

Audience publique du 28 juin 2018

Recours formé par
Monsieur ..., ...
contre une décision du conseil communal de Walferdange et
une décision du ministre de l'Intérieur
en matière de projet d'aménagement particulier

Vu la requête inscrite sous le numéro 39248 du rôle et déposée en date du 13 mars 2017 au greffe du tribunal administratif par Maître Georges Krieger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de

- 1.) Monsieur ..., demeurant à L-... ;
- 2.) Monsieur ..., demeurant à L-... ;
- 3.) Madame ..., demeurant à L-... ;
- 4.) Monsieur ..., demeurant à L-... ;
- 5.) Madame ..., demeurant à L-... ;
- 6.) Madame ..., demeurant à L-... ;
- 7.) La société anonyme ..., ayant son siège social à L-..., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions ;
- 8.) Madame ..., demeurant à L-... ;

tendant à l'annulation de : « (...)

- 1) *La délibération du conseil communal de la commune de Walferdange du 8 juillet 2016 portant adoption du projet d'aménagement particulier concernant des fonds sis à ..., commune de Walferdange, au lieu-dit « ... », présenté par le collègue des bourgmestre et échevins de la commune précitée pour le compte des conjoints ... » ;*
- 2) *La décision d'approbation de la délibération précitée du conseil communal de Walferdange, prise par le ministre de l'Intérieur en date du 12 décembre 2016 et affichée à la commune en date du 21 décembre 2016. »*

Vu l'exploit de l'huissier de justice Véronique Reyter, demeurant à Luxembourg, du 24 mars 2017, portant signification de ce recours à

- l'administration communale de Walferdange, établie à L-7222 Walferdange, Place de la Mairie, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions,
- Monsieur ..., demeurant à L-... et de son épouse :
- Madame ..., demeurant à L-...;
- Madame ..., demeurant à L-... ;
- Madame ..., demeurant à L-... ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 31 mars 2017 par Maître Steve Helminger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de Walferdange, préqualifiée ;

Vu les constitutions d'avocat déposées au greffe du tribunal administratif le les 30 mars et 18 avril 2017 par Maître Marc Baden, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., de Madame ..., de Madame ..., de Madame ... et de Monsieur ..., déclarant intervenir volontairement dans le litige ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 6 juin 2017 par Maître Marc Baden, au nom de Monsieur ..., de Madame ..., de Madame ..., de Madame ... et de Monsieur ... ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 7 juin 2017 par Maître Steve Helminger, au nom l'administration communale de Walferdange, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 12 juin 2017 par le délégué du gouvernement ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 11 juillet 2017 par Maître Georges Krieger au nom des parties demanderesse, lequel mémoire fut notifié en date du même jour par acte d'avocat à avocat aux mandataires des parties défenderesses ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 2 octobre 2017 ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 9 octobre 2017 par Maître Marc Baden, au nom de Monsieur ..., de Madame ..., de Madame ..., de Madame ... et de Monsieur ... ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 10 octobre 2017 par Maître Steve Helminger, au nom de l'administration communale de Walferdange ;

Vu les pièces versées en cause et plus particulièrement les décisions attaquées ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Sébastien Couvreur, en remplacement de Maître Georges Krieger, Maître Steve Helminger, Maître Marc Baden et Madame le délégué du gouvernement Stéphanie Linster en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 26 février 2018.

Du 23 novembre au 23 décembre 2015 inclus fut déposé à la maison communale de Walferdange, pour permettre au public d'en prendre connaissance, un projet d'aménagement particulier « *« propriété ... » portant sur des fonds sis à ..., ..., élaboré par le bureau d'architecture ... pour le compte des consorts ... et visant la division d'un terrain pour la construction de deux maisons unifamiliales isolées* », désigné ci-après le projet d'aménagement particulier « ... », introduit devant l'administration communale de Walferdange pour approbation.

Par courrier de leur litismandataire de l'époque, du 16 décembre 2015, Monsieur ..., Madame ..., Monsieur ..., Madame ..., Monsieur ..., Madame ... et Madame ... introduisirent leurs observations et objections contre ledit projet d'aménagement particulier auprès du collège

des bourgmestre et échevins.

Par courrier de leur litismandataire du 17 décembre 2015, Monsieur ..., Monsieur ..., Monsieur ..., la société anonyme ..., Madame ..., Madame ..., Monsieur ... et Madame ... introduisirent, à leur tour, leurs observations et objections contre ledit projet d'aménagement particulier auprès du collège des bourgmestre et échevins.

Le 26 janvier 2016, la cellule d'évaluation auprès de la direction de l'aménagement communal et du développement urbain, désignée ci-après par « la cellule d'évaluation », émit un avis à propos dudit projet d'aménagement particulier.

Par courrier du 30 mai 2016, les réclamants contre le projet d'aménagement particulier précité furent invités par le collège des bourgmestre et échevins de Walferdange à une entrevue au sujet dudit projet fixée au 15 juin 2016.

Lors de sa délibération du 8 juillet 2016, le conseil communal de Walferdange, désigné ci-après par le « conseil communal », décida par huit voix contre cinq voix, d'adopter le « *plan d'aménagement particulier « propriété ... » portant sur des fonds sis à ..., élaboré par le bureau d'architecture ... pour le compte des consorts ... et visant la division d'un terrain pour la construction de deux maisons unifamiliales isolées* ». Le conseil communal décida par ailleurs de demander le paiement d'une « *indemnité compensatoire pour le terrain à céder au montant de ... € l'are, c'est-à-dire un montant total de ... € pour les ... ares de terrain à céder, (...)* ». Ladite délibération du conseil communal est fondée sur les considérations suivantes : « *Vu le projet d'aménagement particulier « propriété ... » portant sur des fonds sis à ..., élaboré par le bureau d'architecture ... pour le compte des consorts ... et visant la division d'un terrain pour la construction de deux maisons unifamiliales isolées,*

Vu que le terrain d'une envergure de ... ares est situé en « zone d'habitation ... »,

Vu que le projet vise l'aménagement de ... lots, dont ... sont destinés à la construction de 2 maisons unifamiliales isolées,

Vu qu'un lot comportant les infrastructures et la viabilisation nécessaires au projet sera géré en copropriété,

Vu qu'aucune cession du terrain brut à la commune (domaine public communal) n'est prévue,

Vu que la densité de logements s'élève à ... unités par hectare brut,

Vu l'avis de la cellule d'évaluation émis dans sa séance en date du 17 décembre 2015, référence ..., transmis à l'administration communale par courrier du 26 janvier 2016, au sujet du projet d'aménagement particulier soumis,

Vu le certificat établi par le bourgmestre en date du 22 janvier 2016 constatant que le projet d'aménagement particulier en question a été dûment affiché le ... 2015 dans la commune de la manière usuelle et publié dans quatre quotidiens dans les éditions du samedi ... 2015, que le dossier y relatif a été déposé à la connaissance du public au secrétariat communal pendant 30 jours à partir du ... 2015 au ... 2015 inclus et que dix-neuf personnes ont introduit une opposition contre le projet en question,

Vu que les opposants sont des habitants ou propriétaires d'immeubles sis à ... dans la ..., dans ... et dans ...,

Vu que les opposants craignent une augmentation du trafic dans ... et s'opposent à une construction de maisons en deuxième ligne, malgré que le terrain se trouve en zone constructible,

Vu que suite aux remarques de la cellule d'évaluation et des opposants, le bureau d'architecture ..., à la demande de l'administration communale de Walferdange, a produit en date du 25 février 2016 un nouveau dossier relatif au projet d'aménagement particulier « propriété ... » portant sur des fonds sis à ..., ..., élaboré par le bureau d'architecture ... pour le compte des consorts ... et visant la division d'un terrain pour la construction de deux maisons unifamiliales isolées,

Vu que les adaptations suite à l'avis de la cellule d'évaluation émis dans sa séance en date du 17 décembre 2015, référence ..., sont énumérées de façon détaillée dans le document « Stellungnahme zum AVIS der Cellule d'évaluation vom 17.12.2015 » inclus dans le nouveau dossier élaboré par le bureau d'architecture ... en date du 25 février 2016,

Vu que le projet d'aménagement particulier soumis avec le nouveau dossier du 25 février 2016 est conforme au plan d'aménagement général de la commune de Walferdange approuvé par le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région en date du 30 juillet 2010,

Vu que le collège échevinal propose d'adopter le projet d'aménagement particulier soumis avec le nouveau dossier du 25 février 2016 modifié suite à l'avis de la cellule d'évaluation,

Vu que le projet d'aménagement particulier soumis avec le nouveau dossier du 25 février 2016 ne prévoit pas de cession de terrain à la commune,

Vu que suivant article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, au cas où le plan d'aménagement particulier „nouveau quartier" prévoit une cession inférieure au quart de la surface totale, la commune exige du propriétaire une indemnité compensatoire pour la surface inférieure au quart,

Vu que pour cette raison, le collège échevinal propose de faire payer une indemnité compensatoire pour le terrain à céder au montant de ... l'are, c'est-à-dire un montant total de ... € pour les ... ares de terrain à céder,

Vu que cette indemnité compensatoire est destinée à l'agrandissement de l'aire de jeux dans la rue, (...) »

Par décision du 5 décembre 2016, référencée sous le numéro ..., le ministre de l'Intérieur, désigné ci-après par « le ministre », approuva la délibération précitée du conseil communal du 8 juillet 2016 pour autant que cette dernière porta adoption du projet d'aménagement particulier « ... », mais refusa d'approuver ladite décision du 8 juillet 2016 du conseil communal en ce que cette dernière exigea une indemnité compensatoire destinée à l'agrandissement de l'aire de jeux dans la rue ... Ladite approbation partielle du ministre est fondée sur les considérations et motifs suivants : « Par la présente, j'ai l'honneur de vous informer que j'approuve la décision de la délibération du conseil communal du 8 juillet 2016

portant adoption du projet d'aménagement particulier concernant des fonds sis à ..., commune de Walferdange, au lieu-dit « ... », présenté par le collège des bourgmestre et échevins de la commune précitée pour le compte des consorts et ...

Je ne suis cependant pas en mesure d'approuver la décision de la même délibération du conseil communal du 8 juillet 2016 qui prévoit « d'exiger une indemnité compensatoire destinée à l'agrandissement de l'aire de jeux dans la ... ».

De manière générale, il y a lieu de rappeler le principe posé par l'article 34 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui dispose que « l'indemnité compensatoire servira soit à l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » en vue d'y réaliser les travaux prévus à l'article 23, alinéa 2, soit au financement d'autres mesures urbanistiques à réaliser par la commune dans l'intérêt du plan d'aménagement particulier concerné. Ces mesures doivent être définies dans la délibération du conseil communal portant adoption du projet d'aménagement particulier conformément à l'article 30, alinéa 10 ».

En outre, l'alinéa 2 de l'article 23 de la même loi dispose que « ces travaux comprennent la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations ».

En d'autres termes, seuls des travaux de viabilisation du plan d'aménagement particulier respectivement des mesures urbanistiques en relation directe avec ce dernier pourront être financés par l'autorité communale. Il y a cependant lieu de constater qu'en l'occurrence, l'aire de jeux ne se situe pas à proximité immédiate du plan d'aménagement particulier.

Il s'ajoute que l'article 24, paragraphe 1, de la loi précitée dispose entre autres que « les frais occasionnés par la réparation, la réfection ou le remplacement de la voirie ou d'un équipement existant vétuste ou inadapté ne peuvent être mis à la charge des propriétaires des fonds desservis, sauf si les travaux en question permettent la création de nouvelles places à bâtir, ou de nouvelles unités affectées à l'habitation ou toute autre destination, auquel cas la commune peut exiger une participation aux frais de la part des propriétaires dont les fonds sont dorénavant constructibles ».

Or, le fait de procéder à l'agrandissement de l'aire de jeux revient à dire que cette dernière est soit vétuste soit inadaptée aux besoins de la localité sans que cette mesure ne permette la création de nouvelles places à bâtir.

Il découle des considérations précédentes que l'indemnité compensatoire ne peut être utilisée pour financer l'agrandissement de l'aire de jeux dans la rue ... de la localité de

La présente approbation partielle est basée sur la jurisprudence constante en la matière qui dispose notamment que : « L'approbation par l'autorité ministérielle d'un acte soumis à son contrôle doit en principe être pure et simple, cette autorité ne pouvant en règle générale rien ajouter ni rien retrancher à la décision soumise à son contrôle. A titre d'exception, l'approbation partielle d'un acte soumis au contrôle de l'autorité investie du pouvoir d'approbation est ainsi permise à la condition que les dispositions approuvées et celles non approuvées ne soient pas liées entre elles au point de former un ensemble indissociable -

CA 25-11-97 (9477C), • CA 7-4-98 (10562C); CA 12-5-98 (10551C); CA12-5-98 (10552C); TA 14-7-99 (11079 et 11098, c. sur le point le 6-7-2000, 11498C),* TA 23-2-2000 (11306 et 11307); TA 3-72000 (11311) - *Le refus d'approbation, également partiel, peut viser ainsi un ou plusieurs actes détachables, tout en ne dénaturant pas, par ailleurs, l'ensemble des dispositions approuvées- TA 20-10-97 (9721, c. 22-10-98, 104379 ».*

Comme le projet d'aménagement particulier est parfaitement exécutable sans que la commune de Walferdange ne demande l'indemnité compensatoire et comme ces deux éléments ne forment par conséquent pas un ensemble indissociable, j'estime raisonnablement qu'une approbation partielle est permise en l'espèce.

Cette décision est basée sur l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

La présente décision sort ses effets sans préjudice des charges qui grèvent ou pourront grever les fonds en question en vertu de dispositions à prendre sur base de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. (...) ».

Par requête déposée le 13 mars 2017 au greffe du tribunal administratif Monsieur ..., Monsieur ..., Madame ..., Monsieur ..., Madame ..., la société anonyme ainsi que Madame ..., désignés ci-après par « les consorts ... », propriétaires respectifs des parcelles inscrites au cadastre de la commune de Walferdange, ..., sous les numéros :», introduisirent un recours tendant à l'annulation de la décision précitée du 8 juillet 2016 du conseil communal de Walferdange portant adoption du plan d'aménagement particulier « ... », ainsi que de la décision précitée du ministre du 5 décembre 2016 portant approbation partielle de ladite décision du conseil communal du 8 juillet 2016.

1. Quant à la compétence du tribunal administratif

Concernant la compétence d'attribution du tribunal administratif, question que le tribunal est de prime abord appelé à examiner, il convient de relever que, d'une part, 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 et, d'autre part, 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.

Il s'ensuit qu'en application de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, un recours en annulation a valablement pu être introduit à l'encontre des décisions déferées.

2. Quant à la loi applicable

Le tribunal précise que la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier, ci-après désigné par « PAP », est prévue par 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 ». Or, celle-ci a été modifiée à plusieurs reprises et dernièrement (i) par une loi du

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

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, (iv) par la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus », entrée en vigueur, en application de son article 76, le 1^{er} avril 2017 et (v) par la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

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 déférés 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 la loi « Omnibus » ainsi que par la loi précitée du 17 avril 2018 adoptées et entrées 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 modifié en dernier lieu par la loi précitée du 1^{er} août 2011, « (1) (...) *La procédure d'adoption des projets d'aménagement particulier qui a été entamée avant le 1^{er} août 2011, peut être continuée et achevée conformément aux dispositions du Titre 4 de la présente loi qui était en vigueur avant le 1^{er} août 2011.* ». En l'espèce, il est constant que les actes déférés ont trait à l'adoption du PAP intitulé « ... », portant sur des fonds sis à ..., Il est encore constant en cause que le projet relatif audit PAP a été affiché à la commune de Walferdange à compter du 20 novembre 2015, de sorte que la procédure d'adoption dudit PAP a, *a fortiori*, débuté 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 au moyen relatif à la caducité de recours

Dans le cadre de leur mémoire en réponse, Monsieur ..., Madame ..., Madame ..., Madame ... et Monsieur ..., désignés ci-après par « les consorts ... », expliquent être le maître de l'ouvrage du PAP sous examen. Monsieur ... déclare intervenir volontairement dans le litige sous examen, alors que les demandeurs auraient omis de lui signifier la requête introductive d'instance.

