

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

COUR ADMINISTRATIVE

Numéros du rôle: **26900C** et **26901C**

Inscrits le 10 mai 2010

Audience publique du 23 novembre 2010

**Appels formés par
l'administration communale de la Ville de Luxembourg et
l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg
contre un jugement du tribunal administratif du 31 mars 2010
(n° 26368 du rôle) ayant statué sur un recours formé par
la société anonyme ...,
dirigé contre une décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg
en matière d'urbanisme**

D)

Vu l'acte d'appel, inscrit sous le numéro 26900C du rôle, déposé au greffe de la Cour administrative le 10 mai 2010 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, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, établie à L-1648 Luxembourg, 42, Place Guillaume, Hôtel de Ville, dirigé contre le jugement rendu par le tribunal administratif le 31 mars 2010 (n° 26368 du rôle), par lequel ledit tribunal a annulé, sur requête de la société anonyme ..., une décision du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 3 septembre 2009 portant autorisation, au profit de l'administration des Bâtiments publics, de construire provisoirement un foyer d'accueil pour toxicomanes sur un terrain, sis à ... ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Carlos CALVO, demeurant à Luxembourg, du 12 mai 2010, portant signification de cet acte d'appel à la société anonyme ..., établie et ayant son siège social à, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions, inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ... ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 10 juin 2010 par Maître Guy LOESCH, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme ..., préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le même jour 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 réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 12 juillet 2010 par Maître Gilles DAUPHIN au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 8 octobre 2010 par Maître Guy LOESCH, au nom de la société anonyme ..., préqualifiée ;

II)

Vu l'acte d'appel, inscrit sous le numéro 26901C du rôle, déposé au greffe de la Cour administrative le 10 mai 2010 par Maître Patrick KINSCH au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, dirigé contre ledit jugement du tribunal administratif du 31 mars 2010 (n° 26368 du rôle) ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 10 juin 2010 par Maître Gilles DAUPHIN au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réponse, intitulé « *mémoire en réplique* », déposé au greffe de la Cour administrative le même jour par Maître Guy LOESCH, au nom de la société anonyme ..., préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 12 juillet 2010 par Maître Patrick KINSCH au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 8 octobre 2010 par Maître Guy LOESCH, au nom de la société anonyme ..., préqualifiée ;

I) et II)

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Patrick KINSCH, Maître Gilles DAUPHIN et Maître Guy LOESCH, assisté de Maître Jérôme CONRATD, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 16 novembre 2010.

Par un courrier du 1^{er} septembre 2008, le directeur des Bâtiments publics auprès de l'administration des Bâtiments publics introduisit auprès du bourgmestre de la Ville de Luxembourg, ci-après « *le bourgmestre* », une « *demande d'autorisation de bâtir provisoire relative à la construction d'un foyer d'accueil d'urgence pour toxicomanes à réaliser sur des parties des parcelles ..., ... et ... à ...* ».

Suivant autorisation de bâtir no. ... du 3 septembre 2009, le bourgmestre délivra au profit de l'administration des Bâtiments publics une autorisation de bâtir provisoire pour un foyer d'accueil pour toxicomanes sur un terrain sis à ..., ladite autorisation étant valable pour une durée maximale de 10 ans et révoquant à tout moment.

Par courrier du 15 septembre 2009, le bourgmestre communiqua la décision d'autorisation à la société anonyme ... SA., ci-après « *la société ...* », qui avait fait part, auparavant, de son objection au projet, notamment dans un courrier du 7 janvier 2009.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 27 novembre 2009, la société ... introduisit un recours contentieux tendant à l'annulation de l'autorisation de bâtir précitée du 3 septembre 2009.

Par jugement du 31 mars 2010, le tribunal déclara le recours recevable et justifié, annula la décision préindiquée du bourgmestre du 3 septembre 2009, tout en mettant les frais de l'instance à charge de l'administration communale de la Ville de Luxembourg, ci-après « *l'administration communale* ».

Le tribunal constata en premier lieu que les terrains concernés par l'autorisation litigieuse étaient classés par la partie graphique du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg, ci-après « *le PAG* », dans une zone intitulée « *terrains à étude* » portant le sous-titre « *les ensembles à restructurer* », que la partie écrite du PAG traitait les zones des « *terrains réservés et terrains à étude* » aux articles F.0 et suivants, qu'il ressortait d'une lecture combinée des dispositions applicables, à savoir des articles F.0.1, F.0.2 et F.2 a), que durant la période de confection des études et projets, seules des autorisations pour des travaux d'entretien et de transformation de moindre importance pouvaient être émises par le bourgmestre, par 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, et que ce n'était qu'à titre exceptionnel que le bourgmestre pouvait émettre des autorisations concernant lesdits terrains pour des aménagements provisoires tels que définis à l'article F.0.2 du PAG.

