

Audience publique du 19 avril 2018

Recours formé par
Monsieur ...et consorts, ...
contre une décision du conseil communal de la commune de Diekirch
et une décision du ministre de l'Intérieur
en matière de plan d'aménagement général

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 39032 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 27 janvier 2017 par Maître Georges Krieger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de

- Monsieur ..., demeurant à L-...
- Monsieur ..., demeurant à L-...
- Monsieur ... et de son épouse, Madame ..., demeurant ensemble à L-...
tendant à l'annulation de

- «1) *la délibération du conseil communal de la commune de Diekirch du 24 mars 2016 portant adoption du projet d'aménagement général, parties écrite et graphique ;*
- 2) *la décision d'approbation du ministre de l'Intérieur notifiée aux requérants le 4 novembre 2016, portant la référence n°14C/006/2015 » ;*

Vu l'exploit de l'huissier de justice Alex Mertzig, demeurant à Diekirch, du 6 février 2017, portant signification de ce recours à l'administration communale de Diekirch, établie à L-9227 Diekirch, 27 avenue de la Gare, représentée par son collège des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 9 février 2017 par Maître Albert Rodesch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de Diekirch, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 21 avril 2017;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 8 mai 2017 par Maître Albert Rodesch, au nom de l'administration communale de Diekirch, préqualifiée, lequel mémoire fut notifié en date du même jour par acte d'avocat à avocat au mandataire des parties demanderesses ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 2 juin 2017 par Maître Georges Krieger au nom des parties demanderesses, lequel mémoire fut notifié en date du même jour par acte d'avocat à avocat au mandataire de l'administration communale de Diekirch ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 3 juillet 2017 par Maître Albert Rodesch, au nom de l'administration communale de Diekirch, lequel mémoire fut notifié en date du même jour par acte d'avocat à avocat au mandataire des parties demandresses ;

Vu les pièces versées en cause ainsi que les décisions attaquées ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Sébastien Couvreur, en remplacement de Georges Krieger, Maître Paul Schintgen, en remplacement de Maître Albert Rodesch, et Madame le délégué du gouvernement Nancy Carier en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 15 janvier 2018.

Lors de sa séance publique du 24 septembre 2015, le conseil communal de Diekirch, ci-après désigné par le « conseil communal », fut saisi par le collège des bourgmestre et échevins de Diekirch, ci-après désigné par « le collège des bourgmestre et échevins », en vertu de l'article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, désignée ci-après par « la loi du 19 juillet 2004 », d'un projet d'aménagement général pour la commune de Diekirch, à l'égard duquel il décida à l'unanimité d'« (...) émettre un vote positif (...) de sorte que le collège des bourgmestre et échevins peut procéder aux consultations prévues aux articles 11 et 12 de la loi (...) du 19/07/2004 (...) ».

Par courrier du 2 novembre 2015, Monsieur ..., Monsieur ... et Monsieur ..., ainsi que son épouse, Madame ... soumièrent au collège des bourgmestre et échevins des objections à l'encontre dudit projet d'aménagement général.

Lors de sa séance publique du 24 mars 2016, le conseil communal décida d'approuver :

« unanimement la partie graphique du projet d'aménagement général, modifiée suivant les avis de la commission d'aménagement et du Ministère du Développement durable et des Infrastructures - département de l'environnement, ainsi que sur base des réclamations (...) »

unanimement la partie écrite du projet d'aménagement général, modifiée suivant l'avis de la commission d'aménagement et du Ministère du Développement durable et des Infrastructures - département de l'environnement, ainsi que sur base des réclamations (...) »

unanimement

- *la partie graphique du projet d'aménagement général, modifiée suivant les avis de la commission d'aménagement et du Ministère du Développement durable et des Infrastructures - département de l'environnement, ainsi que sur base des réclamations*
- *la partie écrite du projet d'aménagement général, modifiée suivant l'avis de la commission d'aménagement et du Ministère du Développement durable et des Infrastructures - département de l'environnement, ainsi que sur base des réclamations (...) ».*

Dans le cadre de ladite décision, le conseil communal prit position comme suit par rapport aux objections formulées par Monsieur ..., Monsieur ..., Monsieur ... et Madame ... :

« (...) Le conseil communal décide unanimement de ne pas donner de suite favorable et ainsi de maintenir le classement selon les zones HABI, JARD et VERD du projet PAG en procédure. Le conseil communal argumente sa proposition comme suit :

1 Quant au premier motif de la réclamation,

(...)

- *Dans les années '99 un projet de lotissement a été introduit auprès des compétences étatiques et a reçu un avis défavorable le 28 juillet 1999, la commission estimant que du point de vue juridique, le projet n'était pas réalisable (inondation, pas de lacune). Ce projet constituait seulement la mise en place de maisons longeant la route de ...*
- *En 2007 un nouveau projet a été présenté, incluant les terrains ... et ... aussi dans la zone non soumise à lotissement (architecte cba). Ce projet est resté sans suite.*
- *Le 26 février 2009, une lettre relevant les contraintes pour la réalisation d'un lotissement a été communiquée aux Messieurs ... / Une demande en due forme n'a cependant jamais été introduite à la commune.*
- *En 2010 un nouveau projet a été présenté par ..., initié par Monsieur ... (bureau d'architecture « Architecture et Environnement »), incluant tous les terrains en question. Or, Monsieur ... faisait dépendre la réalisation du PAP d'une autorisation de bâtir pour un bâtiment résidentiel le long de la route de ... pour mettre en procédure un PAP. Cette démarche considérée illégale, n'a pas été approuvée par le collège échevinal (dans des réunions à la commune). Une demande officielle n'a jamais été introduite.*
- *Pour les terrains ..., la société ... a effectivement introduit des projets dès 2009. La commune s'était à l'époque engagée à voir avec les ministères compétents quelle procédure lancer pour une réalisation du projet. Le 09 mars 2010, le ministère de l'Intérieur a fait une lettre avec un avis négatif. Un avis a été transmis par lettre le 26 avril 2010 à Le 29 septembre 2011, la commune a informé la firme ... que le projet n'était pas conforme au règlement grand-ducal du 6 avril 1999 et qu'il ne faudrait pas introduire un nouveau projet jusqu'à régularisation de la situation (règlement abrogé en 2015). Or le promoteur a réintroduit des projets, qui ont eu un refus vu la situation précisée déjà en 2011.*

2. Quant au 2^{ème} motif de la réclamation,

(...)

- *Le chef du service technique n'a certainement pas évoqué cette disposition sur un HQ10, vu qu'il est bien conscient que le mur construit est conçu pour une hauteur de HQ 40 approximativement et que les RDCH doivent être à un niveau HQ 100 suivant les préconisations de l'AGE. Il en résulte une mauvaise interprétation de l'argument du chef du service technique.*

(...)

- *La parcelle ... a été laissée en HAB1, puisqu'il s'agit à proprement parler d'une lacune directement desservie à partir de la route de ... permettant de fait une évacuation des habitants en toute sécurité. Ce classement est par ailleurs complètement dans la logique de la commune qui a procédé dans la zone inondable à l'établissement d'une zone HAB1 de +-30 mètres à partir des routes / axes principaux carrossables, alors qu'au-delà de cette zone est appliqué un classement en JARD.*

3. Quant au 3^{ème} motif de la réclamation,

(...)