Les consorts ... déclarent connaître la jurisprudence « *consistant à considérer comme seules parties défenderesses la ou les autorités dont les actes sont entrepris par le recours* ». Elles donnent toutefois à considérer qu'il y aurait lieu de distinguer selon qu'il s'agirait de tiers « *concernés* » ou de tiers « *intéressés* » par un plan d'aménagement général, désigné ci-après par le « PAG » ou par un PAP. Ils argumentent à cet égard que si un PAG, ainsi qu'un PAP dont la commune serait l'auteur, serait « *toujours l'œuvre exclusive de l'administration communale* », de sorte que tous intéressés seraient des tiers, il en irait différemment d'un PAP dont l'administration communale ne serait pas l'auteur. Dans ce cas le ou les auteurs du projet de PAP ne sauraient être qualifiés de tiers à ce PAP puisque précisément ils en seraient l'auteur.

Ils estiment qu'en l'espèce, ils ne revêtraient pas la qualité de tiers, mais bien de défendeurs, car la notion de tiers désignerait ceux qui sont étrangers à un acte.

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.

Les consorts ... expliquent à l'appui de leur argumentation que si la loi du 19 juillet 2004 accorde à tout tiers ayant un intérêt de réclamer contre un PAG, et s'il en est de même pour tout tiers ayant un intérêt de réclamer contre le vote provisoire d'un PAP, il serait par contre aberrant, par méconnaissance de la notion de tiers, de qualifier de simple tiers intéressé au sort d'un PAP l'auteur de celui-ci, puisque par définition, en étant précisément l'auteur, il n'y serait pas étranger ou tiers. A titre d'exemple, ils se réfèrent à l'hypothèse où le conseil communal n'aurait pas approuvé le PAP, de sorte que « *l'auteur du PAP qui exercerait un recours contre le vote négatif du conseil communal serait demandeur à l'instance* » et que l'« *administration communale serait la défenderesse* ». Les réclamants, aux réclamations desquelles le conseil communal, par son vote de rejet aurait fait droit, seraient des tiers intéressés. Ils argumentent que ce ne serait pas puisque l'auteur du PAP, dont le projet aurait été approuvé par le conseil communal, serait en face d'un recours de tiers intéressés contre lesquels il aurait le droit de se défendre, qu'il ne serait pas à considérer comme défendeur. En effet, dans cette hypothèse, à travers le recours contre le vote communal, les tiers intéressés attaqueraient son PAP. En défendant ce PAP « *l'auteur du PAP [serait] nécessairement défendeur* ».

Ils concluent que la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après désignée par « la loi du 21 juin 1999 », n'aurait certainement pas voulu déroger à cette conception procédurale traditionnelle vieille de plus de 200 ans qui distinguerait entre demandeurs, défendeurs et tiers intéressés. Ce d'autant plus que cette loi dans sa conception n'entendrait pas déroger aux principes élémentaires en matière de procédure civile. Or, le défaut de signification à la partie défenderesse serait sanctionné par la caducité du recours, de sorte qu'en l'espèce, le recours serait à déclarer caduc, faute d'avoir été signifié à Monsieur

Dans le cadre de leur mémoire en réplique, les demandeurs estiment que même si Monsieur ... n'avait pas eu signification du recours sous examen, cela ne l'aurait pas empêché de faire valoir ses droits et arguments alors qu'il serait intervenu volontairement dans le litige. Ils contestent ensuite la thèse qu'ils qualifient d' « *inédite* » des consorts ... basée sur la différence entre les notions de « *tiers intéressé* » et « *tiers concerné* » en estimant qu'elle traduirait une « *certaine méconnaissance de la notion de PAP et de la jurisprudence afférente* ». Ainsi, la notion de partie défenderesse renverrait à l'auteur de l'acte administratif de sorte que les consorts ..., en tant que tiers intéressés par rapport à ces actes administratifs, ne pourraient pas être qualifiés de parties défenderesses. Les demandeurs argumentent encore que donner crédit à la thèse des consorts ... mènerait à des situations absurdes, car le déclenchement de la procédure de PAP pourrait, suivant l'article 28 de la loi du 19 juillet 2004, être pris à l'initiative de la commune, d'un syndicat de communes, de l'Etat ou de toute autre personne morale visée à l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, respectivement de toute personne justifiant d'un titre l'habilitant à réaliser cette opération, ce qui pourrait potentiellement viser un nombre très important de propriétaires, les opposants audit PAP ne pouvant au surplus la plupart du temps pas déterminer qui est à l'initiative de celui-ci. Or, ce serait précisément en raison du fait qu'un requérant ne connaîtrait pas toujours l'ensemble des tiers intéressés, respectivement ne saurait pas toujours déterminer jusqu'à quel point cette notion devrait être étendue, que la loi du 21 juin 1999 prévoirait en son article 4 (4) qu'en cas de défaut de signification aux tiers intéressés, le tribunal ordonne leur mise en intervention. Une telle mise en intervention n'aurait toutefois plus été nécessaire en l'espèce, puisque Monsieur ... serait intervenu volontairement dans le litige.

Aux termes de l'article 4 (2) de la loi du 21 juin 1999 : « (2) *Faute par le requérant d'avoir procédé à la signification de son recours à la partie défenderesse dans le mois du dépôt du recours, celui-ci est caduc.* »

S'il est certes vrai que dans un arrêt isolé³, la Cour administrative avait retenu que l'absence de signification du recours, dans le délai d'un mois à la partie tierce intéressée, impliquait la caducité du recours, il y a toutefois lieu de constater que selon la jurisprudence devenue entretemps constante de la Cour administrative, l'exigence de la signification du recours sous peine de caducité à la partie défenderesse dans le mois du dépôt ne vise que la seule signification du recours à la personne juridique au nom de laquelle a été posé l'acte ou la décision critiqués, à l'exclusion des parties tierces intéressées⁴. En effet, aucun délai n'est imposé par le législateur concernant la signification de la requête introductive d'instance aux parties tierces intéressées, laquelle peut même être opérée du fait que le tribunal l'ordonne, le cas échéant à un niveau avancé de l'instruction de l'affaire⁵.

En l'espèce, les parties sont en désaccord sur la question de savoir si les consorts ... et plus particulièrement Monsieur ... sont à considérer comme parties défenderesses ou comme tiers intéressés dans le cadre du litige sous examen. Si les consorts ... se qualifient de parties défenderesses auxquelles la signification du recours aurait dû être opérée endéans le délai d'un mois du dépôt de la requête introductive au greffe du tribunal administratif, les consorts ... les considèrent comme tiers intéressés pour lesquels la loi ne prévoit pas de délai de signification du recours.

Le tribunal est de prime abord amené à rappeler qu'en matière de contentieux administratif, le litige ne se meut pas entre parties, mais a trait à un acte administratif dont l'annulation, respectivement la réformation est demandée, l'action susceptible d'être portée devant le tribunal administratif n'étant en effet pas dirigée contre les personnes ou autorités auteurs de la décision entreprise, mais contre l'acte attaqué en tant que tel⁶. Dans le cadre d'un tel recours contentieux administratif revêt donc la qualité de demandeur, l'administré ayant introduit le recours, tandis qu'est à considérer comme partie défenderesse l'autorité administrative auteur de l'acte attaqué, c'est-à-dire l'autorité administrative au nom de laquelle la décision administrative déferée a été posée. Il se peut toutefois, qu'un autre administré, soit, tire un avantage de la décision déferée, soit, est lésé par ladite décision, de sorte à se prévaloir d'un intérêt à la solution du litige. Ledit administré peut sous certaines conditions intervenir dans le litige en qualité de « *tiers intéressé* ».

Il est constant en cause que le recours sous examen a été introduit par les consorts ..., de sorte que ces derniers revêtent la qualité de demandeurs à l'instance. Il est encore constant en cause que les actes déférés en l'espèce sont, d'une part, la délibération précitée du conseil communal du 8 juillet 2016 et, d'autre part, la décision précitée du ministre du 5 décembre 2016. Il s'ensuit qu'en tant qu'autorités administratives ayant posé les actes administratifs

³ Cour adm. 18 mars 2004, n° 16843C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n° 366 et l'autre référence y citée.

⁴ trib. adm. 19 décembre 2001, n° 12748 du rôle et trib. adm. 6 octobre 2008, n° 23416 du rôle confirmé par Cour adm. 19 février 2009, n°24960C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n° 363 et les nombreuses autres références y citées.

⁵ Trib. adm. 25 juillet 2001, n° 12820 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n° 365 et les autres références y citées.

⁶ trib. adm. 30 juillet 1997, n° 9937, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n° 399, et les autres références y citées. Voir en ce sens également : : « *Le contentieux administratif et la procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois* », éditions, Luxembourg, mise à jour 1996, n° 225, p.80.

déférées, l'administration communale de Walferdange, ainsi que l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg sont à considérer comme parties défenderesse à l'instance.

Etant donné que les consorts ..., y compris Monsieur ..., en tant que propriétaires des parcelles concernées par le PAP déféré, se prévalent d'un intérêt à la solution du recours sous examen, ils revêtent la qualité de tiers intéressés à l'instance. Contrairement à leur argumentation et même s'ils ont pris l'initiative d'élaborer le PAP ... en application de l'article 28 de la loi du 19 juillet 2004, ils n'en sont pas à considérer comme auteur au sens juridique du terme. En effet, tel que précisé plus en avant, un plan d'aménagement particulier résulte de la décision du conseil communal ainsi que de la décision d'approbation du ministre, ces deux décisions constituant des actes administratifs à caractère réglementaire. Les consorts ... n'étant aucune des autorités administratives auteurs des décisions, ils ne sont pas à considérer comme autorité ayant adopté, respectivement approuvé le plan d'aménagement particulier, de sorte qu'ils ne sont pas à qualifier de partie défenderesse en l'espèce, mais bien de tiers intéressés.

Les consorts ... et plus particulièrement Monsieur ... étant à considérer comme tiers intéressés à l'instance, le délai de signification de la requête introductive d'instance dans le mois du dépôt de la requête au greffe du tribunal administratif, tel que fixé par l'article 4 (2) de la loi du 21 juin 1999, ne s'applique partant pas à leur égard. Dès lors le défaut de signification du recours à Monsieur ... n'implique pas la caducité du recours sous examen.

Le moyen tiré de la caducité du recours est partant à rejeter pour ne pas être fondé.

4. Quant aux moyens ayant trait à la recevabilité du recours

L'administration communale se rapporte à la sagesse du tribunal administratif en ce qui concerne la question de la recevabilité du recours en la pure forme, ainsi que de l'intérêt à agir contre le PAP sous examen des consorts ..., tout en contestant expressément l'intérêt à agir de Monsieur ... lui-même. Elle explique que Monsieur ... aurait acquis la parcelle des consorts ... en la plus parfaite connaissance de cause qu'un projet d'aménagement serait en cours d'élaboration sur le terrain voisin. Dès lors, sa situation concrète de voisin ne se trouverait pas aggravée du fait du projet litigieux, alors qu'il aurait eu connaissance de ce projet dès avant même d'acquérir le terrain.

Les consorts ... contestent à leur tour tout intérêt de Monsieur ... à agir contre le PAP sous examen, dans la mesure où il aurait acquis par contrat de vente sous condition suspensive le 22 avril 2011 des époux ... et... la partie antérieure de la parcelle donnant sur la rue ..., comportant une maison unifamiliale construite en ... par la mère de Madame ... et de Madame et dont la partie postérieure aurait donné lieu au PAP formant l'objet du présent recours. Par la suite, les parties auraient renoncé à la réalisation de la condition suspensive et par acte notarié du 19 avril 2012, la parcelle antérieure ayant reçu comme nouveau numéro cadastral le numéro aurait été vendue à ... et à son épouse. Dans le compromis de vente sous condition suspensive du 12 avril 2011, les parties auraient convenu ensemble que la vente aurait été réalisée sous la condition suspensive de l'approbation par les autorités en dernière instance du PAP faisant l'objet de l'actuel recours. D'ailleurs, le plan directeur du 10 janvier 2011 formant l'annexe 2 de ce compromis de vente sous condition suspensive porterait la signature de Monsieur ... et de son épouse. Ledit plan directeur serait celui établi pour le PAP querellé par les demandeurs, et aurait donné lieu à la partie graphique de celui-ci. Selon les consorts ..., les époux ... auraient ainsi marqué leur accord avec ce PAP, et ne pourraient ainsi actuellement plus, sous peine de se contredire, demander l'annulation du vote communal ayant approuvé ce PAP et de la décision d'approbation du ministre de tutelle.

Le délégué du gouvernement se rapporte à la prudence du tribunal administratif en ce concerne la question de la recevabilité du recours, pour autant qu'il a été introduit par Monsieur

Les demandeurs expliquent que contrairement aux développements des consorts ..., le contrat de vente sous condition suspensive du 22 avril 2011 aurait été résilié d'un commun accord entre parties, pour être remplacé par un autre contrat en date du 27 mars 2012, lequel n'aurait plus fait mention d'une condition relative à l'approbation d'un PAP. Ceci précisément en raison du fait que la condition de l'approbation future d'un PAP aurait cessé de revêtir un intérêt pour les parties, puisque ces dernières n'auraient plus cru dans le projet. Dès lors, les consorts ... seraient malvenues à invoquer un contrat qui n'aurait plus d'existence légale pour tenter d'en déduire un défaut d'intérêt à agir. L'intérêt à agir de Monsieur ... résulterait à suffisance de droit de sa qualité de propriétaire et habitant de l'immeuble sis au numéro ... de la rue ..., alors qu'il aurait une vue directe sur les constructions projetées et autorisées par le PAP et que l'accès auxdites constructions se ferait via une nouvelle route à réaliser en limite latérale de sa propriété.

Force est d'abord au tribunal de constater qu'il ressort des différents plans et extraits cadastraux lui soumis que Monsieur ... ainsi que son épouse sont propriétaires de la parcelle donnant sur la rue et étant directement adjacente le long de ses côtés Ouest et Sud à la parcelle sur laquelle porte le PAP litigieux. Il ressort encore des documents soumis au tribunal que Monsieur ... et son épouse ont acquis ladite parcelle par acte de vente notarié du 19 avril 2012 de la part des époux et des époux

Dès lors, en tant que voisin directement adjacent et disposant d'une vue direct sur la parcelle concernée par le PAP, Monsieur ... justifie *a priori* d'un intérêt suffisant à agir contre ledit PAP.

Il ressort pourtant encore des pièces versées au dossier que préalablement à la vente du 19 avril 2012 les parties avaient signé un contrat de vente sous condition suspensive en date du 22 avril 2011 auquel était annexé un projet de plan directeur concernant le PAP Il s'ensuit qu'au plus tard à compter de la signature dudit document le 22 avril 2011, Monsieur ... avait connaissance du fait que la procédure d'élaboration d'un PAP était en cours sur la parcelle, voisine et directement adjacente à sa parcelle ...

Toujours est-il que l'intérêt à agir de Monsieur ... contre le PAP sous examen n'est pas affecté par le simple fait qu'il ait acheté la parcelle en connaissance de cause de l'élaboration d'un PAP sur la parcelle voisine. En effet, au moment de la signature de l'acte de vente notarié le 19 avril 2012, ledit PAP n'était qu'au stade de l'élaboration et Monsieur ... ignorait l'issue des procédures d'élaboration ainsi que la forme que le PAP devrait adopter en définitive, de sorte que l'hypothèse où il devait s'estimer lésé par les décisions administratives à intervenir relatives au PAP ne pouvait pas être exclue. Par ailleurs, le simple fait d'avoir connaissance, lors de l'acquisition d'une parcelle, de l'élaboration d'un PAP sur une parcelle directement voisine, n'implique pas *ipso facto* l'accord de l'acquéreur avec ledit PAP et ne lui enlève pas l'intérêt de faire vérifier la légalité dudit PAP par les juridictions administratives⁷.

Le moyen afférent d'irrecevabilité du recours est partant à rejeter pour ne pas être

⁷ V. par analogie avec un administré ayant acquis compte tenu d'un litige pendant devant les juridictions administratives : Cour adm. 13 février 2007, n° 22241C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n°79.

fondé.