Les premiers juges relevèrent ensuite 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* », constituait une exception au principe d'indisponibilité de ces terrains durant l'élaboration des études, que ledit article était partant à interpréter de manière restrictive et qu'il convenait de vérifier si la mise en place du centre d'accueil pour toxicomanes était à considérer comme un aménagement provisoire au sens de l'article F.0.2 du PAG.

Le tribunal nota dans ce contexte que la notion d'« *aménagement* » servait 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 visait concrètement l'édification d'un ouvrage durable et solide et que dans la mesure où les auteurs du PAG avaient pris le soin d'insérer la notion d'aménagement à l'article F.0.2 du PAG et non point celle de construction, il y avait lieu d'en déduire la volonté d'éviter l'érection de constructions

dans les zones concernées, c'est-à-dire d'édifices présentant une certaine solidité et durabilité.

Sur ce, le tribunal constata, sur base des pièces du dossier, que le centre d'accueil projeté formait un ensemble composé d'un immeuble à deux étages (rez-de-chaussée et 1^{er} étage), d'un parc ainsi que d'une douzaine de places de parking, qu'il avait environ une cinquantaine de mètres de longueur et à peu près dix-huit mètres de largeur et regroupait 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 était principalement constitué de chambres et de bureaux, et qu'indépendamment des matériaux utilisés pour l'édification dudit centre et alors même qu'il pourrait s'agir d'éléments modulaires, il restait indéniable, au vu de la description et de la destination dudit centre, à savoir, l'accueil et l'hébergement quotidien d'une quarantaine de toxicomanes, que celui-ci constituait une construction, c'est-à-dire un assemblage de matériaux présentant une certaine solidité et durabilité.

Partant, le tribunal arriva à la conclusion que le centre en question n'était pas à considérer comme « *aménagement* » au sens de l'article F.0.2 du PAG et que, comme seuls des aménagements provisoires pouvaient être autorisés sur les terrains situés dans des zones classées comme « *terrains à étude* » et « *ensembles à restructurer* », le bourgmestre n'avait pas valablement pu autoriser la construction du centre d'accueil pour toxicomanes sur les terrains litigieux.

Par deux requêtes séparées déposées le 10 mai 2010 au greffe de la Cour administrative, respectivement l'administration communale et l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ont déclaré relever appel du prédit jugement du 31 mars 2010.

Etant donné que les deux requêtes d'appel visent le même jugement et ont trait au même objet, à savoir l'autorisation préindiquée du bourgmestre du 3 septembre 2009, que les moyens développés au fond à l'appui des deux recours se recoupent en grande partie, il y a lieu, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de joindre les deux appels sous analyse et d'y statuer par un seul et même arrêt.

QUANT AU MOYEN D'IRRECEVABILITE DU RECOURS INTRODUCTIF DE PREMIERE INSTANCE POUR DEFAUT D'INTERET A AGIR DANS LE CHEF DE LA SOCIETE ...

Dans son acte d'appel du 10 mai 2010, l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg estime qu'il y a lieu d'examiner de manière critique la recevabilité du recours initial de la société ... et que le seul fait d'être un voisin proche de la construction autorisée ne serait pas suffisant pour fonder un intérêt à agir. D'après la partie étatique, il faudrait que l'inobservation éventuelle des règles d'urbanisme soit de nature à entraîner une aggravation concrète de la situation du voisin, ce qui ne serait pas établi en l'espèce.

L'administration communale, de son côté, estime que l'aspect visuel du centre d'accueil projeté ne ferait qu'améliorer la situation existante et que les motifs retenus par le

tribunal pour reconnaître un intérêt suffisant dans la chef de la société ... ne se trouveraient pas vérifiées en fait.

C'est cependant à juste titre que le tribunal a constaté que la société ... est un voisin immédiat du centre d'accueil à ériger, qui se trouve dans le champ de vision direct de celle-ci, et que la décision litigieuse constitue une autorisation de construire pour un immeuble sur des terrains actuellement non utilisés. Partant, la construction litigieuse est forcément susceptible d'affecter la situation du voisinage, partant de la société ..., ne serait-ce que par son aspect visuel et par l'impact de la fréquentation dudit centre, et est de nature à aggraver concrètement sa situation de voisin.