- *Il y a eu effectivement différentes surfaces pour lesquelles des esquisses (principes d'aménagement dans le cas d'un éventuel PAP NQ) ont été faites pour pouvoir juger d'une urbanisation éventuelle (faisabilité sommaire). Or ces documents ne font pas partie de la présente procédure (= documents de travail intermédiaires ayant servi à l'ensemble des discussions relatives à la planification générale= démarche proactive qui ne doit pas obligatoirement être publiée...)*
- *Un PAG comme son nom l'indique est une planification d'aménagement générale qui doit se faire avant toute chose dans l'intérêt commun et non le seul intérêt privé.*

- *A ce titre, il convient d'apporter les précisions qui suivent :*
 - *Le niveau du terrain naturel à l'endroit concerné est situé entre les cotes d'altitude 188,90m et 189,22m, soit, à Diekirch, le point le plus bas derrière la digue. A ce même endroit le HQ 100, référence AGE, est de 190.66m et 190.76m indiquant que l'eau risque de stagner sur une hauteur comprise entre 1m44 et 1m86, vu que des compensations de surface inondable et un remodelage du terrain n'est pas faisable. En cas d'inondation persistante, la commune est responsable de l'évacuation et de l'approvisionnement des résidents sans accès, y compris tous les autres aspects sécuritaires y relatifs. Il est à préciser que la route de ... se retrouve à un niveau 190,15m à 190,32m, donc un risque d'inondation de 50 cm au maximum pour HQ 100,*
 - *Il est reconnu de mémoire d'homme que les terrains concernés sont susceptibles d'être confrontés à des inondations sévères ;*
 - *Le souci de la commune est de protéger au maximum les résidents dans sa commune et de ne pas les mettre en danger alors que les risques et les nuisances sont prévisibles ;*
 - *La stagnation de l'eau au niveau de ce point bas pendant un laps de temps important ne manquera pas de générer une situation difficile à la fois pour les résidents mais aussi pour l'intervention des services publics ;*
 - *Aussi, en cas de crue, le conseil communal tient à souligner un problème de sécurité majeur concernant l'évacuation et l'approvisionnement des habitants ;*
 - *La commune se doit d'agir pour la protection et la sécurité des habitants, en particulier lors de périodes d'inondation ;*

4. Quant à la demande finale des réclamants :

Outre l'argumentation reprise ci-avant concernant le maintien du projet de classement initial des terrains concernés, le conseil communal apporte les réponses suivantes

- les parcelles ...et ...soient classées en zone Hab2, afin qu'ils correspondent à leur classement antérieur,

- *La modification demandée ne représente pas réellement de plus-value vu que c'est avant tout d'après des critères réalistes propres au terrain concerné et dans le respect des prescriptions du Quartier existant que pourra être définie la constructibilité.*
- *Il y a lieu par ailleurs de mentionner que la zone Hab2 est proposée d'être remplacée par la zone Hab1 dans l'ensemble de la ville considérant l'avis de la commission d'aménagement suivant :*

Pourtant la Commission constate que les auteurs du plan ont fait application d'une manière très ponctuelle de la zone d'habitation 2 pour ainsi répondre à des situations de fait. Or, comme il s'agit d'éviter la régularisation de constructions du moins urbanistiquement malheureuses, la Commission estime que les fonds concernés seraient plutôt à classer dans la même zone que le restant du quartier, en l'occurrence la zone d'habitation 1.

- les terrains ..., ... soient classés en zone Hab I et PAPNQ étant donné qu'un aménagement des trois premiers terrains ne peut se faire sans un aménagement cohérent du terrain

- *Le propriétaire de la parcelle ... (...) n'est pas réclamant, donc le reclassement demandé en PAP NQ ne pourrait pas, quoiqu'il en soit, être pris en considération. Les terrains ...*

sont partiellement repris dans la zone HABI dans le respect de la bande de construction de profondeur 30m à partir de la route de Ce principe a par ailleurs été généralement appliqué pour les terrains lacunaires situés en zone inondable le long de la route de (...) ».

Par courrier de leur litismandataire du 13 avril 2016, Monsieur ..., Monsieur ..., Monsieur ... et Madame ... déclarant être propriétaires respectifs de différentes parcelles inscrites au cadastre de la commune de Diekirch, section B « ... », sous les numéros ..., , désignées ci-après par « les parcelles ..., », introduisirent auprès du ministre de l'Intérieur, ci-après désigné par « le ministre », une réclamation à l'encontre de la susdite délibération du conseil communal du 24 mars 2016.

Par décision du 19 octobre 2016, le ministre approuva ladite délibération du conseil communal du 24 mars 2016 portant adoption du plan d'aménagement général et déclara recevable mais non fondée la réclamation de Monsieur ..., Monsieur ..., Monsieur ... et Madame ...

Ladite décision ministérielle est libellée comme suit :

« (...) Vu la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

Vu la délibération du 24 septembre 2015 du conseil communal de la Ville de Diekirch portant saisine du projet d'aménagement général, parties écrite et graphique ;

Vu la délibération du 24 mars 2016 du conseil communal de la Ville de Diekirch portant adoption du projet d'aménagement général, parties écrite et graphique ;

Vu l'article 18 de la loi précitée, en vertu duquel le Ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions statue sur les réclamations lui soumises, en même temps qu'il décide de l'approbation du projet d'aménagement général ;

Vu les réclamations introduites par (...) par Maître Georges Krieger au nom et pour le compte de Messieurs ...et ... ainsi que de Monsieur et Madame ... (...);

Considérant qu'avant de statuer, le Ministre vérifie la conformité du projet d'aménagement général avec les dispositions de la loi précitée et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ou se trouvant à l'état de projet soumis aux communes ;

Considérant qu'aucune irrégularité au niveau de la procédure d'adoption du projet d'aménagement général n'a pu être constatée ;

Considérant que de manière générale, en ce qui concerne les zones potentiellement inondables, il y a lieu de relever que l'existence d'un risque objectif d'inondation et non contredit par le dossier, en l'occurrence l'étude préparatoire, permet aux autorités communales de décider de classer des terrains potentiellement inondables en zone destinée à rester libre ; qu'en effet, un tel motif de reclassement tient à la sécurité et à la salubrité publique et peut valablement servir de fondement à une telle décision de reclassement ; que l'article 39 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau n'est pas en mesure d'énervier le bien-fondé d'une telle décision qui relève de l'opportunité politique ; (...)

Considérant que la réclamation émanant de Messieurs ...et ..., ainsi que de Monsieur et Madame ..., contestant le classement des parcelles cadastrales n^{os} ..., , sises à Diekirch, au lieu-dit

« ... », en « zone de verdure [VERD] » et en « zone de jardin [PAR] » est non fondée ; qu'en effet, un classement desdites parcelles en zone destinée à être urbanisée ne s'impose pas alors qu'elles sont situées en zone potentiellement inondable ; qu'il s'impose de relever que le règlement grand-ducal du 5 février 2015 déclarant obligatoire les cartes des zones inondables et les cartes des risques d'inondation pour les cours d'eau de la Sûre inférieure, de l'Ernz blanche et de l'Ernz noire tient déjà compte des mesures anti-crues qui ont été opérées ; que malgré donc ces mesures, les fonds en question restent en zone inondable ;

qu'en ce qui concerne le prétendu vice de procédure quant à la refonte du plan d'aménagement général en deux phases, il y a lieu de se rapporter au jugement du Tribunal Administratif, 34657 et 37439 du rôle, qui dispose que «..... le tribunal constate que contrairement à l'argumentation contenue dans la réclamation des tiers et invoquée pour ses propres besoins par la société ..., le projet d'aménagement général de la Ville de Diekirch, encore qu'articulé en deux phases distinctes, s'avère in fine couvrir l'intégralité du territoire communal ; or, la législation ne prohibe pas un tel phasage, à condition que le résultat de la refonte, lors de sa soumission à l'approbation de l'autorité de tutelle, couvre effectivement l'intégralité du territoire communal et constitue une refonte globale du PAG conformément à l'article 108 (1) de la loi du 19 juillet 2004, la portée effective de la refonte s'appréciant pour des raisons évidentes lorsqu'elle est achevée et soumise à l'étape finale de la procédure. » (...)

arrête :

Art.1 : Les délibérations des 24 septembre 2015 et 24 mars 2016 du conseil communal de la Ville de Diekirch portant adoption du projet d'aménagement général, parties graphique et écrite, sont approuvées.

Art.2 : Vu les réclamations introduites par (...) Maître Georges Krieger au nom et pour le compte de Monsieur ...et ... ainsi que de Monsieur et Madame ..., (...) sont recevables en la forme et non fondées quant au fond. (...) »

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 27 janvier 2017, Monsieur ..., Monsieur ..., Monsieur ... et Madame ... ont fait introduire un recours tendant à l'annulation de (i) « la délibération du conseil communal de la commune de Diekirch du 24 mars 2016 portant adoption du projet d'aménagement général, parties écrite et graphique » et (ii) « la décision d'approbation du ministre de l'Intérieur notifiée aux requérants le 4 novembre 2016, portant la référence n°14C/006/2015 » ».