Le délégué du gouvernement conteste ensuite l'intérêt à agir des « *consorts* » contre le PAP sous examen au motif que ces derniers auraient, lors de l'élaboration de la refonte du plan d'aménagement général de Walferdange, introduit une réclamation auprès du collège des bourgmestre et échevins dont l'objet n'aurait pas été sans équivoque. Selon le délégué du gouvernement il semblerait en effet qu'ils n'auraient contesté à travers leur réclamation uniquement l'instauration d'une zone superposée, mais non point la constructibilité en tant que telle des terrains litigieux en l'espèce. Suite au vote du conseil communal portant adoption du plan d'aménagement général, les parcelles concernées seraient restées constructibles mais se seraient vu retirer le classement de zone superposée imposant l'obligation d'établir un PAP. Les « *consorts* » n'auraient par la suite introduit de réclamation ni auprès du ministre contre la délibération du conseil communal relative à l'adoption du plan d'aménagement général ni auprès du tribunal administratif contre la décision du ministre portant approbation de ladite décision du conseil communal. Le délégué du gouvernement en conclut que les « *consorts* » n'auraient pas d'intérêt à agir contre les décisions sous examen étant donné qu'ils auraient acquiescé à la décision qu'ils entendraient maintenant quereller.

Les demandeurs répliquent que, d'une part, leur volonté d'éviter des constructions supplémentaires au sein du quartier formé par les rues et ressortirait clairement de leur réclamation introduite à l'époque auprès du collège des bourgmestre et échevins, et, d'autre part, il serait patent qu'en accueillant favorablement leur réclamation de l'époque, le conseil communal n'aurait pas voulu placer les habitants du quartier dans une situation plus défavorable, mais au contraire qu'il aurait certainement voulu éviter une urbanisation en seconde position, au cœur d'un îlot.

Force est d'abord au tribunal de signaler que le délégué du gouvernement se réfère aux « *consorts* » et que parmi les parties demanderesse seule Madame semble être visée par cette désignation, étant donné qu'aucune des autres parties demanderesse ne répond à la dénomination de ou de ... Le tribunal part donc du principe que le délégué du gouvernement a entendu contester l'intérêt à agir contre le PAP sous examen de Madame

Il convient ensuite de rappeler que l'intérêt à agir n'est pas à confondre avec le fond du droit en ce qu'il se mesure non au bien-fondé des moyens invoqués à l'appui d'une prétention, mais à la satisfaction que la prétention est censée procurer à une partie, à supposer que les moyens invoqués soient justifiés⁸.

En l'espèce, Madame ..., en sa qualité de voisin direct des parcelles concernées par le PAP sous examen et disposant d'une vue directe sur lesdites parcelles, justifie d'un intérêt suffisant à faire contrôler la légalité dudit PAP, indépendamment de la question de savoir si dans le cadre de la procédure d'élaboration de la refonte du PAG de la commune de Walferdange elle ait introduit des objections ou réclamations. En effet, un PAG et un PAP sont deux actes administratifs distincts et la recevabilité d'un recours contentieux dirigé contre un des deux actes n'est pas conditionnée par l'introduction préalable d'une objection au niveau précontentieux, voire d'un recours contentieux contre l'autre des deux actes.

Il s'ensuit que le moyen d'irrecevabilité ainsi soulevé par le délégué du gouvernement

⁸ trib. adm. prés. 27 septembre 2002, n° 15373 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n°4 et les autres références y citées.

est à rejeter pour ne pas être fondé.

Les consorts ... soulèvent encore un moyen d'irrecevabilité tiré du fait qu'aux termes de l'article 30, alinéa 8 de la loi du 19 juillet 2004, les objections et observations contre le projet d'aménagement particulier devraient être présentées au collège des bourgmestre et échevins par les personnes intéressées dans un délai de 30 jours à compter de la publication du dépôt dudit projet, sous peine de forclusion. Ils en concluent que les observations et objections qui n'auraient pas été présentées dans le délai précité au collège des bourgmestre et échevins mais qui seraient soulevées pour la première fois dans le cadre de la procédure contentieuse seraient « à écarter d'emblée puisqu'il y a[urait] forclusion ». Dès lors, en l'espèce, les moyens suivants, soulevés par les demandeurs dans le cadre de leur recours seraient à écarter :

- « - la violation de l'article 5 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011,
- la violation de l'article 108ter (3) de la loi de 2004 ».

Les demandeurs répliquent que la forclusion prévue à l'article 30, alinéa 8 de la loi du 19 juillet 2004 ne viserait que la réclamation qui devrait être formulée endéans le délai de trente jours y indiqué. Il ne saurait par contre pas être exigé des administrés qu'ils formulent leur argumentation juridique dès l'entame de la procédure. D'ailleurs la loi n'exigerait pas que les réclamations soient formulées par des avocats à la Cour puisque la précision requise des dites réclamations ne serait pas celle des recours contentieux devant les juridictions administratives. Enfin, ils ajoutent qu'en l'espèce, l'argumentation juridique aurait été très détaillée au niveau de la réclamation de sorte qu'elle aurait été connue dès l'entame de la procédure.

Les consorts ... répondent en substance que la loi du 19 juillet 2004 en ce qu'elle serait une loi qui restreindraient le droit de propriété, serait d'interprétation stricte. Ainsi, la forclusion prévue par l'article 30, alinéa 8 de la loi du 19 juillet 2004 s'appliquerait aux observations et objections des réclamants

Aux termes de l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004 :

« Le projet d'aménagement particulier avec, le cas échéant, le rapport justificatif est soumis au collège des bourgmestre et échevins.

Le collège des bourgmestre et échevins analyse la conformité du projet d'aménagement particulier avec le plan ou projet d'aménagement général. Dans un délai de trente jours de la réception, le dossier complet est transmis pour avis à la cellule d'évaluation instituée auprès de la commission d'aménagement par lettre recommandée ou par porteur avec avis de réception. (...)

Dans le délai de trente jours, prévu à l'alinéa 2, le projet d'aménagement particulier est déposé, le cas échéant, avec le rapport justificatif pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet. (...)

Dans le délai de trente jours de la publication du dépôt du projet dans les quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg, les observations et objections contre le projet doivent, sous peine de forclusion, être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins par les personnes intéressées. (...) ».

L'article 30, alinéa 8 de la loi du 19 juillet 2004 prévoit donc un délai de trente jours dans lequel d'éventuelles observations ou objections contre le projet d'aménagement particulier sont à présenter au collège des bourgmestre et échevins, sous peine de forclusion. Selon une jurisprudence des juridictions administratives devenue constante, le recours introduit devant le juge administratif contre un projet d'aménagement particulier n'est recevable qu'à condition de l'épuisement de la procédure non contentieuse de réclamation prévue par l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004 impliquant en particulier que l'omission d'emprunter la voie de la réclamation à adresser au collège des bourgmestre et échevins à l'encontre du projet d'aménagement particulier, entraîne l'irrecevabilité *omisso medio* du recours devant le juge administratif⁹.

Dès lors, un recours contentieux n'ayant pas été précédé d'une réclamation devant le collège des bourgmestre et échevins est irrecevable. En ce qui concerne plus concrètement le contenu de la réclamation à présenter devant le collège échevinal, il convient d'abord de constater que la loi du 19 juillet 2004 a prévu à travers son article 30 une procédure non contentieuse d'adoption et d'approbation des PAP tendant à voir disparaître, au cours de l'élaboration du PAP, les objections et réclamations solutionnées, tout en ne laissant subsister que celles maintenues et réitérées, lesquelles seraient partant seules susceptibles d'être portées devant les juridictions de l'ordre administratif. Le fait que l'intention du législateur est de faire disparaître au fur et à mesure des procédures d'aplanissement des difficultés les différentes demandes et réclamations des administrés implique que seules les réclamations d'ores et déjà formulées au cours de la procédure précontentieuses sont susceptibles d'être portées devant le juge administratif, étant précisé à cet égard que la motivation à l'appui de ces réclamations peut être complétée et développée durant la phase contentieuse pour autant que la réclamation en elle-même ait d'ores et déjà été présentée en phase précontentieuse. Il y a partant lieu de distinguer entre le moyen nouveau avancé à l'appui d'une réclamation et la demande nouvelle invoquée une toute première fois devant les juridictions administratives. Ainsi, le moyen nouveau qui se définit comme la raison de droit ou de fait invoquée à l'appui de la réclamation est susceptible d'être invoqué devant le tribunal administratif même s'il y est invoqué pour la première fois, pour autant que la réclamation ait d'ores et déjà été traversée la procédure précontentieuse sans aboutir. En revanche, les demandes nouvelles, se définissant comme demandes qui diffèrent de la demande initiale contenue dans l'observation ou la réclamation par son objet, par sa cause ou par les personnes entre qui elle est engagée n'ayant pas été présentées au cours de la procédure d'élaboration du PAP mais qui sont invoquées pour la première fois devant les juges administratifs sont irrecevables¹⁰.

En l'espèce, dans le cadre de la procédure d'élaboration du PAP litigieux, les demandeurs avaient présenté des objections et observations auprès du collège des bourgmestre et échevins visant à convaincre le conseil communal de ne pas approuver le projet afférent en raison de certaines irrégularités et illégalités. Le recours contentieux sous examen vise à son tour à l'annulation de la décision du conseil communal ayant adopté ledit PAP, ainsi que de la décision ministérielle ayant porté approbation de ladite décision du conseil communal en raison de différentes irrégularités et illégalités. Indépendamment de l'argumentation juridique soulevée dans le cadre des observations et objections ainsi que du recours en annulation sous examen, force est au tribunal de constater que les demandes soulevées à la base des observations et objections respectivement du recours contentieux sont identiques en ce qu'elles tendent en substance à la disparition de l'ordonnancement juridique du PAP sous examen. En effet, aucune demande nouvelle ne peut être décelée dans le recours sous examen par rapport

⁹ trib. adm. 10 juillet 2014, n° 32627 du rôle, confirmé par Cour adm. 4 juin 2015, n° 35035C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Urbanisme, n° 555

¹⁰ Par analogie : trib. adm. 11 mai 2011, n° 27182 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n°322.

aux observations et objections introduites devant le collège des bourgmestre et échevins. Le moyen d'irrecevabilité afférent est partant à rejeter pour ne pas être fondé.

5. Quant au fond

Quant au moyen tiré d'une « méconnaissance du PAG et des coefficients de densité imposés par lui »

A titre liminaire, le tribunal signale qu'en ce qui concerne le moyen sous analyse, les demandeurs ont déclaré dans le cadre de leur mémoire en réplique qu'ils pouvaient « *se satisfaire des explications des parties adverses quant au respect des coefficients de densités imposés par le PAG.* », de sorte qu'ils « *n'entendent partant pas insister d'avantage sur ce moyen* ». Dès lors, le tribunal donne acte aux demandeurs de leur renonciation au moyen intitulé « *méconnaissance du PAG et des coefficients de densité imposés par lui* », dont il n'est partant plus saisi.

Quant au moyen tiré d'une violation du principe de la confiance légitime et du principe de l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui.

Les demandeurs argumentent en substance qu'en approuvant le PAP sous examen, les autorités communales et le ministre auraient violé le principe de la confiance légitime et le principe de l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui, étant donné que déjà en l'année 1975, le bourgmestre de l'époque de la commune de Walferdange aurait confirmé, d'une part, qu'en ce qui concerne les parcelles cadastrales ... et ... aucune autorisation de bâtir ne serait délivrée puisque le conseil communal aurait refusé d'approuver le plan d'aménagement particulier portant sur lesdites parcelles et, d'autre part, que la construction en deuxième position ne serait pas viable et qu'avec la construction de deux nouvelles rues, en l'occurrence la rue et la rue, l'aménagement de ce quartier serait terminé.

Lors de l'élaboration de la refonte du PAG de la commune de Walferdange, le projet d'urbanisation des parcelles litigieuses aurait ressurgi, mais finalement, le conseil communal aurait suivi le collège des bourgmestre et échevins et reclassé les parcelles concernées en dehors de la zone soumise à PAP. Selon les demandeurs, ce faisant, l'idée du conseil communal aurait nécessairement été d'éviter toute urbanisation à cet endroit. La politique urbanistique communale serait ainsi marquée d'une constance en ce qui concerne les parcelles litigieuses. Si les PAG étaient certes mutables, aucune circonstance nouvelle n'aurait en l'espèce justifié un changement de la politique urbanistique communale selon laquelle des constructions en seconde position auraient toujours été refusées. Etant donné que la situation juridique et factuelle serait restée inchangée en l'espèce, la commune de Walferdange aurait méconnu le principe de la confiance légitime et le principe de l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui en approuvant le PAP sous examen.

L'administration communale conteste toute violation du principe de la confiance légitime et du principe de l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui. Les déclarations d'un bourgmestre en 1975, respectivement celles de collègues échevinaux par la suite seraient inopérantes et de surplus contredites par les dispositions réglementaires du PAG actuellement en vigueur et approuvées par le conseil communal selon lesquelles les fonds de parcelles constitués par le triangle rue, rue et rue seraient maintenues en zone constructible. L'administration communale signale dans ce contexte qu'aucun des demandeurs n'aurait contesté le classement réglementaire, qui aurait partant acquis force de chose décidée, de sorte que les demandeurs seraient forclos à contester la constructibilité du site.

Le fait que les terrains litigieux auraient été classés dans une zone non soumise à l'obligation d'un PAP s'expliquerait par la volonté du conseil communal n'aurait de ne pas alourdir la procédure et d'éviter que chaque construction serait soumise à l'obligation préalable d'un PAP. En revanche l'aménagement de l'intérieur d'un îlot aurait, dans l'esprit du conseil communal, dû s'opérer par la voie d'un PAP.

Les consorts ... répondent qu'en présence de l'accroissement énorme de la population du Grand-Duché, laquelle vers 1975 aurait tourné autour de 350.000 habitants tandis qu'actuellement elle approcherait les 600.000 habitants et serait en bonne voie pour atteindre le 1 million d'habitants, et en raison de la pénurie de logements actuelle et future qui préoccuperait tant les partis au pouvoir que l'opposition, ce qui aurait peut-être en 1975 correspondu à une conception urbanistique défendable ne vaudrait plus pour les années 2016/2017. C'est pour cette raison que l'article 9 (2) de la loi du 19 juillet 2004 obligerait les communes à réexaminer au moins tous les six ans la situation résultant du PAG existant.

Il en découlerait que les explications éventuelles du bourgmestre de l'époque en 1975 seraient actuellement dépassées par le changement radical des données en matière de nécessité de créer de nouveaux logements pour combattre la pénurie de logements liée à l'accroissement effrayant de la population.

Les consorts ... concluent que les parcelles faisant l'objet du PAP litigieux constitueraient, un îlot non urbanisé se prêtant à l'intégration dans le tissu urbain de deux habitations qui ne compromettraient en rien les droits de propriétaire des demandeurs, de sorte que le moyen afférent serait à rejeter pour ne pas être fondé.

Le délégué du gouvernement conclut à son tour au rejet du moyen tiré d'une violation du principe de la confiance légitime et du principe de l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui.

Les demandeurs concluent en substance que l'argumentation des consorts ..., relative à la pénurie de logements existant au Luxembourg tomberait à faux puisque cette nécessité de créer de nouveaux logements ne serait pas absolue en ce qu'elle ne permettrait notamment pas à la commune de méconnaître les exigences légales en matière d'aménagement communal et ne lui permettrait pas non plus d'opérer un revirement d'attitude inexpliqué et inexplicable par rapport aux engagements pris antérieurement.

Ils expliquent encore que même si en application de l'article 9 (2) de la loi du 19 juillet 2004, les communes étaient obligées de vérifier tous les six ans la nécessité d'une mise à jour du PAG, ce fait ne devrait pas empêcher les communes de respecter le principe de confiance légitime et le principe de l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui. De même, le principe de mutabilité des PAG n'enlèverait pas l'obligation des communes d'adopter une attitude cohérente. Les demandeurs ajoutent qu'en 1973, le conseil communal, autorité compétente en la matière, aurait décidé de la non-constructibilité des parcelles litigieuses. Enfin, les demandeurs contestent que le conseil communal de l'époque aurait décidé que les parcelles litigieuses étaient classées en une zone non soumise à l'obligation d'élaborer un PAP en raison du seul fait qu'elle aurait voulu éviter un alourdissement de la procédure.