Partant, le moyen d'irrecevabilité tiré d'un défaut d'intérêt à agir est à rejeter.

QUANT A LA LEGALITE DE L'AUTORISATION DU BOURGMESTRE DU 3 SEPTEMBRE 2009

Il est constant en cause que les terrains devant accueillir l'immeuble litigieux sont classés, d'après la partie graphique du PAG, en « *terrain à étude – ensemble à restructurer* », tombant dans le champ d'application des articles F.0 et F.2 de la partie écrite du PAG, et que le projet litigieux a été autorisé par le bourgmestre sur base plus particulièrement de l'article F.0.2 du PAG, intitulé « *les aménagements provisoires* », d'après lequel :

« 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 ».

Dans ce contexte, la partie étatique soutient, tout comme en première instance, que la société ... ne serait pas recevable à soulever le moyen d'annulation tiré d'une violation de l'article F.0.2 du PAG, étant donné que ledit article aurait pour but exclusif de protéger les intérêts de l'administration communale. En effet, les restrictions quant aux matériaux pouvant être utilisés pour les aménagements provisoires au sens de l'article F.0.2 du PAG ou quant à l'importance de la construction ne seraient pas destinées à protéger les voisins ou des tiers quelconques, mais uniquement les intérêts de l'administration communale, à savoir plus précisément l'intérêt de celle-ci de pouvoir déterminer, même après la construction du foyer litigieux, la destination définitive des terrains à étude. Autrement dit, si la bâtisse devait être détruite comme étant incompatible avec la destination définitive du terrain à étude, il s'agirait de veiller à ce que cette destruction puisse se faire le plus rapidement possible en enlevant le corps de la bâtisse et en supprimant le reste des matériaux.

Ladite argumentation est cependant à rejeter.

En effet, si le foyer litigieux a effectivement été autorisé par application de l'article F.0.2 du PAG en tant qu'« *aménagement léger et facilement amovible* » pour un usage temporaire, à savoir au maximum 10 ans, et que l'administration communale veut de la sorte garder la mainmise sur la destination définitive du terrain en question, il n'en demeure pas moins que la société ..., en tant que voisin immédiat du terrain en question, a un intérêt évident à veiller à ce que ledit terrain ne soit pas utilisé à des fins contraires au PAG, même de l'assentiment de l'administration communale, et est partant en droit de se prévaloir des dispositions inscrites à l'article F.0.2 du PAG, ceci d'autant plus que la bâtisse autorisée est susceptible d'aggraver concrètement sa situation pendant toute la période durant laquelle ledit foyer est appelé à ouvrir ses portes aux toxicomanes.

L'administration communale, à l'appui de son appel, soutient en premier lieu que l'article F.0.2 du PAG devrait être interprété dans son cadre général et au regard du but poursuivi, et non pas uniquement par une comparaison des définitions littérales des termes « *construction* » et « *aménagement* », au mépris de la nature amovible des aménagements en l'espèce. Ainsi, une autorisation de construire conférée pour une durée limitée ne créerait pas de droit acquis dans le chef du maître d'ouvrage et l'autorisation litigieuse, intitulée autorisation provisoire, préciserait clairement qu'elle était délivrée à titre provisoire pour une durée de 10 ans, révocable à tout moment, ce qui imposerait au maître d'ouvrage un résultat à atteindre et ce dernier devrait prendre, dès la conception du projet, les mesures nécessaires afin d'être en mesure de respecter cette obligation. Partant, les conditions imposées par l'autorisation provisoire empêcheraient que l'on soit en présence d'un « *édifice présentant une certaine solidité et durabilité* » et le but poursuivi par l'article F.0.2 du PAG serait atteint.

Pour le surplus, comme la notion d'« *aménagement* », inscrite à l'article F.0.2 du PAG, traduit l'idée d'une installation et d'une organisation d'éléments dans un espace sans affecter ce dernier durablement, ladite condition se trouverait remplie en l'espèce, étant donné que l'autorisation est révocable à tout moment et a été délivrée pour un terme ne pouvant dépasser 10 ans.

