

**Audience publique du 8 août 2018**

Recours formé par  
1) Monsieur ... et Madame ..., et  
2) l'association sans but lucratif « ... » a.s.b.l.,  
Esch-sur-Alzette,  
contre une décision du conseil communal de la Ville d'Esch-sur-Alzette et  
contre une décision du ministre de l'Intérieur  
en matière de plan d'aménagement particulier

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 39264 du rôle et déposée le 15 mars 2017 au greffe du tribunal administratif par Maître Elisabeth Alex, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de :

- 1) Monsieur ... et son épouse, Madame ..., demeurant ensemble à ...,
- 2) l'association sans but lucratif ... a.s.b.l., établie et ayant son siège associatif à ..., inscrite au registre de commerce et des sociétés sous le numéro ..., représentée par son comité d'administration actuellement en fonction, tendant l'annulation de :
  - 1.) « la décision du ministre de l'Intérieur du 9 février 2017 portant approbation de la délibération du conseil communal de la ville d'Esch-sur-Alzette du 27 janvier 2017 portant adoption du projet d'aménagement particulier « Structure d'accueil DPI, Esch – Quai Neiduerf » de l'Administration des Bâtiments publics près le Ministère du Développement durable et des Infrastructures » ;
  - 2.) « la décision du 27 janvier 2017 du conseil communal de la Ville d'Esch-sur-Alzette portant adoption du projet d'aménagement particulier « Structure d'accueil DPI, Esch – Quai Neiduerf » de l'Administration des Bâtiments publics » ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Véronique Reyter, demeurant à Esch-sur-Alzette, du 20 mars 2017, portant signification de ce recours à l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette, en la présence de son bourgmestre actuellement en fonctions et pour autant que de besoin représentée par son collège des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, établie à la maison communale à L-4138 Esch-sur-Alzette, Place de l'Hôtel de Ville ;

Vu le mémoire en réponse du délégué de gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 14 juin 2017 ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif en date du 19 juin 2017 par Maître Steve Helminger pour compte de l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette, réqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 15 septembre 2017 par Maître Elisabeth Alex pour compte des demandeurs ;

Vu le mémoire en duplicata déposé au greffe du tribunal administratif en date du 12 octobre 2017 par Maître Steve Helminger pour compte de l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette, préqualifiée ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions attaquées ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Elisabeth Alex et Maître Steve Helminger ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Daniel Ruppert entendus en leurs plaidoiries respectives à l'audience du 19 mars 2018.

---

Le 21 janvier 2016 se tint une réunion d'information organisée par l'administration communale d'Esch-sur-Alzette en présence du ministre de l'Intérieur, désigné ci-après par « le ministre », relative à la création d'une structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale dans le quartier Neiduerf à Esch-sur-Alzette, projet ayant rencontré une vive opposition et provoqué la création de l'association sans but lucratif, ... a.s.b.l., désigné ci-après par « l'association ... », comme association de défense des intérêts du quartier Neiduerf à Esch-sur-Alzette.

Par courrier du 30 novembre 2016 le collège des bourgmestre et échevins de la Ville d'Esch-sur-Alzette transmet le projet d'aménagement particulier « Structure d'accueil DPI, Esch Quai Neiduerf », à la cellule d'évaluation auprès de la direction de l'aménagement communal et du développement urbain, désignée ci-après par « la cellule d'évaluation », pour avis.

Le 12 décembre 2016, la cellule d'évaluation émit un avis à propos dudit projet d'aménagement particulier.

Différents administrés, dont notamment l'association ... par courrier du 30 décembre 2016, introduisirent des observations et objections contre ledit projet d'aménagement particulier auprès du collège des bourgmestre et échevins.

Lors de sa délibération du 27 janvier 2017, le conseil communal de la Ville d'Esch-sur-Alzette décida à l'unanimité d'adopter le projet d'aménagement particulier « Structure d'accueil DPI, Esch Quai Neiduerf », en imposant diverses modifications.