1. Quant à la compétence

Les décisions sur les projets d'aménagement, lesquelles ont pour effet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement des terrains qu'ils concernent et le régime des constructions à y ériger, ont un caractère réglementaire. La décision d'approbation du ministre, intervenue après réclamation de particuliers, comme c'est le cas en l'espèce, participe au caractère réglementaire de l'acte approuvé¹, étant entendu que le caractère réglementaire ainsi retenu s'étend également au volet de la décision litigieuse ayant statué sur la réclamation introduite par le demandeur, intervenue dans le processus général de l'élaboration de l'acte approuvé.

¹ Cour adm., 10 juillet 1997, n° 9804C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Actes réglementaires, n° 48 et les autres références y citées.

Conformément à l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, désignée ci-après par « la loi du 7 novembre 1996 », seul un recours en annulation est susceptible d'être introduit contre un acte administratif à caractère réglementaire. Le tribunal est partant compétent pour connaître du recours en annulation introduit à l'encontre des actes déferés.

2. Quant à la loi applicable

Le tribunal précise que la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général, ci-après désigné par « PAG », est prévue par la loi du 19 juillet 2004. Or, celle-ci a été modifiée à plusieurs reprises et dernièrement (i) par une loi du 28 juillet 2011 entrée en vigueur, en application de son article 45, en date du 1^{er} août 2011, (ii) par la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, publiée au Mémorial A, n° 160 du 6 septembre 2013, (iii) par la loi du 14 juin 2015 portant modification de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, publiée au Mémorial A, n° 113 du 17 juin 2015, et (iv) par la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus », entrée en vigueur, en application de son article 76, le 1^{er} avril 2017.

Etant donné, d'une part, que le tribunal vient de retenir que seul un recours en annulation a pu être introduit à l'encontre des actes déferés et, d'autre part, que dans le cadre d'un tel recours, le juge administratif est amené à apprécier la légalité de la décision déferée en considération de la situation de droit et de fait ayant prévalu au jour où elle a été prise², les modifications apportées à la loi du 19 juillet 2004 par ladite loi « Omnibus », adoptée et entrée en vigueur postérieurement à la prise des actes litigieux, ne sont pas à prendre en considération en l'espèce.

Selon les dispositions transitoires figurant à l'article 108ter de la loi du 19 juillet 2004, tel que modifiée en dernier lieu par la loi précitée du 1^{er} août 2011, « (1) *La procédure d'adoption des projets d'aménagement général, dont la refonte complète a été entamée par la saisine de la commission d'aménagement avant le 1^{er} août 2011, peut être continuée et achevée conformément aux dispositions du Titre 3 de la présente loi qui était en vigueur avant le 1^{er} août 2011.* ». En l'espèce, il est constant que les actes déferés ont trait à l'adoption du PAG de la commune de Diekirch. Il est encore constant en cause que le conseil communal a émis son vote positif, au sens de l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004, en date du 24 septembre 2015, de sorte que la saisine de la commission d'aménagement en application de l'article 11 de la même loi s'est *a fortiori* opérée après la date butoir du 1^{er} août 2011, fixée par l'article 108ter de la loi du 19 juillet 2004. Il s'ensuit que la version de la loi du 19 juillet 2004 applicable au présent litige est celle résultant des modifications opérées par les lois des 28 juillet 2011, 30 juillet 2013 et 14 juin 2015.

3. Quant à la recevabilité

Dans le cadre de son mémoire en réponse, l'administration communale de Diekirch soulève une « *réserve d'irrecevabilité* » à l'égard du recours en annulation en se réservant « *le droit de soulever l'irrecevabilité du recours en annulation tant que la preuve de l'intérêt à agir des requérants [ne serait] pas rapportée* ».

Ni dans le cadre de son mémoire en duplique, ni dans le cadre de ses explications orales présentées à l'audience des plaidoiries du 15 janvier 2018, l'administration communale de Diekirch n'est revenue sur la question de la recevabilité du recours sous examen, de sorte qu'elle n'a finalement pas soulevé de moyen d'irrecevabilité tel qu'annoncé dans le cadre de son recours.

² Trib. adm., 27 janvier 1997, n° 9724 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Recours en annulation, n° 19 et les autres références y citées.

Dès lors, dans la mesure où, tel que retenu ci-avant, le tribunal est compétent pour connaître du recours en annulation et que ce dernier a été introduit dans les formes et délai de la loi, il est recevable.

4. Quant à la demande de jonction

L'administration communale de Diekirch sollicite la jonction du recours sous examen avec deux autres recours déposés au greffe du tribunal administratif le 27 janvier 2017, inscrits sous les numéros 39031, respectivement 39033 et dirigés contre la décision déferée du conseil communal du 24 mars 2016 respectivement la décision déferée du ministre du 19 octobre 2016.

Les demandeurs s'opposent à la jonction de ces procédures.

Une jonction entre différentes affaires est susceptible d'être prononcée, dans le souci d'une bonne administration de la justice, dans l'hypothèse où ces affaires concernent les mêmes parties et où elles ont trait au même objet³.

En l'espèce, bien que les trois recours portant les numéros 39031, 39032 et 39033 sont dirigés contre la décision du conseil communal du 24 mars 2016 ainsi que contre la décision d'approbation du ministre du 19 octobre 2016, ils ont été introduits par différentes parties demanderesse, de sorte qu'il n'y a pas d'identité des parties et ils sont dirigés, chacun, contre un aspect différent des décisions du conseil communal et du ministre. Il n'y a dès lors pas lieu de faire droit à la demande de jonction desdites trois instances.

5. Quant au fond

• Quant au moyen tiré d'une violation des articles 7 et 108(1) de la loi du 19 juillet 2004 et de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune

Quant au fond, les demandeurs relatent de prime abord qu'ils auraient été surpris de constater que lors de sa séance du 24 mars 2016, le conseil communal n'aurait pas uniquement statué sur leur réclamation et procédé au second vote du plan d'aménagement général, en vertu de l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004, mais qu'il aurait également délibéré sur la « *refonte du projet d'aménagement général Phase 2* », ensemble avec l'étude préparatoire, le rapport de présentation et le rapport sur les incidences environnementales, vote qui aurait été adopté sur base de l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004.

Une nouvelle enquête publique aurait ainsi été organisée du lundi 11 avril 2016 au mardi 10 mai 2016, concernant cette phase 2, qui aurait, enfin été approuvée en séance du conseil communal du 14 octobre 2016.

Les demandeurs argumentent que ce procédé serait irrégulier et ne saurait en tout état de cause valablement constituer une refonte globale du plan d'aménagement général de la commune de Diekirch. Ainsi, en vertu de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004, le ministre serait obligé de vérifier la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement général avec les dispositions de la loi. Or, en l'espèce, la loi du 19 juillet 2004 n'aurait pas été respectée, de sorte que le ministre n'aurait

³ V. en ce sens : trib. adm. 12 juin 2003, n° 15385 du rôle, et trib. adm. 15 mai 2003, n° 14299 du rôle, confirmé par Cour adm. 15 juillet 2003, n° 16468C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n° 830 et 836 du rôle et les autres références y citées.

pas pu en tant qu'autorité de tutelle, approuver les délibérations du conseil communal, tant concernant la phase 1 de la refonte, que concernant la phase 2 de celle-ci.

Selon les demandeurs, la loi du 19 juillet 2004 prévoirait deux types de procédures de modification d'un plan d'aménagement général. Il serait ainsi loisible, d'une part, aux communes de modifier ponctuellement le plan d'aménagement général existant et, d'autre part, elle imposerait à toutes les communes du pays de procéder à une refonte globale de leur plan d'aménagement général.