L'administration communale soutient encore que les conditions de « *léger* » et « *facilement amovible* » ne seraient pas nécessairement liées à la taille de l'aménagement projeté et même un aménagement d'une certaine taille serait à considérer comme « *léger* » et « *facilement amovible* » si les matériaux utilisés pour son édification permettaient de remplir ces conditions. Or, en l'espèce, l'aménagement projeté serait de type industriel, à base d'éléments porteurs en bois ou en métal, sous forme d'une construction modulaire préfabriquée, de sorte qu'on serait en présence d'« *aménagements légers et facilement amovibles* ».

Finalement, l'administration communale précise encore que les modules préfabriqués que l'Etat entend mettre en place pourraient être amenés sur place par camion-grue et enlevés tout aussi facilement pour être réutilisés, que seuls des éléments mineurs seraient réalisés en béton pour des raisons de stabilité technique et de sécurité, comme la chape et la gaine d'ascenseur, et que le fait que les conséquences financières soient plus ou moins importantes, en cas d'expiration ou de révocation de l'autorisation litigieuse, ne

permettrait pas de déduire qu'un aménagement serait facilement amovible ou non, la notion d'«*amovible*» étant à considérer sous ses aspects techniques et non pas financiers.

L'Etat, de son côté, soutient également que le sens de la notion d'«*aménagement léger et facilement amovible*» devrait être déterminé par rapport au but poursuivi par le texte réglementaire, à savoir sa *ratio legis*. Contrairement à la solution retenue par le tribunal, l'Etat met l'accent sur la facilité d'enlever les matériaux utilisés pour l'édification du centre d'accueil pour toxicomanes. En effet, l'administration des Bâtiments publics aurait recours à une construction modulaire de type «*conteneur*», similaire à celle de certaines salles de classe dans divers lycées, construction qui pourrait être posée très rapidement et enlevée tout aussi facilement. Seules la chape et la gaine d'ascenseur seraient construites en béton, tout en étant faciles à détruire et à enlever et le corps de la construction pourrait quant à lui être déplacé comme les autres constructions modulaires. D'après la partie étatique, l'administration des Bâtiments publics n'aurait pas pour intention d'exécuter une construction en béton armé, mais aurait retenu la solution d'une construction préfabriquée modulaire. S'il est évidemment vrai qu'il y a l'une ou l'autre partie en béton même dans un «*aménagement léger et facilement amovible*» au sens de l'article F.0.2 du PAG devant être démolie par après, ceci ne permettrait pas de conclure que le bâtiment en lui-même ne serait pas de type léger et préfabriqué et il serait parfaitement possible d'enlever le corps du bâtiment et de supprimer en peu de temps les aménagements en béton.

L'Etat insiste encore sur la considération que ce ne serait pas le coût des matériaux qui importerait, mais le fait que la construction puisse être déplacée rapidement au moment où la décision serait prise par l'administration communale, de donner au terrain en question une affectation incompatible avec le maintien du centre d'accueil pour toxicomanes. Plus particulièrement, l'administration des bâtiments publics serait, depuis de longues années déjà, amenée à construire, entretenir et déplacer des structures modulaires qui serviraient à subvenir à des besoins inopinés du service public. Ces déplacements seraient certes coûteux et engendreraient le plus souvent une perte non négligeable de matériaux irrécupérables, ce qui se justifierait cependant par le fait qu'ils ont toujours pallié à des besoins hautement pressants, évitant des situations aux conséquences graves. Ainsi, la réutilisation de ses structures serait parfaitement possible et dans certains cas déjà, les déplacements auraient été répétitifs.

La société ... concède que si une interprétation téléologique serait concevable, on ne pourrait y recourir que si le texte en question est obscur. Ainsi, si l'auteur de la norme a utilisé deux termes clairement distincts («*constructions*» et «*aménagements*»), il faudrait respecter cette distinction et non pas nier les termes exprès du texte à appliquer. D'après la société ..., une construction nouvelle ne constituerait pas un simple «*aménagement*», surtout en présence d'un bâtiment neuf d'une surface utilisable de presque 2000 m², pleinement équipé pour accueillir quotidiennement environ 40 toxicomanes et admettre cette solution irait à l'encontre de la volonté clairement restrictive des auteurs du PAG.