Le tribunal précise d'abord que le principe général de sécurité juridique dégagé essentiellement par la Cour de Justice de l'Union européenne comme constituant un principe

général de droit¹¹, ainsi que par la Cour européenne des droits de l'homme¹² a essentiellement pour objet des garanties quant à une application constante et cohérente du droit par les administrations, ledit principe général du droit s'opposant ainsi à tout changement brusque et imprévisible dans le comportement de l'administration vis-à-vis de ses administrés.

Le principe général de la confiance légitime, qui s'apparente au principe de la sécurité juridique précité, et qui a également été consacré par la jurisprudence communautaire en tant que principe général du droit communautaire¹³ tend à ce que les règles juridiques ainsi que l'action administrative soient empreintes de clarté et de prévisibilité, de manière à ce qu'un administré puisse s'attendre à un comportement cohérent et constant de la part de l'administration dans l'application d'un même texte de loi ou règlement. Ainsi, ce principe s'entend comme étant la confiance que les destinataires de règles ou de décisions sont normalement en droit d'avoir dans la stabilité, au moins pour un certain temps, des situations établies sur la base de ces règles ou de ces décisions. Ainsi, les destinataires de ces décisions sont notamment en droit de voir respecter par l'administration leurs droits acquis voire ceux qui leur ont été reconnus sous une législation donnée, tant que le cadre juridique et factuel reste le même¹⁴.

Dès lors, le principe de la confiance légitime de l'administré s'oppose à ce que l'administration opère brusquement des revirements de comportement revenant sur les promesses faites aux administrés, autrement dit, le principe de confiance légitime implique que l'administré est en droit d'exiger de l'autorité administrative qu'elle ne se départisse pas brusquement d'une attitude qu'elle a suivie dans le passé¹⁵.

En l'espèce, le tribunal constate, d'une part, que l'administration ne s'est pas départie brusquement d'une attitude suivie dans le passé et, d'autre part, que la situation juridique et de fait n'est pas restée la même à travers le temps. Ainsi, si, certes, en date du 18 avril 1975 le bourgmestre de la commune de Walferdange de l'époque s'est adressé par courrier à Monsieur ... pour l'informer que « *les propriétaires des parcelles nos ... et ...ne recevront pas d'autorisation de bâtir sur leurs terrains respectifs* » au motif que le conseil communal n'avait pas adopté un projet d'aménagement particulier élaboré à l'époque sur lesdites parcelles et que tant le conseil communal que la commission des bâtisses étaient d'avis que l'aménagement du quartier concerné était terminé, il n'en demeure pas moins que depuis lors, la politique urbanistique de la commune de Walferdange n'est pas restée la même, sans que pour autant la commune ait brusquement changé de cap. Il est ainsi constant en cause qu'au cours des années 2009 et 2010, une refonte globale du PAG de la commune de Walferdange fut élaborée à l'issue de laquelle le classement des parcelles actuellement litigieuses en zone constructible fut maintenu. Plus précisément, lesdites parcelles furent classées en zone d'habitation 1A. Si, dès lors, l'intention des autorités communales avait toujours été de ne pas urbaniser lesdites parcelles, elle aurait pu les classer en zone non constructible lors de l'adoption de la refonte du PAG, solution pour laquelle elle n'a pourtant pas opté. Il s'ensuit qu'au moins depuis l'élaboration de la refonte du PAG au cours des années 2009 et 2010, les administrés ne pouvaient plus partir du principe que les autorités communales maintenaient l'attitude adoptée

¹¹ cf. notamment CJUE 22 mars 1961, aff. C-42 et C-49/59, S.N.U.P.A.T. c/ Haute Autorité de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier

¹² cf. notamment CEDH 13 juin 1979, n° 6833/74, c/ Belgique

¹³ cf. notamment CJUE 5 juin 1973, aff. C-81/72, Commission. c/ Conseil

¹⁴ trib. adm. 7 octobre 2010, n° 25999 du rôle, disponible sous : www.jurad.etat.lu

¹⁵ « *Contentieux administratif luxembourgeois* » par Rusen Ergeç, mis à jour par Francis Delaporte, in Pas. adm. 2017, n°79 et n°277.

en 1975 de ne pas vouloir urbaniser lesdites parcelles. Dès lors, il ne peut pas être reproché à l'administration communale de Walferdange de s'être brusquement départie d'une attitude suivie dans le passé.

Il s'y ajoute qu'au moment de l'adoption du PAP sous examen, la situation juridique ainsi que la situation de fait avaient changé par rapport à celle ayant prévalu en 1975. Ainsi, d'une part, la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes avait été abrogée par la loi du 19 juillet 2004 et, corrélativement, tel que précisé ci-avant, la refonte du PAG avait été adoptée par la commune de Walferdange en 2010, de sorte que le cadre juridique ne correspondait plus à celui ayant existé en 1975 et, d'autre part, les consorts ... affirment à juste titre, pièces à l'appui, que la situation factuelle avait à son tour changé. En effet, depuis 1975 les objectifs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ont considérablement évolué, notamment en raison d'une prise de conscience de la nécessité d'établir à travers l'instrument de l'aménagement territorial un équilibre entre les différents facteurs économiques, écologiques et sociaux en cause et de veiller de la sorte à une utilisation rationnelle du sol et de l'espace urbain ainsi qu'à un développement harmonieux des structures urbaines et rurales, objectifs, d'ailleurs, expressément fixés par l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, mais également et surtout en raison d'une augmentation importante de la population luxembourgeoise. Il ressort ainsi d'un document versé en cause par les consorts ... et non contesté par les demandeurs, publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC), intitulé : « *Evolution de la population, totale, luxembourgeoise et étrangère 1961 -2017* », qu'en 1981 le nombre de la population totale au Luxembourg s'élevait à 364.850 habitants, tandis qu'en 2017 il s'élevait à 576.249 habitants.

Par conséquent et indépendamment de la question de savoir si un droit subjectif ait effectivement été reconnu aux demandeurs en 1975, force est de constater qu'il ne peut pas être reproché à l'administration de s'être brusquement départie d'une attitude qu'elle aurait suivie dans le passé, ni de s'être contredite au détriment d'autrui, dans la mesure où, tel que retenu ci-avant les objectifs de la politique urbanistique de la commune avaient été clairement fixés au moins à partir de l'adoption de la refonte du PAG en 2010. De plus, les demandeurs ne sont pas en droit d'exiger de l'administration le respect d'éventuels droits acquis étant donné que ni la situation juridique ni la situation factuelle ne sont restées inchangées à travers le temps.

Il suit de l'ensemble des éléments qui précèdent que le moyen tiré d'une violation du principe de légitime confiance ainsi que du principe de l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui est à rejeter pour ne pas être fondé.

Quant au moyen tiré d'une violation des articles 3.2.1 et 48.1 du règlement sur les bâtisses

Selon les demandeurs le règlement sur les bâtisses de la commune prévoirait en son article 3.2.1. que toute nouvelle construction devrait être implantée aux abords du domaine public en respectant les reculs et alignements prescrits. En l'espèce, cependant, les deux constructions projetées devraient être implantées aux abords d'une voirie privée et non d'une voirie publique, puisque celle-ci, bien qu'ayant une vocation à avoir un usage public, ne serait pas cédée à l'administration communale.

Le règlement sur les bâtisses de la commune énoncerait encore en son article 48.1 que les voies ou parties de voies nouvelles seraient censées prêtes à l'implantation de constructions notamment lorsque la propriété des surfaces du terrain de l'assise des voies et trottoirs aurait été

cédée en totalité à la commune. La surface des voies devrait correspondre dans toute la largeur au niveau fixé dans le plan d'alignement du projet d'aménagement particulier, et devrait avoir été raccordée à une voie existante ou à une voie nouvelle. La voie ou partie de voie devrait être raccordée aux réseaux publics d'adduction d'eau et de distribution d'électricité, de téléphone, de télédistribution et devrait être pourvue d'un nombre suffisant de postes d'éclairage public raccordés au réseau de l'éclairage public. Les voies sans issues devraient être pourvues à leur fin d'un rond-point ou équivalent.

Or, ces conditions ne seraient pas respectées par le PAP.

L'administration communale répond que contrairement aux développements des demandeurs, le projet litigieux prévoirait un accès direct à la voirie publique. Ainsi, cet accès direct serait garanti par le lot 1 du PAP qui resterait la propriété en indivision des futurs propriétaires des lots 2 et 3. A supposer donc que cet article 3.2.1 devrait trouver application lorsqu'il s'agit de vérifier la légalité d'un PAP, et qu'il ne devrait pas être admis à un PAP d'y déroger, *quod non*, cette disposition serait parfaitement respectée en l'espèce.

Quant à l'article 48.1 du règlement sur les bâtisses, l'administration communale argumente qu'il serait inscrit sous l'article 48 intitulé « *voies nouvelles* » et qu'il poserait un certain nombre de critères permettant de juger si une voie nouvelle est censée prête à l'implantation de construction. Il s'agirait de critères permettant de qualifier une voirie de voie nouvelle au sens d'une voirie publique.

Selon l'administration communale les parcelles litigieuses en l'espèce seraient directement raccordées à une voirie publique existante, la rue ... La voirie d'accès à réaliser ne serait pas une voirie publique, mais une voirie d'accès privé sur un fond privé et ne devant pas nécessairement remplir tous les critères qu'elle devrait remplir si elle devait être ouverte au public.

Les consorts ... précisent de prime abord que l'administration communale n'aurait pas voulu acquérir le chemin d'accès constitué par le lot 1 du PAP, en expliquant qu'elle n'aurait pas souhaité dans le cadre de ce projet prendre en charge l'entretien de la voie d'accès à la rue ... Ils ajoutent qu'à l'article 1^{er} de la partie écrite du PAP, 2^e alinéa, il serait précisé que le lot 1 serait destiné à l'accès des lots 2 et 3, aux stationnements ainsi qu'à un espace vert privé, de sorte que le lot 1 ne pourrait appartenir qu'en copropriété indivise aux propriétaires des lots 2 et 3, ce qui impliquerait que les lots 2 et 3 auraient un accès direct à la rue par ce chemin qui ferait de façon indivise partie de leurs propriétés respectives. Ils concluent que les articles 3.2.1. et 48.1. du règlement sur les bâtisses n'auraient pas été violés.

Les consorts ... ajoutent que ce ne serait pas l'article 48.1. du règlement sur les bâtisses, mais l'article 49 qui serait applicable. Le PAP serait établi suivant les normes adoptées par le règlement sur les bâtisses pour la construction des voies publiques d'importance équivalente. Ainsi, surtout la voie d'accès à la rue aurait toutes les infrastructures requises par le règlement sur les bâtisses pour les voies publiques y compris l'équivalent d'un rond-point constitué par l'existence d'une large aire d'accès aux emplacements de stationnement prévus.

Le délégué du gouvernement se rapporte à la prudence du tribunal en ce qui concerne le moyen sous examen.

Dans le cadre de leur mémoire en réplique, les demandeurs soutiennent que le propriétaire du lot 3 n'aurait pas d'accès du tout à la voirie publique ou privée, dès lors que le chemin en indivision à créer s'arrêterait à hauteur du lot 2 qui accueillerait un car-port destiné au stationnement de voitures. Dès lors, l'article 3.2.1. ne serait pas respecté.

Ils ajoutent que l'article 48.1 du règlement sur les bâtisses ne serait pas respecté puisque le chemin indivis créé viserait la viabilisation de deux parcelles qui ne le seraient pas sans la réalisation de ce chemin. Enfin, ces voies sans issues devraient être pourvues d'un rond-point ou équivalent, alors qu'un emplacement de parking ne saurait être considéré comme un espace de rebroussement, puisqu'il serait destiné à accueillir des véhicules qui empêcheraient toute manœuvre.

Les demandeurs affirment encore que si par impossible, tel que l'administration communale le soutiendrait, le PAP pouvait déroger au règlement sur les bâtisses, encore faudrait-il qu'une dérogation à un texte adopté dans l'intérêt général s'explique par des considérations urbanistiques d'intérêt général. Or, le projet litigieux ne permettrait que de satisfaire aux intérêts des propriétaires concernés, mais nullement à l'intérêt général, de sorte qu'une dérogation ne pourrait en tout état de cause pas se concevoir.

Dans le cadre de leur mémoire en duplique, les consorts ... affirment que la partie graphique ne prévoirait pas la voie d'accès à partir de la rue comme voie publique. La légende de la partie graphique qui s'appliquerait à cette voie serait celle d'une voie de circulation de type résidentiel ou de rencontre. Il s'agirait donc, d'après la partie graphique du PAP, d'une voie de circulation pour voitures, bicyclettes et piétons à caractère privé, de sorte qu'il n'y aurait aucune contradiction entre la partie écrite et la partie graphique du PAP.

L'administration communale confirme dans le cadre de son mémoire en duplique ne pas vouloir intégrer dans le réseau des voiries publiques le chemin d'accès aux deux maisons d'habitation à réaliser dans le cadre du projet litigieux, en raison du fait qu'il s'agirait d'un « *cul de sac qui ne [servirait] effectivement que les besoins de ces deux seuls immeubles* ». Dans un souci d'une saine gestion non seulement du domaine communal, mais également des deniers publics, cette décision n'aurait rien de répréhensible pour être pour le surplus parfaitement légale.

Elle ajoute que contrairement aux explications des demandeurs, il ressortirait de la représentation axonométrique figurant sur la partie graphique du PAP que le lot n°1 longerait le lot n°2 sur toute la longueur et jusqu'à la limite du lot 3.

Par ailleurs, l'article 41.1 du règlement sur les bâtisses admettrait expressément des accès carrossables privatifs aux voiries publiques, ce qui serait encore confirmé par l'article 49 du même règlement intitulé « *voie privée* ». Suivre l'argumentation des demandeurs pour dire que tout chemin d'accès devrait impérativement faire partie du domaine public serait partant contredite par ces deux articles qui admettraient expressément des accès privatifs.

Avant d'analyser le bien-fondé du moyen avancé par les demandeurs, il échet de préciser qu'il ressort de la partie graphique du PAP sous examen que ce dernier couvre l'ensemble de la parcelle et qu'il se compose de trois lots, désignés ci-après respectivement par « le Lot 1 », « le Lot 2 » et « le Lot 3 ». Les Lots 2 et 3, sont formés par des constructions et le Lot 1 en substance par les espaces de circulation et de stationnement ainsi que par les espaces verts entourant les constructions.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 3.2.1 du règlement sur les bâtisses, il convient de préciser que ledit article dispose que : « *Toute nouvelle construction doit être implantée aux abords du domaine public (voie ou place) en respectant les reculs et alignements prescrits* ».

Force est en l'espèce de constater au regard de la partie graphique du PAP que ce dernier porte sur la parcelle laquelle est directement adjacente à la rue ... et partant à la voie publique, notion qui est définie par l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune - entretemps abrogé, mais applicable au litige sous examen, dans la mesure où, tel que retenu ci-avant, le tribunal est saisi d'un recours en annulation et apprécie dès lors la situation de droit et de fait au moment de la prise de la décision déferée – comme : « *voies appartenant à l'Etat ou à une commune qui font partie du domaine public* ». Il s'ensuit que les constructions à ériger sur la parcelle ... sont à considérer comme étant implantées aux abords du domaine public en application de l'article 3.2.1. du règlement sur les bâtisses. Dans le même contexte il convient de constater que contrairement aux développements des demandeurs, il ressort de la partie graphique du PAP, et plus précisément de la représentation axonométrique, que la voie d'accès aux Lots 2 et 3 prévue par le PAP s'étend jusqu'au Lot 3, de sorte que ce dernier y est relié.