Ladite délibération du conseil communal est fondée sur les considérations suivantes :

*« Vu le projet d'aménagement particulier (PAP) concernant des fonds situés à Esch-sur-Alzette, commune de Esch-sur-Alzette, au lieu-dit "Quai de Neudorf, Am Ostbiert", présenté par le Collège des Bourgmestre et Echevins pour le compte de l'Administration des bâtiments publics;*

*Considérant que le terrain d'une envergure de 53,08 ares est situé en zone "secteurs à urbaniser" ; que le projet vise l'aménagement d'un lot destiné à la construction d'une " structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale " comportant entre 38 et 75 chambres; qu'aucune cession au domaine public communal n'est prévue ;*

*Vu les parties graphique et écrite du projet d'aménagement particulier «Structure d'accueil DPI, Esch Quai Neiduerf» ;*

*Vu l'avis du Médecin-Inspecteur, Chef de Division de l'Inspection Sanitaire, du 8 décembre 2016 ;*

*Vu l'avis de la Cellule d'Evaluation du Ministère de l'Intérieur du 12 décembre 2016 ;*

*Vu les 7 réclamations introduites contre le PAP « Structure d'accueil DPI, Esch Quai Neiduerf » ;*

*Vu le rapport de la commission du Développement Urbain, de l'Expansion Economique, de la Coopération Transfrontalière et du Bâtiment du 24 janvier 2017;*

*Considérant que le projet d'aménagement particulier est conforme au plan d'aménagement général;*

*Considérant que le projet d'aménagement particulier est conforme par rapport aux objectifs définis à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004; (...) ».*

Par décision du 9 février 2017, référencée sous le numéro 17878/59C, le ministre approuva la délibération précitée du conseil communal du 27 janvier 2017 en application de l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, désigné ci-après par « la loi du 19 juillet 2004 ».

Par requête déposée le 15 mars 2017 au greffe du tribunal administratif, Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ainsi que l'association ... introduisirent un recours tendant à l'annulation de la délibération précitée du conseil communal de la Ville d'Esch-sur-Alzette du 27 janvier 2017 ainsi que de la décision précitée d'approbation du ministre du 9 février 2017.

## **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 participe au caractère réglementaire de l'acte approuvé<sup>1</sup>.

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, est prévue par la loi du 19 juillet 2004. Or, celle-ci a été modifiée à plusieurs reprises et dernièrement (i) par une loi du 28 juillet 2011 entrée en vigueur, en application de son article 45, en date du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> avril 2017 et (v) par la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

---

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

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 déférée en considération de la situation de droit et de fait ayant prévalu au jour où elle a été prise<sup>2</sup>, il convient d'ores et déjà de préciser que 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.

Au-delà de cette considération, il y a lieu de préciser que la Ville d'Esch-sur-Alzette dispose d'un plan d'aménagement général définitivement approuvé par l'autorité de tutelle le 22 avril 2005, mais initié en 2003. Or, l'article 108 (2) de la loi originaire du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, entrée en vigueur trois jours francs après sa publication au Mémorial en date du 4 août 2004, prévoit que « *Pour les projets d'aménagement général ou particulier dont la procédure d'approbation est entamée d'après les dispositions de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, cette procédure est continuée et doit alors être achevée dans les douze mois qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi* ». Il s'ensuit que le plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette initié en 2003 est régi par la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, entretemps abrogée, désignée ci-après par « la loi du 12 juin 1937 », et est à considérer comme plan d'aménagement général « *fondé sur la loi du 12 juin 1937* » au sens de la disposition transitoire citée ci-avant.

Quant aux dispositions normatives régissant l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier mettant en œuvre un plan d'aménagement général régi par la loi du 12 juin 1937 force est de constater que les dispositions transitoires figurant à l'article 108 bis de la loi du 19 juillet 2004 sont applicables. En vertu dudit article : « (...) *Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi du 12 juin 1937 précitée peuvent être également modifiés et complétés ponctuellement par un plan d'aménagement particulier dont le contenu des parties graphique et écrite correspond à celui du plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ établi conformément à la procédure prévue à l'article 30, à condition qu'une telle modification ponctuelle s'avère indispensable pour améliorer la qualité urbanistique du plan d'aménagement particulier.*

*Les règlements communaux sur les bâtisses, les voies publiques et les sites édictés en exécution de l'article 52 de la loi du 12 juin 1937 précitée qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent être modifiés et complétés en se conformant à l'article 39 de la présente loi et aux articles 29 et 82 de la loi communale.*

*(2) Pour la mise en œuvre des plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi du 12 juin 1937 précitée, les dispositions des articles 25, alinéas 2 et 3, 26 et 27 ne sont pas applicables jusqu'au moment où le projet d'aménagement général élaboré d'après les dispositions de la présente loi a fait l'objet d'une approbation définitive conformément à l'article 18.*

