qualité à soulever l'article F.0.2 du PAG ayant trait aux aménagements provisoires, force est de constater qu'en règle générale, la recevabilité d'une action contentieuse est examinée à l'aube des conclusions présentées et non à celle des moyens soulevés. Si les conclusions de la requête sont recevables, le demandeur est recevable à invoquer tout moyen à l'appui de ses prétentions. Le juge administratif n'apprécie pas si le demandeur a intérêt ou non à invoquer certains moyens : si le demandeur est recevable à attaquer une décision administrative, il pourra pour ce faire soulever tous les moyens que la juridiction administrative peut examiner⁵.

Dans la mesure où le tribunal vient de retenir que la société demanderesse dispose en l'espèce d'un intérêt à agir et que le recours en annulation introduit par la société demanderesse est recevable et à défaut par l'article F.0.2 du PAG de déterminer les personnes susceptibles de l'invoquer, la société demanderesse dispose bien de l'intérêt et de la qualité pour soulever ledit article.

Quant à la légalité de l'autorisation de construire déférée, il y a d'abord lieu de relever qu'aux termes de l'article 37, alinéa 2 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : « *L'autorisation de construire n'est accordée que si*

⁵ Jurisclasseur administratif, vol. 11, fasc 1086, n° 110.

les travaux sont conformes, soit au plan ou au projet d'aménagement général et le cas échéant au plan ou au projet d'aménagement particulier (...) partie graphique et écrite ».

En l'espèce, les parties sont en désaccord sur la conformité des travaux envisagés et partant de la décision déférée, par rapport au PAG et plus précisément par rapport aux articles F.0 et suivants du PAG.

A titre liminaire, le tribunal constate qu'il est constant en cause, pour n'être contesté par aucune des parties, que les terrains concernés par l'autorisation de construction déférée sont classés par la partie graphique du PAG dans une zone intitulée « *terrains à étude* » et portant le sous-titre : « *Les ensembles à restructurer* ».

La partie écrite du PAG traite les zones des « *terrains réservés et terrains à étude* » aux articles F.0 et suivants. Ainsi, sous l'article F.0 du PAG de la Ville de Luxembourg, intitulé « *Les terrains réservés et les terrains à étude* », figurent les articles F.0.1 et F.0.2. Aux termes de l'article F.0.1. : « *Les terrains et les terrains à étude sont subdivisés en :*

- *les terrains réservés*
- *les terrains à étude*
- *les nouveaux alignements de la voie publique*
- *les zones d'aménagement différé* ».

L'article F.0.2 du même PAG intitulé : « *Les aménagements provisoires* » continue en disposant : « *Des aménagements légers et facilement amovibles, affectés à des usages temporaires, peuvent être autorisés à titre exceptionnel pour une durée limitée et sous réserve de révocation, même si ces aménagements ne répondent pas aux dispositions du présent projet d'aménagement, à condition de ne léser aucun intérêt légitime.*

A l'expiration de l'autorisation ou en cas de révocation de celle-ci, les aménagements doivent être supprimés et l'état antérieur doit être rétabli ».

Quant aux terrains à étude et plus précisément quant aux ensembles à restructurer, l'article F.2 a) du PAG de la Ville de Luxembourg dispose : « *A l'intérieur du périmètre d'agglomération figurent des ensembles de terrains pour lesquels une restructuration s'impose dans l'intérêt de la rénovation urbaine.*

Ces terrains sont soumis à l'obligation d'être couverts par une étude globale de développement à faire élaborer par la Ville, ou par l'Etat pour les terrains compris dans le périmètre d'expropriation du Kirchberg.

Cette étude de développement permettra d'arrêter des projets portant soit sur l'ensemble, soit sur une partie de ces terrains et fixant dans le détail les alignements, les affectations et les règles de construction.

Le bourgmestre pourra accorder, pendant la période de confection de ces études de projets, des autorisations pour des travaux d'entretien et de transformation de moindre importance. (...) ».