En ce qui concerne ensuite la violation alléguée de l'article 48.1 du règlement sur les bâtisses, force est au tribunal de constater que l'argumentation développée à l'appui du moyen afférent est étroitement liée à celle développée à l'appui d'un autre moyen avancé par les demandeurs à savoir celui tiré d'une violation des articles 23 et 34 de la loi du 19 juillet 2004. D'ailleurs, les demandeurs affirment dans le cadre de leur requête introductive d'instance qu'à travers son article 48.1 le règlement sur les bâtisses ne fait que « *traduire le principe général, repris aux articles 23 et 34 de la loi précitée, suivant lequel les terrains à bâtir doivent avoir un accès direct à la voirie publique* ». Dès lors, le tribunal procédera ci-après à une analyse conjointe des moyens tirés d'une violation de l'article 48.1 du règlement sur les bâtisses ainsi que d'une violation des articles 23 et 34 de la loi du 19 juillet 2004.

Quant au moyen tiré d'une violation de l'article 5 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune

Les demandeurs affirment que contrairement à l'article 5 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune, désigné ci-après par « le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 », les coupes figurant sur la partie graphique du PAP ne seraient pas significatives et surtout n'intégreraient pas les constructions avoisinantes, ce qui aurait placé le conseil communal et par la suite le ministre dans l'impossibilité de pouvoir valablement appréhender l'incidence des nouvelles constructions dans le tissu urbain existant. Par ailleurs, la délimitation précise des lots ne serait pas indiquée, pas plus que les dimensions des fenêtres de constructibilité. Dans ces conditions, le respect des coefficients de densité prescrits par le PAG serait invérifiable, puisque tant le CMU que le COS se calculeraient vis-à-vis de la surface du terrain à bâtir net, c'est-à-dire vis-à-vis de la surface du lot.

Tant l'administration communale que les consorts ... et la partie étatique contestent les affirmations afférentes des demandeurs et argumentent en substance, d'une part, que la partie graphique du PAP contiendrait une coupe axonométrique répondant au critère de coupe significative, telle qu'imposée par le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 et, d'autre part, que le rapport justificatif serait le complément nécessaire de la partie graphique du PAP et que le plan faisant partie du rapport justificatif comprendrait une coupe schématique reprenant les constructions voisines des rues et ... L'administration communale ajoute que comme il n'y aurait pas de voisin immédiat les coupes ne les renseigneraient effectivement pas, alors qu'une coupe ne pourrait pas renseigner ce qui n'existe pas. Par ailleurs, dans la mesure où les indications réclamées par le pouvoir réglementaire ne seraient pas une fin en soi, mais viseraient à montrer l'intégration d'un projet dans un quartier existant, une telle coupe ne saurait être exigée que s'il y avait effectivement des constructions avoisinantes. A supposer que les constructions reprises sur la coupe figurant dans le rapport justificatif devraient être considérées comme étant des constructions avoisinantes, l'administration communale estime qu'il serait inopérant de savoir si ces coupes figurent dans la partie graphique du PAP ou seulement dans la partie graphique du rapport justificatif. Enfin, l'administration communale affirme que la délimitation des lots résulterait tant de la partie graphique du PAP que de la représentation axonométrique.

Aux termes de l'article 5 règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 : « *En vertu de la disposition précitée, « la partie graphique doit respecter les indications de la légende-type de l'Annexe I qui fait partie intégrante du présent règlement. La partie graphique du plan d'aménagement particulier 'nouveau quartier' est à compléter par aux moins deux coupes significatives, tout en y intégrant les constructions avoisinantes et, le cas échéant, les élévations des constructions. (...)* ».

A titre liminaire, il échet de constater que l'administration communale affirme à juste titre que les conditions posées par l'article 5 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 ne constituent pas une fin en soi, mais visent à illustrer l'intégration du projet dans l'environnement urbanistique et naturel. En l'espèce, la partie graphique du PAP contient deux coupes intitulées respectivement « *coupe réglementaire A-A'* » et « *coupe réglementaire B-B'* » à l'échelle 1 : 150, dont les demandeurs restent en défaut de préciser en quoi elles ne seraient pas à considérer comme significatives. La partie graphique du PAP contient ensuite une représentation axonométrique à l'échelle 1 :500, représentant tant les trois lots constituant le PAP que les constructions avoisinantes. Il s'ensuit que la partie graphique du PAP sous examen répond aux conditions requises par l'article 5 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011, en ce qu'elle contient deux coupes significatives ainsi qu'une représentation des constructions avoisinantes et fournit de cette manière une illustration de l'intégration du projet dans le quartier existant. Le moyen afférent est partant à rejeter.

Enfin force est encore de constater que si les demandeurs affirment que la partie graphique du PAP ne permettrait pas de déterminer la délimitation des lots, cet argument est à son tour à rejeter pour manquer en fait, dans la mesure où ladite délimitation ressort à suffisance de la partie graphique ainsi que des coupes y figurant.

Quant au moyen tiré d'une violation des articles 23, alinéa 2 et 34 de la loi du 19 juillet 2004

Les demandeurs argumentent que suivant l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 les terrains sur lesquels sont prévus les travaux de voirie et d'équipement publics, énumérés à l'article 23, alinéa 2, nécessaires à la viabilité d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » et déterminés par ledit plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » devraient être cédés à la commune. Cette cession devrait s'opérer gratuitement sur l'ensemble des terrains ne dépassant pas le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

En l'espèce, le projet viserait la création d'une voie d'accès perpendiculaire à la rue, qui permettrait de viabiliser des terrains situés actuellement en seconde position. Cette voirie serait destinée à desservir deux maisons d'habitation et aurait dès lors indéniablement un caractère public. Les espaces de rétention des eaux de pluie et les raccordements aux canalisations auraient également une destination publique, de sorte que les terrains qui les accueillent devraient être cédés gratuitement à la commune.

Les demandeurs argumentent que le caractère public ou non d'une voie de desserte au sein d'un lotissement ne relèverait pas de « *la situation patrimoniale de celle-ci* ». Des voiries d'un lotissement dont la propriété serait soit conservée par le promoteur, soit serait sous statut d'indivision entre tous les propriétaires concernées seraient possibles selon les demandeurs. Or, le législateur, en prévoyant une obligation de cession de terrains accueillant les voiries et infrastructures ayant une destination publique, aurait nécessairement voulu éviter que l'initiateur d'un PAP puisse opter entre le choix de conserver la propriété desdits terrains ou de les céder à l'administration communale.

En l'espèce, le fait que les initiateurs du PAP n'auraient pas été forcés de céder gratuitement ces terrains, outre de créer une rupture d'égalité de traitement vis-à-vis d'autres promoteurs qui se verraient soumis à cette obligation, fausserait également le calcul des coefficients de densité. L'on pourrait enfin en conclure que le PAP projeté ne respecterait pas l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 puisque les surfaces accueillant les infrastructures devraient être cédées à l'administration communale, ce qui n'aurait pas été le cas en l'espèce.

L'administration communale de Walferdange répond que s'il y avait effectivement obligation légale de céder les voiries destinées à devenir voiries publiques d'un lotissement, tel ne serait pas le cas des voiries privatives. Concernant la même question, le tribunal administratif, confirmé par la Cour administrative¹⁶, aurait d'ailleurs déjà eu l'occasion de retenir que seuls les terrains sur lesquels seraient réalisés des voies et équipements publics devraient faire l'objet d'une cession à la commune. Or, le PAP litigieux ne prévoirait que la réalisation d'un chemin privé, de sorte que ces travaux ne seraient pas à qualifier de travaux de voiries et d'équipements publics dans la mesure où leur réalisation n'aurait pour objectif que l'accès des immeubles à construire sur lesdits terrains au réseau routier existant. En l'espèce, la situation serait exactement la même, la voirie privée ne servant que d'accès à la voirie publique.

Dans le même sens, les consorts ... répondent que le Lot 1 servirait exclusivement de voie privée pour les Lots 2 et 3. Le lot 1 ferait donc partie des Lots 2 et 3 en ce sens qu'il appartiendrait indivisément aux propriétaires des Lots 2 et 3.

¹⁶ trib. adm. 21 mars 2016, n°31885a du rôle, confirmé par Cour adm. du 10 novembre 2016, n°37847C du rôle, disponibles sur : www.jurad.etat.lu

Les équipements nécessaires de la voie d'accès, qui au vœu exprès de l'administration communale ne serait pas une voie publique puisqu'elle ne voudrait pas assumer l'obligation de l'entretenir, seraient à charge des seuls propriétaires des Lots 2 et 3 et à titre indivis du lot 1. Il n'y aurait donc pas de travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du PAP au sens de l'article 23 de la loi du 19 juillet 2004. Les consorts ... ajoutent que contrairement à ce qui est affirmé, les articles 23 et 24 de la loi du 19 juillet 2004 n'interdiraient pas de raccorder des constructions au réseau public par une voie privée. Ils rappellent, enfin, qu'ils auraient préféré céder le Lot 1 avec la voirie donnant sur les deux Lots 2 et 3 à la commune, mais que cette dernière n'aurait pas voulu.

Le délégué du gouvernement n'a pas pris spécifiquement position quant au moyen afférent.

Les demandeurs répliquent en substance que :

- une commune ne pourrait valablement décider s'il y a lieu à cession gratuite ou non, alors qu'il s'agirait d'une obligation légale dont elle ne pourrait se dispenser et dispenser les propriétaires concernés.

- l'argument selon lequel il serait possible de construire également dans le futur des constructions en cœur d'îlot serait contraire au fait de maintenir en indivision une route devant desservir ce cœur d'îlot, puisque ceci permettrait à ces propriétaires indivis de refuser tout raccordement aux infrastructures publiques existantes.

- la solution retenue par la Cour administrative dans son arrêt du 10 novembre 2016, inscrit sous le numéro 37847C du rôle, ne serait pas applicable en l'espèce puisque ladite affaire aurait principalement porté sur la question de savoir si le demandeur de l'époque conservait un accès public vers ses terrains. La Cour aurait dans ce contexte estimé qu'il conservait un accès via la voirie principale du lotissement projeté, permettant la viabilisation du site, voirie qui aurait dû être cédée gratuitement au domaine public communal, tandis que l'accès secondaire n'aurait été que superfétatoire, de sorte qu'il n'aurait pas obligatoirement dû être cédé à la commune.

- il conviendrait d'une part de faire la distinction entre des notions qui relèvent du droit civil, et celles qui relèvent du droit administratif et d'autre part de considérer la *ratio legis* du texte. Ainsi, d'un point de vue du droit civil, il n'y aurait pas d'obstacle juridique à ce que toutes les rues projetées et voies d'accès au sein d'un lotissement pourraient rester privées, par exemple en indivision. Or, un tel procédé créerait des difficultés matérielles puisque notamment les routes privées pourraient être fermées à la circulation par les personnes privées qui en sont propriétaires. Par ailleurs, l'entretien des routes privées et de toutes les infrastructures qu'elles comportent reviendrait aux propriétaires privés ou, encore, la route privée appartenant à des personnes privées pourrait être supprimée. Or, ce serait précisément pour éviter tous les problèmes précités que le législateur aurait imposé, dès la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, entretemps abrogée, la cession gratuite des terrains destinés à accueillir les voiries et infrastructures publiques nécessaires à la viabilisation de terrains soumis à l'élaboration d'un PAP. Enfin, les articles 23 et 34 de la loi du 19 juillet 2004 énonceraient sans équivoque que les terrains accueillant des travaux de voirie nécessaires à la viabilité du PAP devraient être cédés gratuitement à l'administration communale.

-

- la voirie en question devrait être réalisée, conformément à l'exigence de la partie graphique du PAP, sous forme de « *voie de circulation de type zone résidentielle ou zone de rencontre* ». Or, selon les dispositions du code de la route, de telles voiries devraient être ouvertes à la circulation publique et ne pourraient partant pas être considérées comme voiries privées.

- la violation de la loi du 19 juillet 2004 leur causerait un préjudice important et ce à deux niveaux, dans la mesure où, d'une part, le fait que la voirie ne soit pas cédée à la commune prohiberait tout raccordement futur à cette voirie, et, d'autre part, il ne serait pas rationnellement défendable de confier la gestion de l'entretien d'une voirie publique de plus de cent mètres, des infrastructures publiques qu'elle contient et d'un bassin de rétention des eaux pluviales à deux familles qui devraient au surplus s'entendre pour les dépenses à engager dans le cadre des réparations et entretiens à faire.

Par rapport à l'argumentaire avancé par les demandeurs dans le cadre de leur mémoire en réplique, le délégué du gouvernement précise que l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 soumettrait le principe de la cession gratuite au domaine public communal à deux conditions cumulatives. D'une part, il devrait s'agir de terrains sur lesquels sont prévus des travaux ayant trait à la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations conformément à l'article 23, alinéa 2, de la même loi et, d'autre part, ces terrains devraient être déterminés en tant que tels par le PAP.

Or, en l'espèce, la deuxième condition requise par l'article 34, paragraphe 1, ne serait pas remplie. Les surfaces litigieuses n'auraient pas été déterminées, en tant que telles, comme des terrains sur lesquels seraient prévus des travaux de voirie et d'équipements public. Ainsi, tout terrain, servant de près ou de loin à la viabilisation d'un PAP, ne devrait pas systématiquement être cédé à la commune. Le législateur aurait entendu laisser, à l'initiateur du PAP et aux autorités communales, une marge de manœuvre quant à la désignation des surfaces devant obligatoirement être cédées. En l'occurrence, la voirie qui dessert le PAP, ne représenterait guère d'attrait pour la collectivité et l'on ne saurait donc imposer aux autorités communales d'en assumer l'entretien.

Enfin, toujours dans le même contexte, l'administration communale ajoute dans le cadre de son mémoire en duplique que, contrairement aux arguments des demandeurs, la Cour administrative aurait reconnu dans son arrêt précité du 10 novembre 2016 la possibilité pour un PAP de ne pas imposer la cession gratuite à titre de domaine public de toutes les voiries y reprises. Il n'existerait, en effet, aucune obligation légale de céder toutes les infrastructures routières d'un PAP, mais uniquement les infrastructures routières destinées à devenir infrastructures publique.

Le tribunal précise de prime abord qu'aux termes de l'article 23, paragraphe (2) de la loi du 19 juillet 2004 « [Les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement] *comprennent la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations.* »

Aux termes de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004, intitulé « *Cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ et du plan d'aménagement particulier „quartier existant“* », : « (1) *Les terrains sur lesquels sont prévus les travaux de voirie et d'équipements publics, prévus à l'article 23, alinéa 2, nécessaires à la viabilité d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ et déterminés par ledit plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ doivent être cédés à la commune. Cette cession s'opère gratuitement sur l'ensemble des terrains ne dépassant pas le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“.*

Si la cession dépasse le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, les parties peuvent convenir d'un commun accord les modalités de la cession dans la convention relative au plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, prévue à l'article 36. (...) ».

Eu égard au libellé de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004, le tribunal est amené à retenir qu'il y a lieu de suivre le raisonnement des parties défenderesses et tierces intéressées, en ce sens que dans le cadre de l'élaboration d'un PAP, le législateur a subordonné la cession obligatoire de terrains à la commune, d'une part à la condition que sur lesdits terrains soient prévus des travaux de voirie et d'équipements publics, au sens de l'article 23, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 2004 nécessaires à la viabilité d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ et, d'autre part, à la condition que les terrains en question aient été « *déterminés par ledit plan d'aménagement particulier* ». En créant la possibilité de déterminer les terrains faisant partie du PAP à céder à la commune, le législateur a conféré une certaine liberté aux initiateurs d'un PAP, ainsi qu'aux autorités communales appelées à adopter le PAP.