Ainsi, l'article 108 (1) de ladite loi imposerait en effet aux administrations communales du pays de procéder à « une refonte complète » de leur plan d'aménagement général, ce qui devrait inclure tout le territoire communal. A défaut d'inclure tout le territoire communal, il ne s'agirait pas d'une refonte globale, mais d'une modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

Les demandeurs soulignent plus particulièrement qu'en l'espèce, les données urbanistiques résultant de la « *refonte globale phase 2* », n'auraient pas pu être prises en considération, ni par les conseillers communaux, ni par les habitants de la commune, au stade de la « *refonte globale* » litigieuse, soit de la « phase 1 », qui aurait été présentée à l'époque comme la seule refonte complète. De cette manière, la nécessité de créer de nouveaux logements et *a fortiori* de maintenir des zones actuellement constructibles comme telles n'aurait ainsi pas été analysée à la lumière de la création de la zone d'activités économiques régionale de type 2 à Friedhaff, qui aurait fait l'objet de la phase 2 de la « *refonte globale* ».

Les demandeurs concluent que le vice de procédure ainsi constaté impacterait directement leur situation, dans la mesure où ils auraient un intérêt manifeste à ce que l'opportunité de maintenir leurs terrains en zone constructible soit toisée à la lumière des besoins de l'intégralité du territoire communal, et non de manière ponctuelle, pour une partie seulement de celui-ci. Par conséquent, la décision du conseil communal serait entachée d'un vice qui affecterait, *ab initio*, la légalité de la procédure.

Les demandeurs développent leur argumentation en affirmant que la différence entre plusieurs modifications ponctuelles du plan d'aménagement général, couvrant le cas échéant ensemble tout le territoire communal, et une refonte globale du plan d'aménagement général, ne serait pas uniquement terminologique ou conceptuelle. La procédure et les exigences légales varieraient fondamentalement dans ces deux cas. Les bases légales de ces procédures varieraient, tandis que les effets seraient aussi différents.

Ainsi, une refonte globale, au sens de l'article 108 de la loi du 19 juillet 2004, s'imposerait aux administrations communales du pays, qui devraient entamer la procédure y relative pour le 8 août 2018 au plus tard, sous peine de ne plus pouvoir procéder à une modification du plan d'aménagement général, sauf la refonte globale. Cette refonte globale du PAG serait par ailleurs basée sur des documents préparatoires, en particulier une étude préparatoire « *portant sur l'ensemble du territoire communal* » se composant notamment d'une analyse globale de la situation existante. Le rapport de présentation faisant partie du dossier de la refonte globale devrait reprendre les orientations fondamentales du projet d'aménagement général, indiquer s'il s'agit d'une refonte globale ou d'une modification du plan d'aménagement général, et procéder à tout une série de projections notamment au niveau du potentiel de développement urbain dans les zones d'activités économiques, les zones mixtes et les zones d'habitation.

En revanche, la base légale d'une modification ponctuelle du plan d'aménagement général serait différente et figurerait à l'article 108 bis de la loi du 19 juillet 2004. Elle permettrait une dispense d'étude préparatoire, tandis que l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant

le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune, désigné ci-après par « le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 », imposerait que tout plan d'aménagement général d'une commune devrait être élaboré ou modifié sur base d'une étude préparatoire. Il s'en suivrait qu'une étude préparatoire complète devrait être élaborée en cas de refonte du plan d'aménagement général, tandis qu'une étude préparatoire partielle pourrait être établie en cas de modification ponctuelle du plan d'aménagement général.

Les demandeurs concluent à l'illégalité du plan d'aménagement général de la commune de Diekirch au motif que, d'une part, l'étude préparatoire élaborée dans le cadre de la procédure litigieuse aurait été incomplète et aurait partant méconnu le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, ainsi que l'article 7 de la loi du 19 juillet 2004, et, d'autre part, l'étude préparatoire de la « phase 2 » de la refonte du plan d'aménagement général serait tout aussi incomplète. En outre, la procédure serait viciée en ce que les décisions litigieuses reposeraient sur une modification ponctuelle du plan d'aménagement général qui elle-même serait basée sur des documents préparatoires (étude préparatoire et rapport justificatif) qui n'auraient pas pu intégrer les incidences urbanistiques liées aux modifications ultérieures mises en route dans le cadre de la phase 2 de la « refonte globale » du plan d'aménagement général.

En réponse à l'argumentaire développé par le ministre dans le cadre de la décision déférée, face aux contestations soulevées par les demandeurs dans leur réclamation, ces derniers font valoir que le jugement du tribunal administratif du 6 juin 2016 inscrit sous les numéros 34657 et 37439 du rôle, auquel le ministre s'est référé pour affirmer que le procédé suivi par la commune de Diekirch dans le cadre de la refonte globale du plan d'aménagement général ne serait pas contraire à l'article 108 (1) de la loi du 19 juillet 2004, s'inscrirait dans le cadre d'une requête en annulation introduite à l'encontre d'une décision de refus de délivrance d'une autorisation de construire, et non dans le cadre d'un recours introduit en matière de plan d'aménagement général. Dans ce contexte, le tribunal administratif aurait été amené à examiner, de manière tout à fait sommaire et accessoire, l'argumentaire du demandeur de l'époque, qui aurait fait siens les arguments avancés par les demandeurs dans le cadre de leur réclamation.

La réponse du tribunal ne se serait partant inscrite que dans le contexte du recours introduit contre le refus d'autorisation de construire et sur base d'un exposé sommaire des réflexions juridiques qui auraient dû sous-tendre cet argumentaire. Le tribunal aurait d'ailleurs souligné dans ledit jugement du 6 juin 2016 qu'il ne saurait sanctionner une éventuelle illégalité d'un projet d'aménagement général non encore abouti et se trouvant encore en voie d'adoption, puisqu'un tel projet ne constituerait pas encore un acte réglementaire directement ou indirectement déférable, en précisant encore que la partie demanderesse dans ladite affaire, respectivement son litismandataire, n'auraient d'ailleurs sur question spéciale du tribunal administratif au cours de l'audience publique pas été à même de préciser en ce point leur argumentation, et en particulier la possibilité légale pour le tribunal de sanctionner de nullité un projet d'acte réglementaire se trouvant toujours en voie d'élaboration.

Le tribunal n'aurait ensuite pris position sur la question de la légalité de la « *refonte du PAG* » vis-à-vis de l'article 108 de la loi du 19 juillet 2004 qu'« *à titre tout à fait superfétatoire* ».

Les demandeurs concluent que la question de la légalité des décisions déferées au tribunal administratif dans le cadre du recours sous analyse ne sauraient trouver une réponse par simple renvoi au jugement précité du 6 juin 2016, qui n'aurait tranché cette question qu'à titre tout à fait superfétatoire, sans qu'une argumentation juridique précise n'aurait fait l'objet d'un débat contradictoire dans le cadre de la prédite instance. Le débat sur la légalité du procédé suivi par la commune de Diekirch, à savoir une prétendue refonte globale réalisée en deux phases et deux

procédures bien distinctes, impliquant chacune des votes et approbations distinctes, et des enquêtes publiques distinctes, resterait ainsi totalement ouvert dans le cadre du présent recours en annulation.

En guise de réponse, le délégué du gouvernement renvoie au jugement du 6 juin 2016, dans le cadre duquel le tribunal administratif aurait retenu que le projet d'aménagement général de la Ville de Diekirch, encore qu'articulé en deux phases distinctes, s'avérerait *in fine* couvrir l'intégralité du territoire communal et que la législation ne prohiberait pas un tel phasage, à condition que le résultat de la refonte, lors de sa soumission à l'approbation de l'autorité de tutelle, couvrirait effectivement l'intégralité du territoire communal et constituerait une refonte globale du plan d'aménagement général conformément à l'article 108 (1) de la loi du 19 juillet 2004, tout en soulignant que la portée effective de la refonte s'apprécierait pour des raisons évidentes lorsqu'elle serait achevée et soumise à l'étape finale de la procédure.

Selon le délégué du gouvernement, les demandeurs ne sauraient tirer un avantage du fait que, dans le cas d'espèce toisé par le jugement du 6 juin 2016, le raisonnement juridique du tribunal administratif n'aurait pas fait partie de la *ratio decidendi* du jugement mais aurait constitué un *obiter dictum*, alors que le tribunal aurait pris soin d'indiquer que ce raisonnement juridique figurerait au jugement à titre tout à fait superfétatoire. En effet, cela n'enlèverait rien à l'exactitude du raisonnement du tribunal qui, ce faisant, aurait fait une application saine et juste des dispositions légales concernées.