Il ressort de la lecture combinée de ces articles qu'en principe, durant la période de confection des études et projets, seules des autorisations pour des travaux d'entretien et de transformation de moindre importance ne peuvent être émises par le bourgmestre, concernant

les terrains situés dans des zones classées comme « *terrains à étude* » et « *ensembles à restructurer* » et ce dans un souci de garder ces terrains inoccupés durant l'établissement d'une étude globale, en vue de la réalisation ultérieure d'une restructuration et d'une affectation d'ensemble. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que le bourgmestre peut émettre des autorisations, concernant lesdits terrains, pour des aménagements provisoires, définies à l'article F.0.2 du PAG.

En effet, l'intention des auteurs du PAG en créant les zones intitulées « *terrains à études* » était de pouvoir effectuer des études pour analyser les possibilités et options de développement des terrains en question, en vue de déterminer l'affectation de ces terrains et ce « *dans l'intérêt de la rénovation urbaine* ». Ce n'est que sur base de ces études que les autorités communales décideront des projets concrets pouvant être réalisés sur ces terrains, compte tenu des options et affectations des sols retenus. Il s'agit là d'une approche, par ailleurs, reprise par la loi modifiée du 19 juillet 2004 précitée, prévoyant à l'échelle de tout le territoire communal, d'abord la réalisation d'une étude préparatoire qui permettra de déterminer ensuite l'affectation précise des différentes zones. Ainsi, en attendant le résultat de ces études, les terrains concernés doivent logiquement rester disponibles afin de pouvoir être ultérieurement affectés à la destination retenue par les études.

Il suit des considérations qui précèdent que l'article F.0.2 du PAG, en ce qu'il prévoit la possibilité d'autoriser des aménagements provisoires sur les « *terrains à études* », constitue une exception au principe de disponibilité de ces terrains durant l'élaboration des études. Partant, l'article F.0.2, constituant une exception à un principe, est à interpréter de manière restrictive.

Il convient dès lors de vérifier si la mise en place du centre d'accueil pour toxicomanes telle qu'autorisée par la décision déferée est à considérer comme un aménagement provisoire au sens de l'article F.0.2 du PAG.

Au sens premier la notion d'aménagement signifie « *manière d'aménager, de disposer* » et est un synonyme des notions d'« *agencement, arrangement, disposition, distribution et organisation* »⁶. Dans le sens strict, la notion d'aménagement ne vise donc que la disposition ou l'arrangement d'un espace.

Dans son acceptation commune plus large, la notion d'aménagement peut traduire l'idée de l'installation et de l'organisation d'éléments dans un espace sans affecter ce dernier durablement. Ainsi, la notion d'aménagement s'oppose à celle de construction. En effet, le sens premier de la notion de construire est celui de « *bâtir, suivant un plan déterminé, avec des matériaux divers* »⁷, et la notion de construction se définit comme : « *édifice ou ouvrage en maçonnerie, tels que maisons, murs, fosses d'aisances, forges, fourneaux, puits, aqueducs etc.* »⁸ ou comme « *Tout assemblage solide et durable de matériaux, quelle que soit sa fonction* »⁹. Des synonymes de la notion de construction sont notamment les notions d'« *assemblage* », d'« *édification* » ou d'« *érection* »¹⁰. Les notions de construire ou de

⁶ Le Nouveau Petit Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, éditions dictionnaires Le Robert, Paris, 1996, V^o aménagement.

⁷ Le Nouveau Petit Robert, op.cit, V^o construire.

⁸ G. Bonnefoy, Code Perrin ou dictionnaire des constructions, douzième édition, 1925, Paris, imprimerie et librairie générale de jurisprudence.

⁹ Le petit dicobat, dictionnaire général du bâtiment, 1994, éditions arcature.