En l'espèce, la seconde condition n'est pas remplie. En effet, il ne ressort ni de la partie écrite, ni de la partie graphique du PAP que le lot 1, destiné à servir comme chemin d'accès des lots 2 et 3 à la rue ..., ait été déterminé comme terrain à céder à la commune, ni d'ailleurs comme terrain devant accueillir des travaux de voirie et d'équipements publics. Bien au contraire, l'article 10 de la partie écrite du PAP intitulé : « *Terrains destinés à être cédés à la commune* », précise expressément que : « *La viabilisation des terrains inclus dans le périmètre du PAP est entièrement réalisée sur des terrains privés ; le PAP ne prévoyant pas de surface publique.*

En conséquence, les terrains destinés à être cédés à la commune ont une surface de 0 m², ce qui correspond à 0% de la surface totale comprise dans le périmètre du PAP. » Si la partie graphique du PAP désigne, certes, le lot 1 comme « *espace pouvant être dédié au stationnement* », respectivement comme « *chemin piétonnier/piste cyclable/zone piétonne* » ou encore comme « *voie de circulation de type zone résidentielle ou zone de rencontre* », il n'en demeure pas moins qu'aucune disposition du PAP ne prévoit une cession dudit lot à la commune de sorte que ce lot constitue une voie privée pouvant être dédiée au stationnement ou encore être utilisée comme chemin piétonnier, piste cyclable, zone piétonne ou enfin comme voie de circulation de type zone résidentielle ou zone de rencontre. Il s'ensuit que le PAP sous examen n'a déterminé aucun terrain comme devant être cédé à la commune au sens de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004.

Le moyen afférent est partant à rejeter pour ne pas être fondé.

Le moyen tiré d'une violation des articles 23 et 34 de la loi du 19 juillet 2004 étant rejeté, il convient encore de prendre position par rapport au moyen étroitement lié tiré d'une violation de l'article 48.1 du règlement sur les bâtisses.

A cet égard il convient de souligner, à titre liminaire, que l'article 48 figure sous le titre 6 du règlement sur les bâtisses intitulé : « *Conservation, salubrité, sécurité et commodité des voies publiques* » et que l'article 48 lui-même est intitulé « *Voies nouvelles* ».

L'article 48.1 du règlement sur les bâtisses, dont le respect est critiqué en l'espèce, dispose que : « (...) *Les voies ou parties de voies nouvelles sont censées prêtes à l'implantation de constructions lorsque les conditions ci-après sont remplies : (...)*

La propriété des surfaces du terrain de l'assise des voies et trottoirs doit avoir été cédée en totalité à la commune.

La surface des voies doit correspondre dans toute la largeur au niveau fixé dans le plan d'alignement du projet d'aménagement particulier, et doit avoir été raccordée à une voie existante ou à une voie nouvelle. (...)

La voie ou partie de voie doit être raccordée au réseau public d'adduction d'eau et de distribution d'électricité, de téléphone, de télédistribution et doit être pourvue d'un nombre suffisant de postes d'éclairage public raccordés au réseau de l'éclairage public.

Les voies sans issues doivent être pourvues à leur fin d'un rond point ou équivalent ».

Force est au tribunal de constater qu'étant donné que l'article 48.1 est inscrit sous le titre 6 du règlement sur les bâtisses concernant la « *conservation, salubrité, sécurité et commodité des voies publiques* », il ne s'applique qu'aux voies publiques. En effet, concernant l'accès aux constructions par des voies privées, le titre 5 du même règlement sur les bâtisses est applicable qui est consacré à l'« *accès aux constructions et leur desserte par les équipements d'intérêt général* ». Les voies publiques, quant à elles, se définissent d'après l'annexe II du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 comme « *voies appartenant à l'Etat ou à une commune qui font partie du domaine public* ». Or, le tribunal vient précisément de retenir que le lot 1 du PAP litigieux, servant de chemin reliant les lots 2 et 3 à la rue ..., n'avait pas été déterminé par le PAP comme terrain à céder à la commune, ni d'ailleurs comme terrain devant accueillir des travaux de voirie et d'équipements publics, de sorte qu'il n'est pas à considérer comme voie publique et que partant l'article 48.1 du règlement sur les bâtisses ne lui est pas applicable.

Il s'ensuit que le moyen afférent est à son tour à rejeter.

Les demandeurs reprochent ensuite au ministre d'avoir estimé à tort que la commune aurait violé l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 en exigeant le paiement d'une indemnité compensatoire et d'avoir refusé à tort d'approuver le volet de la délibération du conseil communal du 5 décembre 2016 relatif au paiement d'une indemnité compensatoire. Ils argumentent, en substance, qu'en application de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004, le conseil communal serait tenu d'exiger le paiement d'une indemnité compensatoire dès que le PAP prévoit une cession inférieure au quart de la surface totale des terrains du PAP et que la commune ne pourrait renoncer au paiement d'une telle indemnité que sous condition de motiver dûment sa décision de renonciation dans sa délibération. L'indemnité devrait servir soit à

l'acquisition de terrains à proximité du PAP pour y réaliser les travaux de voirie et d'équipements publics prévus à l'article 23 de la loi du 19 juillet 2004, soit, au financement d'autres mesures urbanistiques à réaliser dans l'intérêt du PAP concerné. En l'espèce, toutes ces conditions seraient remplies, puisqu'aucune cession de terrains n'aurait été prévue par le PAP litigieux, de sorte que la commune aurait dû exiger le paiement d'une indemnité compensatoire et que l'indemnité ainsi exigée serait destinée au financement de mesures urbanistiques dans l'intérêt du PAP.

L'administration communale répond que la question de la compensation serait étrangère à celle de la légalité du PAP. Elle estime que le refus d'approbation du ministre du volet de la décision du conseil communal portant sur l'indemnité compensatoire ne pourrait pas préjudicier aux intérêts des demandeurs, de sorte qu'ils n'auraient aucun intérêt à soulever ledit moyen et seraient à déclarer irrecevable pour soulever une telle argumentation. Pour autant que le tribunal arrive à la conclusion que les demandeurs auraient néanmoins un intérêt à soulever le moyen afférent et que le ministre aurait à tort refusé d'approuver cette partie de la délibération du conseil communal, l'administration communale estime qu'il y aurait lieu d'annuler la décision du ministre dans son seul volet ayant refusé d'approuver l'indemnité compensatoire et de renvoyer le dossier en prosécution du cause devant le ministre.

Les consorts ... estiment en substance que le ministre aurait à juste titre refusé d'approuver le volet de la délibération du conseil communal portant sur l'indemnité compensatoire dans la mesure où les conditions de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 n'auraient pas été remplies en l'espèce. Ainsi, il n'y aurait ni possibilité d'acquérir des terrains à proximité du PAP litigieux en l'espèce, ni possibilité de réaliser d'autres mesures urbanistiques dans l'intérêt dudit PAP en l'espèce.

Le délégué du gouvernement rappelle que dans le cadre de son contrôle de légalité, le ministre serait amené à vérifier en ce qui concerne l'application de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 notamment si l'indemnité compensatoire servira soit à l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » en vue d'y réaliser les travaux prévus à l'article 23, alinéa 2 de la loi du 19 juillet 2004, soit au financement d'autres mesures urbanistiques à réaliser par la commune dans l'intérêt du PAP concerné. Concernant plus particulièrement les « *autres mesures urbanistiques* » à réaliser par la commune, le délégué du gouvernement explique ainsi que lors de l'élaboration d'un PAP de type « nouveau quartier », celui-ci pourrait nécessiter des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à sa propre viabilité. Il ajoute que dans ce contexte le ministre analyserait si cette indemnité sert à financer des travaux hors de l'assiette du PAP, mais qui présentent cependant un caractère propre et rattachable au PAP concerné.

En l'espèce, tel ne serait pas le cas aux yeux du délégué du gouvernement puisque la commune aurait prévu d'agrandir une aire de jeux qui se situerait à quelques ... mètres du PAP concerné. Il s'y ajouterait que le fait de procéder à l'agrandissement de l'aire de jeux reviendrait à dire que cette aire de jeux serait soit vétuste, soit inadaptée aux besoins de la localité sans que cette mesure ne permettrait la création de nouvelles places à bâtir, de sorte que l'article 24 (1) de la loi du 19 juillet 2004 ne serait pas respecté.

Dans le cadre de leur mémoire en réplique, les demandeurs contestent l'argumentation des parties défenderesses et tierces intéressées en précisant en substance les développements repris dans la requête introductive d'instance et en ajoutant que l'indemnité compensatoire aurait bien été réclamée par la commune dans l'intérêt du PAP, dès lors que ce dernier ne

prévoit aucune aire de jeux et que les futurs habitants des Lots 2 et 3 bénéficieraient donc de l'aire de jeux dans la rue ...

En ce qui concerne de prime abord l'argumentation de l'administration communale selon laquelle les demandeurs n'auraient pas d'intérêt à contester la légalité de la décision ministérielle portant refus d'approuver le volet de la délibération du conseil communal concernant l'indemnité compensatoire, le tribunal est amené à rappeler la jurisprudence constante des juridictions administratives selon laquelle du moment que l'intérêt au recours est établi, le demandeur peut, en principe, développer tout moyen utile à l'effet de contester la légalité de l'acte, en invoquant même des moyens qui seraient étrangers à sa situation juridique individuelle¹⁷. Ainsi, après avoir jugé les qualités et intérêt à agir d'une personne comme étant vérifiés, la juridiction administrative ne vérifie pas l'intérêt au moyen¹⁸.

Dès lors qu'en l'espèce, le tribunal vient de retenir que les demandeurs justifiaient d'un intérêt suffisant à faire vérifier la légalité des actes administratifs à caractère réglementaire sous examen, ils sont recevables à soulever la question de la légalité du volet de la décision ministérielle ayant refusé d'approuver l'indemnité compensatoire requise par la commune. L'argumentaire afférent de l'administration communale est partant à rejeter.

Quant au bien-fondé du moyen tiré de l'illégalité du refus ministériel d'approuver la décision du conseil communal ayant requis le paiement d'une indemnité compensatoire, il convient d'abord de préciser que l'article 34 (2) de la loi du 19 juillet 2004, traitant plus particulièrement des indemnités compensatoires, dispose que : *« Au cas où le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » prévoit une cession inférieure au quart de la surface totale, la commune exige du propriétaire une indemnité compensatoire pour la surface inférieure au quart. Le conseil communal peut décider de la renonciation à l'indemnité compensatoire pour la surface inférieure au quart. Cette décision doit être dûment motivée dans la délibération du conseil communal portant adoption du projet d'aménagement particulier conformément à l'article 30 alinéa 10.*

L'indemnité compensatoire servira soit à l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » en vue d'y réaliser les travaux prévus à l'article 23, alinéa 2, soit au financement d'autres mesures urbanistiques à réaliser par la commune dans l'intérêt du plan d'aménagement particulier concerné. Ces mesures doivent être définies dans la délibération du conseil communal portant adoption du projet d'aménagement particulier conformément à l'article 30 alinéa 10. ».

Il s'ensuit que dès que la cession de terrains à la commune est inférieure au quart de la surface totale du PAP, la commune est en principe tenue de demander le paiement d'une indemnité compensatoire au propriétaire des terrains. Si elle peut exceptionnellement renoncer à une telle indemnité compensatoire, cette renonciation doit être dûment motivée dans la délibération du conseil communal.

Par ailleurs, en vertu de l'article 34 (2), alinéa 2 de la loi du 19 juillet 2004, l'indemnité compensatoire ne peut être destinée qu'à (i) l'acquisition de terrains à proximité du PAP en vue

¹⁷ trib. adm. prés. 9 novembre 2015, n° 37082 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n° 31 et les autres références y citées.

¹⁸ Cour adm. 12 février 2015, n° 34667C, 34671C et 34683C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n°6.

d'y réaliser des travaux de voirie et d'équipements publics ou encore (ii) au financement d'autres mesures urbanistiques à réaliser dans l'intérêt du PAP.

En l'espèce, la surface de terrains cédée à la commune est forcément inférieure au quart de la surface totale du PAP, puisque, tel que précisé ci-avant, aucun des terrains faisant partie du PAP n'a été cédé à la commune. Cette dernière devait donc, en principe, solliciter le paiement d'une indemnité compensatoire aux consorts ..., sauf à y renoncer expressément et motiver la décision afférente dûment dans sa délibération. L'administration communale de Walferdange a opté pour le paiement d'une indemnité compensatoire d'un montant de ... euros par are, soit d'un montant total de ...euros. Cette indemnité devait donc, en application de l'article 34 (2) alinéa 2 de la loi du 19 juillet 2004 servir soit à l'acquisition de terrains à proximité du PAP en vue d'y réaliser des travaux de voirie et d'équipements publics, soit à d'autres mesures urbanistiques à réaliser par la commune dans l'intérêt du PAP concerné. Il ressort, à cet égard, de la délibération déferée du conseil communal du 8 juillet 2016, citée ci-avant, que l' : « *indemnité compensatoire est destinée à l'agrandissement de l'aire de jeux dans la rue* ».

L'agrandissement d'une aire de jeux ne s'analysant pas en « *l'acquisition de terrains à proximité du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » en vue d'y réaliser les travaux prévus à l'article 23, alinéa 2* » en application de l'article 34 (2) de la loi du 19 juillet 2004, il y a lieu de vérifier s'il est à considérer comme : « *autres mesures urbanistiques à réaliser par la commune dans l'intérêt du plan d'aménagement particulier concerné* », conformément au même article de la loi du 19 juillet 2004. Les parties sont précisément en désaccord sur cette question. Si les demandeurs estiment que l'agrandissement d'une aire de jeux peut s'analyser en une telle mesure urbanistique, tant le délégué du gouvernement que les consorts ..., sans contester la qualification d'une aire de jeux comme mesure urbanistique dans l'intérêt d'un PAP, estiment toutefois qu'en l'espèce l'agrandissement d'une aire de jeux dans la rue, soit située à 468 mètres du site accueillant le PAP litigieux, ne pourrait pas être considéré comme étant réalisé dans l'intérêt dudit PAP.

Force est d'abord au tribunal de constater que la construction d'une aire de jeux est, d'une part, à considérer comme mesure urbanistique et, d'autre part, comme étant réalisée dans l'intérêt des enfants, de sorte qu'*a priori* elle est à considérer comme étant dans l'intérêt d'un PAP (i) prévoyant des constructions susceptibles de servir de logements à des familles avec enfants et (ii) portant sur des parcelles situées à proximité de l'aire de jeux concernée.

En l'espèce, il ressort tant de la partie écrite que de la partie graphique du PAP que les Lots 2 et 3 sont destinés à la construction de deux maisons unifamiliales isolées. Lesdites maisons, faisant partie du PAP, sont dès lors susceptibles d'être habitées par des familles avec enfants.

En ce qui concerne la distance entre l'aire de jeux à agrandir et les terrains visés par le PAP, le délégué du gouvernement semble soutenir qu'elle serait trop élevée pour que l'aire de jeux puisse valoir comme étant construite dans l'intérêt dudit PAP.

Force est toutefois au tribunal de constater que l'aire de jeux à agrandir fait partie du même quartier d'habitation que le PAP litigieux, qu'elle est située, selon les informations du délégué du gouvernement, non contestées sur ce point, à une distance de ... mètres du PAP litigieux et plus particulièrement dans la rue et qu'elle peut, toujours d'après les documents versés en cause par le délégué du gouvernement, aisément être atteinte à pied en suivant la rue

.... pour ensuite tourner dans la rue, sans même devoir changer de côté de la rue. Dès lors, au vu de la distance d'à peine ... mètres, pouvant être parcourue sans grande difficulté - si ce n'est par des enfants en tout bas âge - par des enfants en âge préscolaire, ainsi que du trajet sans danger et aisé à parcourir vers l'aire de jeux, le tribunal est amené à conclure qu'elle est à considérer comme étant située à proximité des terrains concernés par le PAP litigieux.

Il suit des considérations qui précèdent que l'aire de jeux que le conseil communal a décidé d'agrandir grâce à l'indemnité compensatoire à régler par les propriétaires des terrains concernés par le PAP litigieux, est à considérer comme mesure urbanistique à réaliser par la commune dans l'intérêt dudit PAP, au sens de l'article 34 (2) de la loi du 19 juillet 2004.

Tant le ministre que le délégué du gouvernement invoquent encore le non respect en l'espèce de l'article 24 (1) de la loi du 19 juillet 2004, pour conclure que l'indemnité compensatoire requise par la décision déferée du conseil communal ne pourrait servir au financement de l'agrandissement de l'aire de jeux dans la rue ...