Le délégué du gouvernement affirme que l'affaire sous examen ne comporterait aucun élément de fait ou de droit qui empêcherait le tribunal de faire de cet *obiter dictum* du jugement précité du 6 juin 2016 une partie de la *ratio decidendi* du jugement à venir en l'espèce. Il ajoute à titre subsidiaire, qu'un *obiter dictum* - même s'il ne fait pas partie du fondement juridique d'un jugement au sens strict du terme - serait toujours susceptible de guider ou d'influencer tant l'administré que l'administration dans son comportement à adopter. En effet, suite à ce jugement du 6 juin 2016, tant la commune de Diekirch que l'Etat auraient légitimement pu admettre que les procédures urbanistiques concernées pouvaient être légalement menées à terme en deux phases. En témoignerait notamment l'avis de la commission d'aménagement du 1^{er} février 2016, première page, troisième alinéa.

Le délégué du gouvernement estime qu'en vertu du principe d'une bonne administration de la justice, le tribunal devrait suivre sa propre jurisprudence sauf s'il y a de bonnes raisons de ne pas le faire. Le litige sous examen ne comporterait aucun élément, ni factuel, ni juridique, permettant au tribunal de se départir de la solution retenue dans le cadre du jugement du 6 juin 2016. Bien au contraire, quant aux faits, il conviendrait de préciser, d'une part, que la zone artisanale Nordstad, désignée ci-après par la « ZANO », serait située à cheval sur le territoire de deux communes, celle de Diekirch et celle d'Erpeldange-sur-Sûre, et, d'autre part, qu'elle serait un projet commun de 6 communes de la « Nordstad », à savoir Colmar, Schieren, Ettelbruck, Erpeldange, Diekirch et Bettendorf, ce qui permettrait de débloquer et de réaliser des objectifs communs retenus dans le cadre de la convention politique de la Nordstad. Obliger, dans ces conditions, les acteurs communaux et étatiques de procéder à la refonte du plan d'aménagement général de la commune de Diekirch dans une seule étape couvrant le territoire intégral de la commune de Diekirch mais morcelant ainsi le projet de la ZANO aurait été, selon le représentant étatique, tout sauf une façon appropriée d'agir en matière d'urbanisme, ceci d'autant plus qu'aucune disposition légale n'obligerait expressément de procéder de la sorte.

Le délégué du gouvernement ajoute à titre plus subsidiaire encore que les demandeurs, tout en invoquant ce prétendu vice de procédure, n'avanceraient aucun élément tant soit peu pertinent permettant d'alléguer que la refonte globale du plan d'aménagement général de Diekirch en deux phases aurait causé un quelconque préjudice ou désavantage à leur égard.

L'administration communale de Diekirch argumente de son côté qu'il serait « faux » de prétendre que la phase 1 aurait été présentée « *comme seule refonte* » du plan d'aménagement général. Il suffirait de consulter à cet égard l'introduction de l'étude préparatoire, qui aurait indiqué que la révision du plan d'aménagement général de la ville de Diekirch se ferait en deux phases successives dont la première concernerait uniquement la ville de Diekirch et la seconde concernerait uniquement le site « *Fridhaff* ». Les chapitres 1 à 3 de l'étude préparatoire seraient identiques aux deux dossiers de révision. De même, le rapport de présentation indiquerait dans sa première partie, intitulée « *orientations fondamentales* », que la révision du plan d'aménagement général s'effectuerait en deux phases successives, dont la première phase concernerait la refonte du plan d'aménagement général de la ville de Diekirch et, la phase ultérieure concernerait la refonte du plan d'aménagement général relatif au site « *Fridhaff* ».

Il ressortirait ainsi à l'évidence du dossier du projet de plan d'aménagement général, qui aurait pu être consulté librement par les demandeurs, qu'il aurait été prévu dès l'ingrès de réaliser le nouveau plan d'aménagement général en deux phases successives.

Concernant la question de la régularité de la procédure d'élaboration du plan d'aménagement général, l'administration communale, à l'instar du délégué du gouvernement, renvoie au jugement précité du tribunal administratif du 6 juin 2016 et en conclut qu'il n'existerait aucune objection légale à un phasage du projet de plan d'aménagement général. La loi du 19 juillet 2004 poserait ainsi à cet égard comme seule obligation de réaliser un plan d'aménagement général recouvrant l'ensemble du territoire communal et ceci avant le 8 août 2018. En l'espèce, les deux phases du plan d'aménagement général seraient complémentaires de manière à recouvrir *in fine* l'ensemble du territoire, et elles seraient entrées en vigueur avant la date butoir.

L'administration communale estime, par ailleurs, que les considérations des demandeurs tendant à minimiser l'impact du jugement précité du 6 juin 2016 seraient à écarter, puisqu'il ne saurait être admis que la réponse apportée par une juridiction à une question juridique soulevée par les parties soit tranchée « *en passant* » par les juges et sans que l'on ne puisse y attacher de valeur. Ceci constituerait en effet une violation flagrante et intolérable de la confiance légitime que les justiciables devraient pouvoir attacher à une décision de justice. L'administration communale renvoie à cet égard au résumé des faits et moyens des parties contenu dans le jugement précité du 6 juin 2016 et conclut que la question aurait été librement et en détail discutée par les parties.

Elle conteste ensuite l'argument des parties demanderesses relative à la qualification de la procédure effectuée comme modification ponctuelle et non point comme refonte du plan d'aménagement général.

Ainsi, la procédure entamée aurait toujours été présentée comme refonte du plan d'aménagement général et dépasserait, d'ailleurs, de loin l'ampleur d'une modification ponctuelle. De même, l'étude préparatoire et l'évaluation environnementale, appelée en allemand « *strategische Umweltprüfung* », en abrégé « SUP », auraient été réalisées sur l'ensemble du territoire et non pas de manière ponctuelle. Les deux phases du plan d'aménagement général seraient ainsi complémentaires et s'assembleraient afin de ne constituer en fin de compte qu'une seule et même refonte.

L'administration communale conteste encore l'affirmation des demandeurs suivant laquelle des « *données urbanistiques* » - non autrement précisées - relatives à la phase 2 (Fridhaff) n'auraient pas pu être prises en considération lors de la phase 1. Il serait, en effet, un fait que les deux phases du PAG reposeraient sur la même étude préparatoire (à l'exception du chapitre 4 consacré aux schémas directeurs des PAP), ce qui serait d'ailleurs explicitement mentionné dans l'introduction précitée de l'étude préparatoire. Il serait ainsi également inexact d'affirmer que l'étude préparatoire ou la SUP ne

porteraient pas sur l'intégralité du territoire. Les demandeurs auraient donc parfaitement eu la possibilité de puiser leurs objections et réclamations dans des considérations ayant, le cas échéant, trait à l'intégralité du territoire communal.

L'administration communale ajoute qu'il ressortirait de leur argumentaire et de leur deuxième courrier de réclamation au ministre que les demandeurs ne se seraient même pas rendus compte du fait que le site « *Fridhaff* », situé à une distance de plus de 1,5 kilomètre de leurs terrains, n'aurait pas été inclus dans la phase 1 du projet de plan d'aménagement général. D'ailleurs, les demandeurs n'auraient introduit aucune objection au sens de l'article 13 de la loi du 19 juillet 2004 à l'encontre de la phase 2 du plan d'aménagement général.

Selon l'administration communale de Diekirch, l'accomplissement de la procédure en deux temps se trouverait de toute façon parfaitement justifié en raison des spécificités du dossier. Elle explique à cet égard que la situation locale se caractériserait en effet par une forte disjonction entre le noyau central de la Ville de Diekirch au Sud-Est et le site « *Fridhaff* » au Nord-Ouest, complètement séparé de la ville par des champs et forêts, et situé à une distance d'environ 1,5 kilomètre. Ce site accueillerait actuellement la ZANO. A cheval sur les territoires des communes de Diekirch et d'Erpeldange, le projet serait destiné à promouvoir le développement économique de la Nordstad, et notamment de la Ville de Diekirch, retenue comme centre de développement et d'attraction d'ordre moyen dans le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire. Par ailleurs, le site du « *Fridhaff* » aurait été retenu comme zone d'activité économique régionale de type 2 dans le plan sectoriel des zones d'activités avant que les plans sectoriels n'aient été retirés de la procédure. L'importance régionale, voire nationale du site en termes économiques ne serait ainsi pas à démontrer.