Pour le surplus, même si la Cour considérait que la construction litigieuse constitue un « *aménagement* », il n'en resterait pas moins que ce prétendu aménagement ne pourrait en aucun cas être considéré comme « *léger* » et la simple référence au caractère modulaire d'une construction ne fournirait aucune indication quant aux matériaux avec lesquels cette construction sera réalisée et sur le degré d'aisance avec lequel elle pourrait le cas échéant être démontée et ré-érigée. Ainsi, il ne serait pas exclu qu'une construction modulaire soit réalisée en tout ou en partie avec du béton coulé sur place et l'adjectif « *préfabriqué* » impliquerait uniquement que des composantes plus ou moins importantes d'une construction seraient fabriquées en dehors de leur emplacement définitif, sans préjuger en aucun cas du caractère léger ou non de l'ouvrage.

Finalement, si la Cour venait à considérer que la construction autorisée par la décision sous rubrique constitue un « *aménagement léger* », il n'en resterait pas moins que ce prétendu aménagement léger ne pourrait en aucun cas être considéré comme « *facilement amovible* ». Dans ce contexte, la société ... soutient qu'un déplacement du bâtiment induirait tant la perte des finitions non accomplies en usine que des travaux de fondation et autres éléments devant être construits en dur et/ou réalisés sur place, et renvoie dans ce contexte à une note technique interne décrivant les éléments voués à être perdus en cas de relocalisation, soit une perte de 55% du coût de construction total initial. Partant, si le type de construction modulaire prévu était effectivement transférable, cela ne pourrait se faire qu'au prix d'une manipulation lourde et de la perte d'une partie substantielle de l'investissement en infrastructure réalisé.

La société ... estime dès lors que le type de construction projeté n'est pas « *amovible* », ni *a fortiori* « *facilement amovible* », d'autant plus que la décision d'autorisation litigieuse ne contient aucune précision généralement quelconque quant à la nature des éléments de construction devant être utilisés, les plans y annexés pouvant correspondre tant à un bâtiment en dur qu'à une structure en conteneurs du type de celle avancée à l'heure actuelle. Dans la mesure où la décision litigieuse serait suffisamment imprécise pour autoriser tant une structure en dur qu'une structure en containers, elle ne satisferait pas aux prescrits de l'article F.0.2 du PAG, motif justifiant à lui seul l'annulation de ladite décision du bourgmestre du 3 septembre 2009.

Finalement, la société ... insiste encore sur la considération que l'exigence élémentaire de sécurité juridique devrait amener le juge à appliquer les dispositions légales suivant le sens premier qu'elles revêtent dans la mesure où elles sont claires et précises et la seule exception à ce principe consisterait dans le refus de procéder à une interprétation littérale quand celle-ci conduirait à « *un résultat absurde, humainement ou scientifiquement* », ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

En l'espèce, force est de constater que les parties respectives sont en désaccord sur le sens à donner à la notion d'« *aménagements provisoires* », telle que consacrée par l'article F.0.2. du PAG sur base duquel a été délivrée l'autorisation litigieuse pour le centre d'accueil pour toxicomanes situé en zone « *terrain à étude – ensemble à restructurer* » de la partie graphique dudit PAG, les parties appelantes préconisant une interprétation téléologique en relation avec le cadre général et au regard du but poursuivi

par le texte en question, tandis que la société ... s'attache au sens premier à donner à la terminologie y employée.

S'il est certes exact que l'on ne saurait perdre de vue le cadre général dans lequel s'inscrit l'article F.0.2 du PAG et le but poursuivi par le pouvoir communal dans ce contexte, il convient de confirmer les premiers juges en leur analyse que cet article, en ce qu'il prévoit la possibilité d'autoriser des aménagements provisoires sur les « *terrains à études* », constitue une exception au principe d'indisponibilité de ces terrains durant l'élaboration des études et qu'il est partant à interpréter restrictivement.

Or, en l'espèce, le but poursuivi par l'administration communale, en n'autorisant sur ces terrains que des aménagements provisoires susceptibles d'être enlevés en peu de temps, est de pouvoir déterminer librement, le moment venu, la destination définitive de ces terrains, cette intention étant cependant à vérifier concrètement par rapport à la construction projetée et non pas uniquement sur base des simples déclarations des autorités communales et étatiques.

Il est constant en cause pour se dégager des pièces versées au dossier et des déclarations concordantes des parties que la construction autorisée de type modulaire préfabriqué (« *conteneurs* ») se compose d'un immeuble à deux niveaux aux dimensions de 52,60 x 18,90 mètres, comprenant notamment des salles d'accueil, des salles de consommation de drogues, que ce soit par injection ou inhalation, des sanitaires, des salles d'infirmier, des bureaux, des locaux techniques et 13 chambres avec un total de 43 lits. Les plans annexés à l'autorisation de construire litigieuse prévoient encore, à côté du bâtiment proprement dit, une zone de livraison, un parc enclavé, ainsi qu'une zone de parking s'étendant à peu près sur la même surface que le centre d'accueil projeté en lui-même. Les parties appelantes se rejoignent encore pour affirmer que pour des raisons de stabilité et de sécurité, la chape et la gaine d'ascenseur seraient réalisées en béton.