Aux termes de l'article 24 (1) de la loi du 19 juillet 2004, intitulé : « *Financement des travaux de viabilité et d'équipements collectifs* » : « (1) *Les dépenses engendrées par les travaux de voirie et d'équipements publics préfinancées par la commune sont récupérées auprès des propriétaires concernés.*

Les dépenses comprennent notamment la confection des plans, le prix du terrain ainsi que les travaux mentionnés à l'article 23, alinéa 2.

La participation aux frais est calculée par l'administration communale pour chaque propriétaire en fonction soit de la longueur de la propriété donnant sur la voie publique, soit du volume à construire, soit de la surface utile, soit de la surface totale de la propriété, soit en fonction d'un système combinant ces critères. Les conditions et modalités de la récupération des frais avancés par la commune sont fixées par le conseil communal dans un règlement communal soumis à l'approbation du ministre.

Les frais occasionnés par la réparation, la réfection ou le remplacement de la voirie ou d'un équipement existant vétuste ou inadapté ne peuvent être mis à la charge des propriétaires des fonds desservis, sauf si les travaux en question permettent la création de nouvelles places à bâtir, ou de nouvelles unités affectées à l'habitation ou toute autre destination, auquel cas la commune peut exiger une participation aux frais de la part des propriétaires dont les fonds sont dorénavant constructibles.

La phrase qui précède ne préjudicie pas à la récupération des coûts liés à l'utilisation de l'eau conformément à la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. (...) ».

A cet égard, le tribunal constate - indépendamment de la question de l'applicabilité en l'espèce de ladite disposition en raison du fait que ledit article figure sous le chapitre de la loi du 19 juillet 2004 consacré aux PAG et non point aux PAP¹⁹ sans qu'une quelconque disposition du titre 4 consacré aux PAP n'y renvoie - que ledit article n'est pas applicable en l'espèce, étant donné qu'il ne concerne que de « *la réparation, la réfection ou le remplacement de la voirie ou d'un équipement existant vétuste ou inadapté* ». Or, en l'espèce, le conseil communal a expressément signalé dans la délibération déferée du 8 juillet 2016 que l'indemnité

¹⁹ Chapitre 5 intitulé « *Travaux nécessaires à la mise en œuvre du plan d'aménagement général* » du titre 3 intitulé « *Le plan d'aménagement général* » de la loi du 19 juillet 2004

compensatoire serait destinée à « *l'agrandissement de l'aire de jeux dans la rue* ». Ainsi, contrairement à une « *réparation* » ou une « *réfection* » au sens de l'article 24 (1) de la loi du 19 juillet 2004, c'est-à-dire une remise en état ou un accommodage de l'aire de jeux, l'indemnité compensatoire est, en l'espèce destinée à un agrandissement, c'est-à-dire à une augmentation de la surface et/ou du nombre de jeux de l'aire de jeux. De même un tel agrandissement ne se confond pas avec un remplacement au sens de l'article 24 (1) de la loi du 19 juillet 2004 qui se réfère à un changement des jeux de l'aire de jeux, voire même de la destination du terrain de l'aire de jeux.

Force est dès lors au tribunal de conclure que c'est à tort que le ministre s'est fondé sur les article 34 (2) et 24 (1) de la loi du 19 juillet 2004 pour retenir que l'indemnité compensatoire ne pouvait être utilisée pour financer l'agrandissement de l'aire de jeux dans la rue et pour ne pas approuver la délibération du conseil communal du 8 juillet 2016 ayant requis le paiement d'une indemnité compensatoire d'un montant total de ... euros destinée à l'agrandissement de l'aire de jeux dans la rue ... Le volet afférent de la décision ministérielle déférée du 5 décembre 2016 encourt dès lors l'annulation.

Quant au moyen tiré d'une violation de l'article 107 de la Constitution

Les demandeurs estiment qu'à supposer même que le ministre ait à juste titre refusé d'approuver l'exigence du paiement d'une indemnité compensatoire au motif d'une violation de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004, il n'aurait pas pu procéder à une approbation partielle de la délibération du conseil communal sous peine de méconnaître l'article 107 de la Constitution.

Le tribunal venant toutefois d'annuler le volet de la décision du ministre ayant refusé d'approuver la délibération du conseil communal relative à l'exigence du paiement d'une indemnité compensatoire, il n'y a plus lieu de statuer sur le moyen afférent, qui est devenu sans pertinence.

Quant au moyen tiré d'une violation des articles 2 et 30 de la loi du 19 juillet 2004

Les demandeurs soulèvent qu'en vertu de l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004, le ministre devrait vérifier préalablement à la prise de sa décision la conformité et la compatibilité du projet de PAP avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires. En vertu de l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, les communes auraient pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal, au travers, notamment la mise en œuvre de certains critères.

D'après les demandeurs pourtant ces objectifs n'auraient pas été pris en considération en l'espèce par les auteurs du projet et le ministre qui aurait dû procéder à la vérification du respect des objectifs précités et conclure dès lors nécessairement à un refus d'approbation, n'aurait visiblement pas procédé à cet examen. Ainsi, aucun argument d'intérêt général n'aurait été formulé en faveur du projet et seuls des intérêts privés, à savoir la réalisation d'une plus-value immobilière pour les propriétaires concernés auraient été mis en avant.

Les demandeurs estiment que le PAP litigieux détériorerait la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique du quartier.

Ainsi, d'un point de vue urbanistique le projet s'implanterait au cœur d'un îlot fermé, formé par les constructions sises le long de la rue, de la rue, de la rue ...et de la rue ... Les immeubles projetés seraient ainsi construits en seconde position dans les reculs arrières, tant des maisons unifamiliales sises le long de la rue que de la rue, ce qui ne correspondrait pas aux objectifs d'un aménagement rationnel des localités. Ce serait ainsi à juste titre que le bourgmestre de l'époque, aurait considéré que la construction d'une maison en deuxième position ne serait pas viable. Il serait assez paradoxal que ce reclassement bénéficierait *in fine* aux propriétaires concernés, qui auraient pu réaliser le PAP pourtant refusé à l'époque, mais sans les contraintes de la zone soumise à PAP d'ensemble.

Les demandeurs estiment ensuite que des immeubles de deux niveaux pleins ne s'intégreraient pas de manière harmonieuse dans le quartier existant puisque les habitations existantes comporteraient majoritairement un niveau plein et des combles aménagés. De plus, suivant la topographie du site, les constructions projetées seraient situées à une altitude d'environ quatre mètres en surplomb des constructions existantes sises le long de la rue qui accroîtrait le problème d'intégration urbanistique.

Par ailleurs, les demandeurs font valoir que le terrain concerné serait actuellement un espace vert accueillant une végétation importante. La destruction de cette végétation, avec en parallèle le scellement du sol consécutif à la réalisation d'une nouvelle voirie sur une longueur d'environ 100 mètres et la construction de deux maisons unifamiliales aurait des conséquences indéniables sur les capacités d'absorption de la zone. Or, le dispositif de rétention serait projeté sur le point haut du lotissement.

Ils argumentent ensuite que le projet visant la construction de deux maisons unifamiliales ne prévoirait aucune marge de reculement postérieure du tout, puisque des dépendances seraient prévues à environ un mètre de distance des limites de propriété.

Il s'y ajouterait que suivant l'article 2.2.3. de la partie écrite du PAP, les dépendances soit des abris de jardins, pourraient avoir jusqu'à trois mètres de hauteur. Concrètement, cela signifie que les propriétaires de maisons sises le long de la rue auraient une vue, depuis leurs jardins, sur un mur continu de trois mètres de haut et de 54,28 mètres de long situé à un mètre de leur limite cadastrale. Le projet prévoirait encore la possibilité de créer des terrasses et des piscines de 50, respectivement 40 mètres carrés, à environ un mètre de distance vis-à-vis de la limite de la propriété.

Dans le même contexte, les demandeurs affirment que le PAP irait à l'encontre des objectifs de protection de l'environnement naturel et du paysage, dans la mesure où il prévoirait de très importants déblayage de terrains. Selon l'article 5.3. du règlement sur les bâtisses, le terrain naturel serait à sauvegarder dans la mesure du possible. Ni cette disposition, ni les objectifs prescrits à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 ne seraient respectés. Ainsi, la construction de sous-sol non requis pour faire des parkings impliquerait d'importantes excavations, ce qui ne se ferait pas au bénéfice d'un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage, de sorte que l'on pourrait conclure sur ce point également à une violation de l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004.

Enfin, le PAP ne garantirait pas la sécurité, la salubrité et de l'hygiène publique. Ainsi, la voirie projetée, perpendiculaire à la rue serait large à certains endroits de seulement trois mètres. Dans ces conditions, se poserait la question de savoir si la sécurité serait garantie

puisque l'accès des pompiers devrait être possible. L'article 41 du règlement sur les bâtisses énoncerait par ailleurs qu'il serait interdit d'aménager des accès pour véhicules aux abords des angles de rue. Or, tel serait le cas en l'espèce, puisque la nouvelle voirie d'accès serait située à proximité de l'angle de rue formé par la rue et la rue ...

Enfin, le PAP prévoirait des locaux de stockage des déchets sur le lot 1, ayant une emprise au sol de 10m² et puisqu'il serait prévu que la voirie d'accès à la rue ne serait pas cédée à l'administration communale, les services d'hygiène de la commune n'auraient pas accès à ces locaux de stockage.

Tant l'administration communale que les consorts ... concluent au rejet du moyen afférent en avançant en substance que l'argumentation relative à un urbanisme incohérent et non conforme à l'intérêt général laisserait d'être fondé au motif qu'en l'espèce la question litigieuse ne serait pas celle de l'adoption d'un PAG, mais de la mise en œuvre d'un tel PAG par le biais d'un PAP, conforme au PAG. Les consorts ... précisent que « *l'intérêt privé égoïste individuel des réclamants* » ne serait pas synonyme d'intérêt général. Enfin, ils estiment que les travaux d'aménagement des sous-sols ne risqueraient pas de gêner le voisinage et qu'une voie d'accès de 3 mètres serait largement suffisante pour garantir l'accès des pompiers. L'administration communale conteste l'absence de l'exigence d'un recul postérieur, et explique que dans la mesure où le PAP ne prévoirait pas de déblai ou de remblai pour maintenir le terrain naturel, cette argumentation laisserait d'être fondée.

Le délégué du gouvernement fait valoir dans le cadre de son mémoire en duplique qu'en matière d'urbanisme, les autorités communales bénéficieraient d'un droit d'appréciation très étendu en vertu du principe de l'autonomie communale. Il en découlerait qu'en matière d'urbanisme communal les juges ne seraient appelés à exercer leur censure que si l'appréciation de l'administration communale serait manifestement déraisonnable. Tel ne serait pas le cas en l'espèce. En effet, en adoptant ce projet les autorités communales n'auraient pas porté atteinte à l'intérêt général.

Selon le délégué du gouvernement, il ne serait pas raisonnable d'affirmer que le projet litigieux serait de par son envergure modeste susceptible de porter atteinte à l'intérêt général. Les autorités communales se seraient contentées de densifier un îlot existant et par conséquent leur démarche s'inscrirait dans les exigences que le législateur aurait notamment posées dans l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 imposant aux autorités communales de veiller à promouvoir une utilisation rationnelle du sol par la densification des tissus existants. Enfin, le PAP n'aurait qu'une voie privative d'accès, de sorte que l'entretien de celle-ci ne reviendrait pas à la collectivité alors que le PAP n'aurait pas prévu de cession au domaine public communal.

A titre liminaire, le tribunal est amené à signaler que les développements des demandeurs relatives à l'aménagement urbanistique des parcelles visées par le PAP et plus précisément (1) à la constructibilité des parcelles litigieuses situées en second position ainsi qu'(2) à la qualité urbanistique du quartier et (3) à l'intégration des futures constructions au sein du tissu urbain existant, n'est pas pertinente au niveau du PAP, mais aurait, le cas échéant, dû être soulevée au niveau de l'élaboration du PAG. En effet, un PAG couvre d'après l'article 5 de la loi du 19 juillet 2004 l'ensemble du territoire communal qu'il divise en diverses zones et dont il arrête l'utilisation du sol. En revanche, l'objectif d'un PAP consiste, d'après l'article 25 de la loi du 19 juillet 2004, à préciser et exécuter les dispositions réglementaires du PAG, sans qu'il ne puisse pour autant régler ou revenir sur les questions de principe relatives à l'utilisation du sol. Le moyen afférent est donc d'ores et déjà à rejeter dans cette mesure.

A titre superfétatoire et en ce qui concerne plus concrètement le moyen tiré d'une violation des articles 2 et 30 de la loi du 19 juillet 2004 et plus particulièrement d'une favorisation des intérêts privés en l'espèce, au détriment de l'intérêt général, il convient d'abord de préciser qu'aux termes dudit article 30 : « *Avant de statuer, le ministre vérifie la conformité et la compatibilité du projet de plan d'aménagement particulier avec les dispositions de la loi, et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, avec ses règlements d'exécution ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la loi précitée du 30 juillet 2013 ou se trouvant à l'état de projet soumis à l'avis des communes* ».

L'article 2 de la même loi prévoit quant à lui que : « *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. »

Force est en l'espèce de constater que les demandeurs opèrent une confusion entre leur propre intérêt et l'intérêt général de la population de la commune dans son ensemble, tel que visé par l'article 2 précité. En effet, l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 ne vise pas à garantir la qualité de vie d'un riverain en particulier, mais bien évidemment, celle de l'ensemble de la communauté des habitants des localités, étant entendu que dans la mesure du possible, la commune doit veiller à rechercher une conciliation entre l'intérêt particulier et l'intérêt général. En l'espèce, les demandeurs se limitent à argumenter que l'adoption du PAP litigieux n'aurait pas été réalisée dans l'intérêt général au motif que leur qualité de vie individuelle serait détériorée par la construction en second position, derrière leurs jardins de deux maisons unifamiliales, sans pour autant avancer un quelconque argument ayant trait à une affectation de l'intérêt général de la population de la commune dans son ensemble par le fait de l'adoption du PAP litigieux.

Les demandeurs reprochent plus concrètement aux décisions déférées, d'une part, qu'aucune marge de reculement postérieure ne serait prévue par le PAP et, d'autre part, que la construction d'abris de jardin et de piscines serait autorisée à un mètre de la limite cadastrale des parcelles des habitants de la rue, de sorte que ces derniers auraient une vue sur un mur contigu d'une longueur de 54,28 mètres ainsi que d'une hauteur de trois mètres.

A cet égard, le tribunal constate de prime abord qu'il ressort de la partie graphique du PAP que la surface située entre les maisons unifamiliales à construire sur les lots 2 et 3 et les parcelles des habitants de la rue est exclusivement destinée à la construction d'abris de

jardin. Concernant les abris de jardin, c'est à juste titre que l'administration communale signale que la zone précitée - située entre les maisons unifamiliales à construire sur les Lots 2 et 3 et les parcelles des habitants de la rue – constitue la zone dans laquelle pour chaque maison la construction d'un seul abri de jardin de 12 m² est autorisée, de sorte que la construction, telle que préconisée par les demandeurs d'un abri de jardin gigantesque d'une largeur de 54,28 mètres est exclue. En effet, l'article 2.1 de la partie écrite du PAP dispose que : « *Pour les lots 2 et 3, il sera admis un abri de jardin par construction principale. Les dépendances construites à l'intérieur des zones destinées aux abris de jardin auront une emprise au sol maximale de 12 m².* ». Il suit encore de ce qui précède que la marge de recul postérieure sera, en ce qui concerne la grande majorité de la surface située entre les maisons à construire et les parcelles de la rue, d'une largeur supérieure à six mètres et qu'uniquement par rapport à la surface où des abris de jardin seront construits elle sera limitée à un mètre. A cet égard, toutefois, les demandeurs restent en défaut de faire état concrètement d'une disposition normative qui n'aurait pas été respectée par le PAP, c'est-à-dire qui prescrirait le respect d'une marge de recul postérieure supérieure à un mètre. Or, un tel moyen, à défaut de toute précision, simplement suggéré, sans être soutenu effectivement, est à rejeter étant donné qu'il n'appartient pas au tribunal de suppléer à la carence de la partie demanderesse et de rechercher lui-même les moyens juridiques qui auraient pu se trouver à la base de ses conclusions.