Or, à l'époque de l'élaboration du projet de plan d'aménagement général, la commune de Diekirch se serait attendue à recevoir un certain nombre d'objections dirigées à l'encontre de ce projet. Il aurait apparu très probable que ces objections seraient dirigées exclusivement à l'encontre des dispositions dudit projet concernant le noyau central de la localité. En revanche, en ce qui concerne le site isolé du *Fridhaff* - inhabité et ne subissant aucun changement substantiel - des objections auraient été fort peu probables. Cette estimation se serait avérée exacte, alors que la commune aurait reçu 38 objections à l'encontre de la phase 1 du projet de PAG, et aucune à l'encontre de la phase 2. Le phasage aurait ainsi permis de recevoir et traiter les objections dirigées à l'encontre de la phase 1 et de finaliser en parallèle le dossier afférent à la phase 2. Selon l'administration communale cette décision - qui serait à qualifier de choix politique - aurait dès lors permis de faire aboutir le projet de refonte plus efficacement, ce qui serait conforme à l'intérêt général.

Face aux arguments des parties en cause, le tribunal constate que la question de principe qui les oppose en l'espèce est celle de savoir si la procédure d'élaboration d'une refonte complète d'un plan d'aménagement général peut se dérouler en deux phases.

A cet égard, le tribunal constate de prime abord, à l'instar de la solution retenue dans le cadre du jugement précité du 6 juin 2016, que la législation n'interdit pas expressément de procéder par un tel phasage. Ainsi, l'article 108 (1) de la loi du 19 juillet 2004 qui impose aux autorités communales de mettre leur plan d'aménagement général en conformité avec les dispositions de la loi du 19 juillet 2004, se limite à disposer que : « *Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent faire l'objet d'une refonte complète conformément à la présente loi. (...)* ». Si la loi n'impose ainsi pas explicitement qu'une refonte globale d'un plan d'aménagement général se fasse en une seule phase, la possibilité instaurée

par l'article 108bis de la loi du 19 juillet 2004⁴ de procéder à des modifications ponctuelles des plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, implique toutefois *a contrario* implicitement mais nécessairement que la refonte complète doit porter sur ledit projet ou plan dans tous ses aspects, et englober l'ensemble du territoire communal ainsi que l'intégralité des concepts, objectifs et dispositions réglementaires retenus par le plan d'aménagement général. En effet, quelle serait l'utilité de prévoir expressément deux procédures distinctes de modification d'un plan d'aménagement général, à savoir une procédure de modification ponctuelle et une procédure de réorganisation globale, si cette dernière pouvait, à son tour, se réaliser moyennant une compilation de modifications ponctuelles ? Dès lors, même si *a priori* une procédure de refonte du plan d'aménagement général par étapes n'est pas interdite, il doit être garanti qu'en fin de procédure, la refonte complète porte effectivement sur le plan d'aménagement général dans tous ses éléments.

Cette conclusion est corroborée par la formulation même de l'article 108 (1) de ladite loi, qui se réfère à la « *refonte complète* » du plan d'aménagement général. La notion de « *complet* » se définissant comme : « *Qui comporte tous les éléments nécessaires, à quoi rien ne manque.* »⁵ et étant synonyme de la notion d'« *entier* »⁶. La référence explicite par le législateur à la notion de « *refonte complète* » s'explique à la lecture des travaux parlementaires ayant abouti à la loi du 19 juillet 2004 qui indiquent qu'« *En effet, vu la philosophie profondément différente entre les plans d'aménagement général "ancienne et nouvelle génération", le fait d'avoir deux plans d'aménagement général en vigueur pendant une période plus ou moins longue, mènerait à une situation ingérable en ce qui concerne leur exécution.*

Afin de garantir toutefois une transition sans heurts entre les deux régimes, il y a lieu de maintenir l'effet de la délimitation de la zone verte acquise sous l'empire du plan ou projet d'aménagement général fondé sur la loi de 1937. »⁷. En insistant sur le caractère complet de la refonte du plan d'aménagement général, le législateur a donc tenu à souligner l'importance de veiller à la cohérence d'un tel plan. En même temps, dans le souci de garantir la sécurité juridique, le législateur a voulu éviter que les communes, obligées de procéder à une mise en conformité de leur plan d'aménagement général aux dispositions de la loi du 19 juillet 2004, opèrent cette refonte à fur et à mesure, à l'aide de plusieurs étapes et fassent ainsi coexister du moins temporairement différentes versions du plan d'aménagement général.

Eu égard aux considérations qui précèdent, le tribunal est d'ores-et-déjà amené à constater qu'il ressort de la formulation même de la loi du 19 juillet 2004 que si *a priori* l'élaboration d'un plan d'aménagement général par étapes n'est pas interdite, il importe néanmoins de veiller lors d'un tel procédé à la cohérence dudit plan et d'éviter la coexistence ne serait-ce que temporairement de différentes versions applicables dudit plan.

Force est dans le même sens encore de constater de manière plus générale qu'un plan d'aménagement général se conçoit comme outil légal permettant aux communes de déterminer pour l'avenir un concept cohérent d'urbanisation pour l'intégralité de leur territoire. L'article 5 de la loi du 19 juillet 2004 définit ainsi le plan d'aménagement général comme ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui « *couvrent*

⁴ Article 108 bis de la loi du 19 juillet 2004 : « (1) Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi du 12 juin 1937 précitée peuvent être modifiés et complétés ponctuellement conformément à la procédure d'approbation prévue par les articles 10 à 18 de la présente loi, sans que l'élaboration d'une étude préparatoire ne soit nécessaire. ».

⁵ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/complet> consulté en mars 2018.

⁶ Dictionnaire des Synonymes, éditions Larousse, 2007, V° « *complet* ».

⁷ Doc. parl. 6023, p.33, V° *ad.* article 40.

l'ensemble du territoire communal », territoire qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent l'utilisation du sol. Le plan d'aménagement général veille à prendre en considération et à maintenir une cohérence entre différents facteurs, tels que notamment la mobilité, le logement, la protection de l'environnement naturel, la protection du patrimoine culturel et le maintien d'une bonne qualité de vie des résidents. Ces différents facteurs sont regroupés par les objectifs poursuivis par le plan d'aménagement général qui sont énoncés à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 comme suit :

« Les communes ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal par :

(a) une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux;

(b) un développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire;

(c) une utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et une utilisation des énergies renouvelables;

(d) le développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités;

(e) le respect du patrimoine culturel et un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage lors de la poursuite des objectifs définis ci-dessus;

(f) la garantie de la sécurité, la salubrité et l'hygiène publiques. ».

Afin de maintenir un certain équilibre entre les différents objectifs humains, naturels et économiques poursuivis par un plan d'aménagement général et dans la mesure où les différents facteurs à prendre en compte sont éminemment interdépendant, il s'avère donc indispensable que l'élaboration d'un tout nouveau plan d'aménagement général – situation plutôt rare -, voire, tel qu'en l'occurrence, l'adoption d'une refonte d'un plan d'aménagement général existant, c'est-à-dire, la réévaluation des concepts et objectifs urbanistiques existants ainsi que la détermination pour l'avenir de nouveaux concepts et objectifs, (i) prenne en considération l'intégralité des facteurs économiques, écologiques et sociaux en cause – un plan d'aménagement général ne pouvant évidemment être qualifié de « général » et une refonte ne pouvant être qualifiée de « complète » si, par exemple, le facteur mobilité ou le facteur logement n'y étaient pas pris en considération – en application de l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 et (ii) couvre l'intégralité du territoire communal, conformément à l'article 5 de la même loi. La nécessité de prendre en compte l'intégralité du territoire communal est une conséquence directe de l'interdépendance des différents vecteurs en cause. A titre d'illustration, la décision des autorités communales de procéder à la création sur son territoire d'une zone économique et artisanale implique inévitablement une augmentation du trafic, ainsi qu'une hausse du nombre de personnes présentes quotidiennement sur le territoire communal, et corrélativement une augmentation notamment de la demande de logements, d'infrastructures sociales – telles qu'installations médicales, écoles etc ... – et d'infrastructures culturelles et sportives. S'y ajoutent ensuite des questions relatives notamment à la protection de l'environnement naturel, générées notamment par les constructions supplémentaires ainsi que par l'augmentation du trafic. Il s'ensuit que la modification d'un seul facteur est susceptible de produire des répercussions sur l'ensemble du territoire communal. Afin de garantir une utilisation rationnelle du sol et de l'espace urbain ainsi qu'un développement harmonieux des structures urbaines et rurales, objectifs fixés par l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, il s'impose dès lors que l'élaboration d'un plan d'aménagement général ou d'une refonte complète d'un plan d'aménagement général couvre dans ses dispositions graphiques et écrites l'ensemble des contraintes économiques, écologiques et sociales et s'opère à l'échelle de l'ensemble du territoire communal.