¹⁰ Le Nouveau Petit Robert, op.cit, V^o construction.

construction sont caractérisées dans leur acceptation commune par l'idée d'assembler ou de constituer solidement, sans cependant requérir systématiquement l'incorporation de l'ouvrage au sol, l'ajoute de pareille exigence impliquant au contraire une réduction d'une notion à portée généralement plus large¹¹. La notion d'aménagement sert dès lors à désigner l'action d'installer ou de disposer des éléments, sans revêtir un quelconque caractère durable ou solide, tandis que la notion de construction vise concrètement l'édification d'un ouvrage durable et solide.

Dans la mesure où les auteurs du PAG ont pris le soin d'insérer la notion d'aménagement dans l'article F.0.2 du PAG et non point celle de construction, il y a lieu d'admettre qu'ils ont précisément voulu éviter l'érection de constructions dans les zones concernées, c'est-à-dire d'édifices présentant une certaine solidité et durabilité.

En l'espèce, la décision déferée porte « *autorisation de construire provisoirement un foyer d'accueil pour toxicomanes* ». Il ressort par ailleurs des différentes pièces versées au dossier, dont notamment des plans annexés à l'autorisation de construire déferée, que ce centre d'accueil formera un ensemble, composé d'un immeuble à deux étages (rez-de-chaussée et 1^{er} étage) et d'un parc ainsi que d'une douzaine de places de parking. Suivant lesdits plans, l'immeuble projeté aura environ une cinquantaine de mètres de longueur et à peu près dix-huit mètres de largeur, et regroupera au rez-de-chaussée, notamment une salle d'injection, des salles d'accueil, des locaux sanitaires et des locaux techniques, tandis que le premier étage sera principalement constitué de chambres et de bureaux.

Ainsi, indépendamment des matériaux utilisés pour l'édification du centre d'accueil pour toxicomanes et alors même qu'il pourrait s'agir d'éléments modulaires, il reste indéniable, au vu de la composition du centre d'accueil telle que décrite ci-avant et de la destination dudit centre, à savoir, notamment, l'accueil et l'hébergement quotidien d'une quarantaine de toxicomanes, que ledit centre constitue une construction, c'est-à-dire un assemblage de matériaux présentant une certaine solidité et durabilité.

Par conséquent, étant donné que la notion d'aménagement provisoire au sens de l'article F.0.2 du PAG est à interpréter de manière restrictive et que le centre d'accueil pour toxicomanes constitue une construction, le tribunal est amené à conclure que ledit centre n'est pas à considérer comme aménagement au sens de l'article F.0.2 du PAG. Or, dans la mesure où seuls des aménagements provisoires peuvent être autorisés sur les terrains situés dans des zones classés comme « *terrains à étude* » et « *ensembles à restructurer* » le bourgmestre de la Ville de Luxembourg n'a pas valablement pu autoriser la construction du centre d'accueil pour toxicomanes sur les terrains classés comme « *terrains à étude* » et « *ensembles à restructurer* », de sorte que la décision déferée encourt l'annulation, sans qu'il y ait besoin d'analyser plus en avant les autres moyens invoqués par la société demanderesse à l'appui de son recours.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

¹¹ cf. Cour adm. 13 décembre 2005, n° 20222C du rôle, ainsi que trib. adm. 29 octobre 2009, n°24429 du rôle, disponibles sur : www.jurad.etat.lu.

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond le déclare justifié ;

partant annule la décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 3 septembre 2009 portant autorisation de construire provisoirement un foyer d'accueil pour toxicomanes sur un terrain, sis à ... ;

condamne l'administration communale de la Ville de Luxembourg aux frais.

Ainsi jugé par:

Catherine Thomé, premier juge,
Claude Fellens, premier juge,
Françoise Eberhard, juge,

et lu à l'audience publique du 31 mars 2010, par le premier juge Catherine Thomé, en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Catherine Thomé

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 31.03.2010

Le Greffier du Tribunal administratif