La même conclusion s'impose quant à l'argumentation des demandeurs selon laquelle les services d'hygiène de la commune n'auraient pas accès aux locaux de stockage des déchets prévus par le PAP. En effet, outre le fait que les développements des demandeurs relatifs aux problèmes d'hygiène résultant du fait que les déchets ne seraient pas régulièrement portés en décharge sont purement hypothétique, il convient de constater que les demandeurs n'appuient leur moyen sur aucune disposition légale, de sorte qu'il est à rejeter.

Les demandeurs argumentent encore que la voie d'accès aux constructions du PAP ne serait à certains endroits que d'une largeur de trois mètres, de sorte que l'accès des pompiers ne serait éventuellement pas garanti. Dans le cadre de leur mémoire en réplique, ils se fondent sur la prescription de prévention incendie de l'Inspection du Travail et des Mines, désignée ci-après par « l'ITM », ..., selon laquelle la largeur des voies publiques ou privées devrait être de cinq mètres pour pouvoir faire passer les véhicules incendie et « *auto-échelles* ».

A cet égard, les consorts ... expliquent toutefois à juste titre que les prescriptions de l'ITM constituent des recommandations ou conditions types mais sont dépourvues de toute force légale. Il s'y ajoute que la prescription ... concerne la matière des établissements classés, de sorte qu'elle est en tout état de cause inapplicable en matière de PAP portant sur la construction de deux maisons unifamiliales. Il s'ensuit que le moyen tiré d'une violation de la prescription ... est à rejeter pour manquer de tout fondement.

Quant à l'argumentation des demandeurs tirée d'une violation de l'article 41 du règlement sur les bâtisses au motif que la voie d'accès au PAP litigieux serait située aux abords de l'angle de rue formé par la rue et la rue, il convient de préciser qu'aux termes dudit article : « *Tout accès carrossable à une voie publique ouverte à la circulation automobile est soumis à approbation. Cet accès sera dimensionné en fonction de l'importance de la destination des bâtiments desservis et aménagé de manière à éviter toute perturbation de la circulation sur la voie publique et d'assurer une visibilité suffisante de part et d'autre. Il sera notamment interdit d'aménager des accès pour véhicules aux abords des angles de rues.* »

Au vu des extraits cadastraux versés en cause par les demandeurs, aucune violation de l'article 41 du règlement sur les bâtisses ne saurait pourtant être dégagée. En effet, le PAP litigieux accède à la rue du côté Sud de ladite rue, tandis que l'angle de rue formé par la rue et la rue se situe du côté Nord de la rue et de surplus à une distance de plusieurs mètres de la voie d'accès au PAP litigieux, de sorte que cette dernière ne peut pas être considérée comme étant située « *aux abords* » d'un angle de rue. L'argumentation afférente est partant à son tour à rejeter.

Enfin, les demandeurs concluent à une violation, d'une part, des « *objectifs de protection de l'environnement naturel et du paysage* » et de l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 dans la mesure où le projet prévoirait de très importants déblayages de terrains et, d'autre part, de l'article 5.3 du règlement sur les bâtisses prévoyant que : « (...) *l'autorisation pour tous travaux de déblai et remblai pourra être refusée si ces travaux risquent de gêner le voisinage.*

Le terrain naturel est à sauvegarder dans la mesure du possible. (...) ».

Outre le fait que les demandeurs étayaient ni les raisons pour lesquelles le projet du PAP litigieux contreviendrait aux objectifs de protection de l'environnement naturel et du paysage tels que fixés par l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, ni en quoi les travaux de déblai et de remblai risqueraient en l'espèce de gêner le voisinage, force est au tribunal de constater que les déblais prévus en l'espèce, destinés à permettre la construction des sous-sols des maisons unifamiliales projetées par le PAP litigieux respectent les dispositions de l'article 5.3 du règlement sur les bâtisses en ce qu'ils n'affectent pas le terrain naturel au-delà du strict nécessaire.

Quant au moyen tiré d'une violation de l'article II.1.8 du PAG

Les demandeurs font valoir qu'aux termes de l'article II.1.8 du Plan d'aménagement général, l'imperméabilisation du sol serait à limiter au minimum indispensable et qu'aux endroits appropriés, il conviendrait d'utiliser des revêtements perméables et d'appliquer des mesures de renaturation afin de préserver le cycle naturel de l'eau. A leur avis, cette disposition ne serait pas respectée, puisque le projet prévoirait un scellement du sol correspondant à 1185 mètres carrés, de sorte que plus de 50% de la parcelle concernée se retrouverait « *bétonnée* », imperméabilisée, ce qui diminuerait les capacités de rétention de cette surface. Les initiateurs du projet n'auraient manifestement pas limité l'imperméabilisation du sol au minimum indispensable, puisque des terrasses, des piscines, des abris de jardin et des cars-ports extérieurs, seraient prévus.

Selon les demandeurs, l'article II.1.8 du PAG ne pourrait pas être respecté en l'espèce puisque la configuration de la parcelle concernée et sa situation au sein d'un quartier existant ne permettrait pas d'y implanter un projet de qualité qui respecterait les dispositions urbanistiques communales.

En prenant en compte la topographie du site, l'imperméabilisation manifestement excessive du sol ne serait absolument pas négligeable, puisque le terrain concerné serait en forte pente et l'eau de ruissellement s'écoulerait en direction de la rue ... Ils ajoutent que le dispositif de rétention des eaux pluviales projeté, ne serait tout simplement pas envisagé à un endroit opportun.

Tant l'administration communale que les consorts ... affirment que le scellement du sol serait limité au strict nécessaire dans le cadre du PAP sous examen et concluent au rejet du moyen afférent.

Le délégué du gouvernement n'a pas spécifiquement pris position par rapport au moyen afférent.

Le tribunal constate de prime abord que l'article II.1.8 du PAG est intitulé : « Aires de parcage et garages », de sorte qu'il n'est applicable qu'aux emplacements de stationnement ainsi qu'aux garages et non point aux terrasses, piscines et abris de jardin. Il s'ensuit que les critiques des demandeurs tirées d'une violation de la disposition précitée en raison du scellement du sol de la parcelle dû à la construction de terrasses, piscines et abris de jardins peuvent à ce stade de l'analyse du moyen d'ores et déjà être rejetées pour ne pas être pertinentes en l'espèce.

Par ailleurs, si l'article II.1.8 du PAG prévoit, certes, qu'en ce qui concerne les aires de parcage et de stationnement « *L'imperméabilisation du sol est à limiter au minimum indispensable* », il n'en demeure pas moins que l'article 42.2.1 du règlement sur les bâtisses impose qu'un nombre suffisant d'emplacements de stationnement pour véhicules soit prévu sur la propriété concernée et précise que sont à considérer comme minimum « *2 emplacements par logement* ». Il ressort en l'espèce de la partie graphique du PAP que le car-port à réaliser accueillera six emplacements de parking, c'est-à-dire 3 emplacements par maison unifamiliale projetée. Le règlement sur les bâtisses impose dès lors un minimum de deux emplacements de stationnement par logement sans pour autant interdire la réalisation d'un troisième emplacement. La réalisation d'un troisième emplacement de stationnement, c'est-à-dire d'un emplacement supérieur au nombre minimum d'emplacements imposé par la réglementation urbanistique communale, n'est pas suffisante pour pouvoir être considérée comme engendrant une imperméabilisation du sol dépassant le minimum indispensable.

Il s'ensuit que le moyen tiré d'une violation de l'article II.1.8 du PAG est à rejeter pour ne pas être fondé.

Dans le même contexte et à titre superfétatoire, il convient d'ajouter qu'il ne peut pas être reproché aux initiateurs du PAP de prévoir la construction d'une voie reliant la rue aux maisons unifamiliales projetées étant donné qu'il s'agit de la seule voie d'accès desdites maisons à la voie publique et que ladite voie se révèle partant être indispensable.

Quant au moyen tiré d'une violation de l'article 108ter (3) de la loi du 19 juillet 2004

En tout dernier lieu, les demandeurs estiment que dans le cadre de l'élaboration du PAP litigieux un plan directeur aurait dû être dressé conformément à l'article 108 ter (3) de la loi du 19 juillet 2004 afin de garantir les jonctions fonctionnelles, respectivement l'intégration urbanistique des autres terrains situés à l'arrière des maisons sises de part et d'autre des rue, rue et rue ... D'ailleurs, la cellule d'évaluation aurait soulevé dans son avis du 26 janvier 2016 qu'un plan directeur devrait être élaboré.

L'administration communale répond qu'un plan directeur aurait été élaboré et ferait d'ailleurs partie intégrante du dossier du PAP.

Les consorts ... donnent à considérer que l'article 108 ter (3) de la loi du 19 juillet 2004 n'aurait pas été méconnu en l'espèce. Ils estiment que si les propriétaires réclamants des parcelles avoisinantes décidaient un jour d'urbaniser leurs arrières-jardins qui en présence des considérations urbanistiques actuelles auraient des proportions démesurées, ils seraient libres de ce faire. Dans la mesure où ces jardins ne constitueraient pas des terrains enclavés, rien de ne s'y opposerait. Par contre, dans la mesure où en raison des constructions existantes le long de la rue, ces jardins seraient à considérer comme enclavés, ils ne seraient pas à comparer au terrain faisant l'objet du PAP litigieux, lequel ne serait pas enclavé.

Le délégué du gouvernement ne s'est pas spécifiquement prononcé quant au moyen afférent.

Dans le cadre de leur mémoire en réplique, les demandeurs font valoir qu'un « *prétendu plan directeur* » aurait fait son apparition dans le dossier administratif versé par la commune dans le cadre de la présente instance, suite à l'avis précité de la cellule d'évaluation. Suivant le document intitulé « *Stellungnahme zum Avis der Cellule d'évaluation vom 17.12.2015* », il s'avérerait qu'un vieux plan directeur de l'année 2011 aurait été annexé au dossier et actualisé pour les besoins de la cause. Selon les demandeurs, ledit plan directeur correspondrait pas au PAP litigieux et d'autre part, il ne remplirait pas sa vocation, qui ne consisterait à démontrer la possibilité de réaliser des jonctions fonctionnelles -voiries, infrastructures publiques- vis-à-vis des terrains voisins susceptibles d'être pris en compte pour un aménagement rationnel de l'intérieur de l'îlot. Ledit plan directeur serait, par ailleurs, contraire aux articles 3 et 4 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du rapport justificatif et du plan directeur du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier», qui préciseraient notamment que le plan directeur devrait couvrir les fonds à considérer afin de garantir un développement urbain cohérent. Or, en l'espèce, le plan directeur ne couvrirait que le terrain concerné par le PAP et nullement les autres terrains situés en cœur d'îlot qui pourraient être urbanisés à l'avenir.

Les consorts ... ainsi que l'administration communale relèvent dans leurs mémoires en duplique une contradiction dans les explications des demandeurs soutenant, d'un côté, que l'urbanisation du quartier devrait être terminée et, d'un autre côté qu'il aurait fallu élaborer un plan directeur afin d'intégrer des propriétés susceptibles d'être viabilisées à l'avenir. L'administration communale en conclut que les demandeurs seraient irrecevables à soulever un tel moyen dans la mesure où, étant donné qu'ils s'opposeraient manifestement à la viabilisation de l'intérieur de l'îlot formé par la rue, la rue et la rue, elles devraient être parfaitement satisfaites du projet litigieux qui, dans son état actuel, ne permettrait pas de viabiliser d'autres terrains à l'intérieur dudit îlot.

L'administration communale précise, par ailleurs, qu'uniquement à l'endroit des immeubles projetés par le PAP sous examen, l'îlot concerné accuserait une largeur suffisante à la construction de maisons, pouvant s'intégrer harmonieusement tant au niveau du gabarit qu'au niveau des surfaces du terrain à bâtir dans l'environnement urbain existant. Ce serait partant dans une « *parfaite cohérence urbanistique que le projet s'arrête où il s'arrête* » et qu'il n'y aurait pas eu lieu de dresser un plan directeur couvrant des parcelles et bouts de parcelles ne permettant pas un urbanisme cohérent.

Aux termes de l'article 108ter (3) de la loi du 19 juillet 2004 : « *Au cas où le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » visé à l'alinéa qui précède, ne couvre qu'une partie d'un ensemble de terrains destinés à être urbanisés et non encore viabilisés, ou encore s'il couvre des terrains enclavés dans un tissu urbain existant avec lequel il faut garantir les*

jonctions fonctionnelles respectivement l'intégration urbanistique, le rapport justificatif est complété par un plan directeur couvrant ce plan d'aménagement particulier ainsi que les terrains auxquels il doit être intégré.

Le contenu du plan directeur est précisé par règlement grand-ducal. (...) ».

Au vu des documents soumis au tribunal, force est d'abord de constater que l'administration communale affirme à juste titre qu'un plan directeur a été élaboré quant au PAP litigieux. L'administration communale verse en effet à l'appui de ses explications un document intitulé « *Plan directeur ...* », composé d'une partie écrite et de plans datés au 15 et 29 juillet, respectivement 5 novembre 2015. Force est encore de constater qu'un chapitre entier dudit plan directeur est dédié à la jonction entre les terrains concernés par le PAP et les terrains adjacents. Ainsi, le chapitre 4 du plan directeur est intitulé « *Verbindungen mit benachbarten Gebieten* » et porte sur l'intégration du PAP litigieux dans le tissu urbain existant avoisinant.

Si les demandeurs estiment encore que les terrains situés au Sud du PAP et à l'intérieur de l'îlot formé par la rue ..., la rue ... et la rue ..., auraient du être pris en compte dans ledit plan directeur, pour démontrer qu'un aménagement rationnel de ces terrains pourrait se faire malgré l'élaboration d'un PAP sur une partie des terrains formant l'îlot, force est au tribunal de constater que dans la mesure où l'intention de l'administration communale ressortant sans équivoque de ses explications fournies en cause est de ne pas viabiliser lesdites parcelles situées au Sud de l'îlot et du PAP litigieux, le rapport justificatif n'avait pas à porter sur la jonction entre le PAP et lesdits terrains qui ne sont pas à considérer comme terrains destinés à être urbanisés et non encore viabilisés.

Il suit des considérations qui précèdent que le moyen afférent est à rejeter pour ne pas être fondé.

Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la décision du ministre de l'Intérieur du 5 décembre 2016 est à annuler dans l'unique mesure où elle a refusé d'approuver le volet de la délibération du conseil communal de Walferdange du 8 juillet 2016 ayant imposé le paiement d'une indemnité compensatoire d'un montant total de ... euros. Pour le surplus, le recours en annulation est à rejeter pour ne pas être fondé.

Quant à la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure

En tout dernier lieu, il convient de rejeter la demande des demandeurs tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de ... euros 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 charge de la partie demanderesse.

Quant aux frais et dépens

Enfin, au vu de l'issue du litige et du fait que la partie demanderesse n'a succombé qu'en partie dans ses prétentions il y a lieu de faire masse des frais et dépens et de les imposer pour moitié à la partie demanderesse et pour moitié à la partie étatique, en application de l'article 32 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, suivant lequel : « *Toute partie qui succombera sera condamnée au dépens, sauf au tribunal à laisser la totalité, ou une fraction des dépens à la charge d'une*

autre partie par décision spéciale et motivée. ».

Par ces motifs,

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

reçoit le recours en annulation en la forme ;

le déclare partiellement fondé ;

partant annule la décision du ministre de l'Intérieur du 5 décembre 2016 dans l'unique mesure où elle a refusé d'approuver le volet de la délibération du conseil communal de Walferdange du 8 juillet 2016 ayant imposé le paiement d'une indemnité compensatoire d'un montant total de euros ;

renvoie le dossier en prosécution de cause devant le ministre de l'Intérieur ;

rejette le recours en annulation pour le surplus ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de ... euros formulée par les demandeurs ;

condamne les demandeurs aux frais.

Ainsi jugé par :

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

et lu à l'audience publique du 28 juin 2018 par le vice-président, en présence du greffier assumé Lejila Adrovic

s. Lejila Adrovic

s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 28 juin 2018
Le Greffier du Tribunal administratif