Par ailleurs, tel que précisé ci-avant, l'élaboration d'un plan d'aménagement général, respectivement d'une refonte d'un plan d'aménagement général, s'effectuent de manière pyramidale, en faisant intervenir, le public, les autorités communales et l'autorité de tutelle pour faire disparaître au fur et à mesure de l'évolution du dossier les différentes difficultés. Afin de mettre tant le public, que les autorités communales et de tutelle en mesure de vérifier et d'apprécier si les conditions précitées, énoncées aux articles 2 et 5 de la loi du 19 juillet 2004 sont respectées et plus particulièrement si le projet leur soumis couvre l'ensemble des contraintes économiques, écologiques et sociaux et s'opère à l'échelle de l'ensemble du territoire communal, il convient dès lors, de mettre à leur disposition un projet de « *refonte complète* ».

Il suit des considérations qui précèdent qu'un phasage de la procédure d'élaboration du plan d'aménagement général ne s'avère concevable que sous condition que le public et les autorités administratives en cause soient mises en mesure d'apprécier la portée effective du projet leur soumis. Or, une élaboration par différentes étapes successives, s'étalant sur une longue période de temps et dont chaque étape couvre différents aspects du plan d'aménagement général, d'une part, ne permet pas d'apprécier effectivement la portée de la refonte opérée, étant donnée qu'une phase peut d'ores et déjà être clôturée avant même que la prochaine phase ne débute ou ne soit soumise aux autorités de décision et, d'autre part, est susceptible d'aboutir à une situation de coexistence entre différentes versions applicables du plan d'aménagement général et contrevient de la sorte à l'intention du législateur, qui, tel que souligné ci-avant, a insisté sur le caractère « *complet* » de la refonte, afin d'éviter précisément une situation où différentes versions du plan d'aménagement général seraient simultanément en vigueur. Il s'impose donc que les différentes phases se déroulent simultanément ou de manière extrêmement rapprochée dans le temps, pour permettre tant au public qu'aux autorités de décision d'apprécier la cohérence du projet leur soumis dans son ensemble et de vérifier, d'une part, la prise en compte par le projet des objectifs fixés par l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 et d'autre part, si le projet leur soumis s'étale effectivement sur l'intégralité du territoire communal en application de l'article 5 de la même loi. En tout état de cause, et tel que retenu par le tribunal dans le jugement précité du 6 juin 2016 – jugement qui contrairement aux développements tant du délégué du gouvernement que de l'administration communale n'approuve pas purement et simplement le phasage de l'élaboration de la refonte d'un plan d'aménagement général - il importe qu'à l'étape finale de la procédure, l'autorité de tutelle soit mise en mesure d'apprécier la portée effective de la refonte du plan d'aménagement général en ce sens qu'elle puisse vérifier si la refonte couvre effectivement l'intégralité du territoire communal et si elle constitue une refonte « *globale* » du plan d'aménagement général, étant entendu que la vérification ainsi opérée doit être utile, en ce sens que la procédure d'adoption de la refonte du plan d'aménagement général effectuée en différentes phases ne doit pas aboutir à priver l'autorité de tutelle de la possibilité d'exercer son pouvoir d'approbation. En d'autres termes, les différentes phases de la refonte du plan d'aménagement général doivent être soumises au ministre de manière suffisamment rapprochée dans le temps, de sorte à lui permettre de décider de l'approbation des différentes phases en prenant en considération l'intégralité de la refonte, ainsi que les éventuelles répercussions entre les différentes phases.

En l'espèce, tel n'a cependant pas été le cas. En effet, il est constant en cause que l'administration communale de Diekirch a procédé à l'adoption d'une refonte, présentée comme « *refonte complète* », de son plan d'aménagement général, moyennant une procédure élaborée en deux phases, dont la première phase a porté sur le territoire communal, à l'exception de la partie de ce territoire sur laquelle était projetée la ZANO et la deuxième phase a porté précisément sur la partie du territoire communal concernée par la ZANO. Il est encore constant en cause que la première phase du projet de refonte du plan d'aménagement général a été adoptée par le conseil communal lors de sa délibération du 24 mars 2016, et que par la suite le ministre a approuvé ladite délibération du conseil communal par décision du 19 octobre 2016.

Concernant la deuxième phase du projet de refonte du plan d'aménagement général concernant la partie du territoire devant accueillir la ZANO, il ressort des documents versés en cause par l'administration communale qu'elle a été mise sur orbite par le conseil communal lors de sa délibération du 24 mars 2016 pour être adoptée lors de la délibération du conseil communal du 14 octobre 2016.

Force est dès lors de constater que l'enquête publique relative à la seconde phase du plan d'aménagement général a débuté à un moment où la procédure d'élaboration au niveau communal de la première phase avait d'ores et déjà été clôturée. Par ailleurs, entre le vote d'adoption par le conseil communal de la phase 1 et le vote d'adoption concernant la phase 2 se sont écoulés sept mois (24 mars 2016 jusqu'au 14 octobre 2016). Il s'ensuit que ni le public - au cours des procédures d'enquête publique respectives, - ni le conseil communal n'ont pu apprécier la portée effective de la refonte complète du plan d'aménagement général étant donné que la phase 1 et la phase 2 de ladite refonte leur ont été présentées à des moments largement espacés dans le temps et qu'ils ont ainsi été privés d'une vue d'ensemble du projet d'aménagement général, laquelle leur aurait, le cas échéant, permis d'évaluer l'interdépendance entre les deux phases et d'apprécier l'existence, voire l'ampleur des répercussions d'une phase sur l'autre pour en tirer, le cas échéant, les conclusions qui s'imposent. En effet, en cas de constatation de répercussions d'une des phases sur l'autre, aucune nécessité d'adaptation de la première phase n'aurait plus pu être soulevée par le public dans le cadre d'une réclamation contre la phase 1, voire être effectuée ou prise en compte par le conseil communal, étant donné que la phase 1 avait d'ores et déjà parcouru l'enquête publique et été adoptée par le conseil communal au moment de la soumission de la phase 2 audit conseil pour adoption.

En ce qui concerne ensuite la procédure devant l'autorité de tutelle, il y a lieu de constater que la date de la décision du ministre sur l'adoption par le conseil communal de la phase 2 de la refonte du plan d'aménagement général n'a pas été communiquée au tribunal. Cette décision, pour autant qu'elle soit effectivement intervenue, a toutefois nécessairement dû être prise après le 19 octobre 2016 – date d'approbation de la phase 1 par le ministre – étant donné que le conseil communal n'a procédé à l'adoption de la phase 2 qu'en date du 14 octobre 2016 et que par la suite, en application de l'article 16 de la loi du 19 juillet 2004, les personnes intéressées disposent d'un délai de quinze jours à partir de la notification de la décision du conseil communal pour introduire leurs réclamations auprès du ministre, qui dispose ensuite, à son tour, en application de l'article 18 de la même loi, d'un délai de trois mois pour statuer sur les réclamations et décider de l'approbation du projet lui soumis. Il s'ensuit qu'en tout état de cause, la phase 2 de la refonte du plan d'aménagement général n'a pu être soumise à l'approbation du ministre que largement après le 19 octobre 2016 et partant après que ce dernier avait d'ores et déjà approuvé la phase 1.