La notion d'« *aménagement* » peut être définie comme l'« *action d'adapter, d'agencer, de disposer, resp. de modifier qqch. pour le rendre plus adéquat ou en vue d'un usage déterminé* ».

Or, *a priori*, la construction projetée ne tombe pas sous la notion d'« *aménagement* » au sens premier de son terme. En effet, il s'agit d'une *construction nouvelle* qui ne prend pas en considération une situation préexistante, mais qui nécessite en premier lieu la destruction du bâtiment se trouvant sur les terrains en question, à savoir un bâtiment appartenant

A cela s'ajoute que l'envergure et l'aspect de la construction, une fois terminée, n'ont rien de *provisoire*, même en admettant que celle-ci sera réalisée par des éléments modulaires préfabriqués, celle-ci ressemblant plutôt à un hôtel de taille moyenne. Dans ce contexte, le prétendu court délai dans lequel la construction pourra respectivement être enlevée ou détruite à la fin de son utilisation importe peu, étant donné qu'il dépend pour l'essentiel des moyens finalement mis en œuvre par le maître d'ouvrage.

Pour le surplus, le projet ne saurait non plus être qualifié de « *léger et facilement amovible* » au vu du coût prévisible de construction s'élevant à 3.900.000.- €, tel que cela fut annoncé lors d'une conférence de presse le 15 février 2008, dont le texte est versé aux débats.

Plus précisément, le qualificatif de « *léger* » n'est pas compatible avec le descriptif et l'organisation du chantier tel que se dégageant du formulaire de demande d'autorisation auprès de l'Inspection du Travail et des Mines (version 21.11.2008), étant relevé dans ce contexte que 20 personnes seront présentes sur le site pendant la phase de construction, que la durée totale prévue du chantier est de 5 mois pour les terrassements et le gros-œuvre et que les conditions imposées par l'autorisation commodo-incommodo délivrée le 27 octobre 2009 par le ministre du Développement durable et des Infrastructures s'étendent sur 23 pages.

A cela s'ajoute qu'il ne faut pas non plus négliger la considération mise en avant par la société ..., qu'une grande partie du coût de construction total initial risque d'être perdue, même si le chiffre unilatéral avancé de 55 % n'est pas vérifiable, à défaut de précisions dans l'autorisation querellée quant à la nature des éléments de construction et aux matériaux finalement utilisés. S'il est certes exact que le coût financier concerne exclusivement le maître d'ouvrage et n'hypothèque pas définitivement l'enlèvement du centre d'accueil pour toxicomanes une fois le moment venu, la rapidité de cette intervention dépendant finalement des moyens mis en œuvre, il y a lieu cependant de noter qu'une grande partie de la construction actuellement projetée ne peut pas être enlevée ensemble avec les éléments modulaires préfabriqués, ne serait-ce que les parties réalisées en béton, de sorte que ledit centre ne peut pas être considéré *dans son ensemble* comme « *aménagement léger et facilement amovible* ».

Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que c'est à juste titre que les premiers juges ont décidé que le centre d'accueil pour toxicomanes n'est pas à considérer comme aménagement au sens de l'article F.0.2 du PAG et que le bourgmestre n'a partant pas pu autoriser la construction dudit centre en zone « *terrain à étude – ensemble à restructurer* ».

L'appel n'étant justifié en aucun des ses moyens, le jugement entrepris est à confirmer dans toute sa teneur.

Par ces motifs,

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

ordonne la jonction entre les recours introduits sous les numéros 26900C et 26901C du rôle ;

reçoit les appels en la forme ;

au fond, les déclare non justifiés et en déboute les parties appelantes ;

confirme le jugement entrepris du 31 mars 2010 ;

condamne les parties appelantes aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Georges RAVARANI, président,
Serge SCHROEDER, conseiller,
Lynn SPIELMANN, 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 de la greffière de la Cour Anne-Marie WILTZIUS.

s. WILTZIUS

s. RAVARANI

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 6 février 2011
Le greffier de la Cour administrative