Or, l'autorité de tutelle qui se voit soumettre pour approbation la décision du conseil communal relative à la deuxième phase d'un projet de refonte d'un plan d'aménagement général à un moment où elle ne s'est pas seulement déjà vu soumettre la décision du même conseil communal concernant la première phase dudit projet, mais où elle a d'ores et déjà approuvé ladite décision concernant la première phase, est privée de toute vue d'ensemble sur ledit projet et partant de toute possibilité d'apprécier *in fine* la portée effective dudit projet et enfin de la possibilité de faire valoir, le cas échéant, la nécessité de modifier la phase 1. Elle n'est en effet, de la sorte, pas mise en mesure d'apprécier si la refonte lui présentée comme « *refonte complète* » couvre effectivement l'intégralité du territoire communal et constitue une refonte globale du plan d'aménagement général conformément à l'article 108 (1) de la loi du 19 juillet 2004.

En conclusion, le tribunal est amené à constater qu'en l'espèce ni le public, ni le conseil communal ni, enfin, le ministre en tant qu'autorité de tutelle n'ont pu apprécier la portée effective de

ce qui leur a été présenté comme refonte complète du plan d'aménagement général de la commune de Diekirch, de sorte que la procédure d'élaboration dudit plan d'aménagement général se trouve viciée. Ce vice n'est pas susceptible d'être réparé au niveau contentieux, de sorte que tant la décision du conseil communal du 24 mars 2016 que la décision ministérielle du 19 octobre 2016 encourent l'annulation.

Les considérations qui précèdent ne sont pas énervées par les affirmations de l'administration communale de Diekirch selon lesquelles une étude préparatoire unique ainsi qu'une évaluation environnementale unique auraient été élaborées à la base tant de la première que de la seconde phase de la refonte du plan d'aménagement général. En effet, cette considération n'enlève rien au fait que tant le public que le conseil communal et enfin l'autorité de tutelle ont été privés d'une vue d'ensemble sur la refonte du plan d'aménagement général et ainsi de la possibilité d'en apprécier la portée effective. Plus particulièrement les différents intervenants n'ont pas été mis en mesure d'apprécier au niveau de l'ensemble du territoire communal si les conclusions cohérentes qui s'imposent avaient été tirées de l'étude préparatoire et de l'évaluation environnementale.

Si l'administration communale insiste encore sur le fait qu'une élaboration en deux phases serait justifiée par la distance de 1,5 kilomètres entre le noyau central de la Ville de Diekirch et le site devant accueillir la ZANO, il y a lieu de préciser à cet égard que les deux sites en question forment ensemble le territoire communal et que la refonte globale d'un plan d'aménagement général s'apprécie nécessairement à l'échelle de l'intégralité du territoire communal, dans la mesure où, tel que précisé ci-avant, des modifications opérées au niveau d'un site, tel qu'en l'occurrence l'agrandissement d'une zone artisanale, sont susceptibles de générer des répercussions sur le second site. Ainsi, une appréciation globale de la situation au niveau de l'ensemble du territoire s'avère indispensable pour garantir le respect des objectifs fixés à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 et notamment, l'utilisation rationnelle du sol communal et le développement harmonieux des structures urbaines et rurales. La distance entre les deux sites concernés en l'espèce par les deux phases de l'élaboration du plan d'aménagement général, n'est dès lors pas pertinente.

Enfin, l'administration communale conteste à tort l'argument des demandeurs suivant lequel des données urbanistiques relatives à la phase 2 n'auraient pas pu être prises en considération lors de la phase 1 de la refonte du plan d'aménagement général. En effet, tel que retenu ci-avant, dans la mesure où l'enquête publique relative à la phase 1 du projet de refonte du plan d'aménagement général avait d'ores et déjà été achevée et que la phase 1 avait même d'ores et déjà été adoptée par le conseil communal au moment où l'enquête publique relative à la phase 2 n'a fait que débuter, il a été matériellement impossible de présenter des observations et objections auprès du collège des bourgmestre et échevins à l'encontre de la phase 1 du projet de refonte basées sur des considérations tirées de la phase 2. De même, dans la mesure où le conseil communal a adopté la phase 2 du projet de refonte en date du 14 octobre 2016 et qu'à cette date le délai pour présenter auprès du ministre des réclamations contre la délibération du 24 mars 2016 du conseil communal portant adoption de la phase 1 dudit projet avait d'ores et déjà expiré, il était matériellement impossible de faire valoir auprès du ministre des réclamations contre la phase 1 du projet, basées sur des considérations tirées de la phase 2 dans sa version telle qu'adoptée par le conseil communal.

Dans la mesure où le conseil communal a par une seule et même délibération du 24 mars 2016, d'une part, mis sur orbite la phase 2 du projet de refonte du plan d'aménagement général et, d'autre part, adopté la phase 1 du projet de refonte du plan d'aménagement général, il aurait certes été légalement possible d'introduire des réclamations auprès du ministre contre la phase 1 du projet de refonte basées sur des considérations tirées de la phase 2 dudit projet de refonte dans sa version telle que mise sur orbite par le conseil communal. Dans cette hypothèse, toutefois, tant les administrés que le ministre – pour formuler leurs réclamations respectivement pour statuer sur les réclamations –

n'auraient disposé que de la version de la phase 2 du projet de refonte telle que lancée par le conseil communal lors de sa délibération du 24 mars 2016 et non point de la version adoptée par le conseil communal après enquête publique et consultation de la commission d'aménagement, de sorte qu'ils n'auraient pas pu connaître l'ampleur effective ultérieure de la phase 2 dudit projet et partant du projet de refonte du plan d'aménagement général dans son intégralité.

L'administration communale reproche encore à tort aux demandeurs de ne faire valoir aucune donnée urbanistique concrète qui n'aurait pas été prise en considération en l'espèce. En effet, indépendamment du bien-fondé de l'argumentation des demandeurs, il échet de constater qu'ils ont fait valoir que la nécessité de créer de nouveaux logements et corrélativement de maintenir des zones classées comme constructibles sous l'ancien plan d'aménagement général n'aurait pas été analysée à la lumière de la création de la ZANO qui ferait l'objet de la phase 2 de la refonte du plan d'aménagement général. Dès lors, indépendamment de la question du bien-fondé de l'argumentation avancée par les demandeurs, il convient de constater qu'ils ont soulevé des considérations, propres à leur situation individuelle, qu'ils n'ont pas pu faire valoir au cours de la procédure d'élaboration de la phase 1 du projet d'aménagement général.

L'argumentation concluante des demandeurs n'ayant ainsi pas été éternuée, tant la décision déférée du conseil communal du 24 mars 2016 que celle du ministre du 19 octobre 2016 encourent l'annulation.

5. Quant aux demandes tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure

Enfin, les demandeurs sollicitent l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 8.000 euros. Cette demande est à rejeter étant donné qu'elle omet de spécifier la nature des sommes exposées non comprises dans les dépens et qu'elle ne précise pas en quoi il serait inéquitable de laisser des frais non répétables à sa charge.

La demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 5.000 euros telle que formulée par l'administration communale de Diekirch est à son tour à rejeter au vu de l'issue du litige.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

rejette la demande tendant à la jonction du présent recours avec les recours inscrits sous les numéros 39031 et 39033 du rôle ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, le déclare justifié, partant annule :

- la délibération du conseil communal de Diekirch du 24 mars 2016 portant adoption de la partie graphique ainsi que de la partie écrite du projet d'aménagement général de Diekirch ;
- la décision du ministre de l'Intérieur du 19 octobre 2016 approuvant la délibération précitée du conseil communal de Diekirch du 24 mars 2016 ;

rejette la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 8.000 euros formulée par Monsieur ..., Monsieur ..., Monsieur ... et Madame ... ;

rejette la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 5.000 euros formulée par l'administration communale de Diekirch ;

fait masse des frais et dépens et les impose pour moitié à l'administration communale de Diekirch et pour moitié à l'Etat ;

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, vice-président,
Daniel Weber, juge,
Michèle Stoffel, juge,

et lu à l'audience publique du 19 avril 2018 par le vice-président, en présence du greffier assumé Vanessa Soares.

s. Vanessa Soares

s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 20.04.2018
Le greffier du tribunal administratif