*Dans le cadre de la mise en œuvre du présent article, l'obligation d'établir un un plan d'aménagement particulier dont le contenu des parties graphique et écrite correspond à celui*

---

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

*du plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, incombe aux communes ainsi qu'aux associations, sociétés ou particuliers dans les zones définies au plan d'aménagement général comme zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier et en cas de création ou de développement de lotissements de terrains ou de groupes d'habitations. (...) ».*

Il suit des considérations qui précèdent que la procédure d'élaboration du plan d'aménagement particulier sous examen est soumise aux dispositions de l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004 telle que modifiée dernièrement par les lois des 28 juillet 2011, 30 juillet 2013 et 14 juin 2015, sous réserve des dispositions transitoires précitées énoncées par l'article 108bis de la loi du 19 juillet 2004.

### **3. Quant à la recevabilité du recours**

A l'audience publique des plaidoiries, le tribunal a soulevé d'office la question de savoir si au cours de la procédure d'élaboration du plan d'aménagement particulier sous examen, Monsieur ... ainsi que son épouse, Madame ..., ont introduit une objection auprès du collège des bourgmestre et échevins ainsi que la question corrélative de la recevabilité du recours pour autant qu'il est introduit par les époux ...

Le litismandataire des demandeurs a expliqué ne pas savoir si les époux ... avaient introduit une objection auprès du collège des bourgmestre et échevins. Il a ajouté que Monsieur ... serait le président de l'association ..., de sorte qu'en cette qualité, il aurait en tout état de cause introduit une objection auprès du collège des bourgmestre et échevins.

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 administratif<sup>3</sup>.

En l'espèce, il ne ressort ni des documents soumis au tribunal ni des explications des parties en cause que les époux ... auraient présenté des observations ou objections au sens de l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004 au collège des bourgmestre et échevins à l'encontre du projet d'aménagement particulier litigieux. En effet, des sept objections introduites devant le collège des bourgmestre et échevins auxquelles la décision déférée du conseil communal du 27 janvier 2017 se réfère et que l'administration communale a versées en cause, aucune n'émane de Monsieur ou de Madame .... Si Monsieur ... figure certes sur la liste des membres de l'association ... et que cette dernière association a, en effet, introduit une objection auprès du collège des bourgmestre et échevins, il n'en demeure pas moins que les époux ... et l'association ... sont des personnalités juridiques distinctes, de sorte qu'une objection introduite par l'association n'est pas à considérer comme objection introduite par un de ses membres en son nom propre. Le tribunal est donc amené à conclure que ni Monsieur ... ni Madame Madame ... n'ont introduit une observation ou objection au collège des bourgmestre et échevins au sens de l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004.

Ainsi, à défaut d'introduction d'une réclamation auprès du collège des bourgmestre et échevins par les époux ..., le recours contentieux sous examen est irrecevable *omisso medio* pour autant qu'il a été introduit en leurs noms.

En ce qui concerne la question de la recevabilité pour le surplus du recours, le délégué du gouvernement se rapporte à la prudence du tribunal dans le cadre de son mémoire en réponse.

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 quant au respect des délais et autres formalités.

En ce qui concerne la question de l'intérêt à agir de l'association ..., l'administration communale émet des doutes quant à la représentativité de ladite association au vu du fait qu'elle ne compterait qu'à peu près 100 membres alors que 700 personnes seraient directement concernées par le plan d'aménagement particulier sous examen et que l'ensemble du quartier compterait 1.600 habitants.

Par ailleurs, les parties demandresses reconnaîtraient l'absolue nécessité d'un centre d'accueil pour demandeurs de protection internationale, mais elles n'en voudraient pas « *dans leur cour arrière* ». Il s'agirait du principe « *Nimby* » (*not in my backyard*) ».

L'administration communale affirme encore que les parties demandresses feraient état d'une prétendue dépréciation de leur bien immobilier, respectivement d'une aggravation de leur situation d'habitant du quartier par une perte tant de leur qualité de vie que de la qualité urbanistique de leur quartier, sans pour autant expliquer en quoi cette dépréciation,

---

<sup>3</sup> 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

aggravation, respectivement perte de qualité de vie ou de la qualité urbanistique devrait consister. L'administration communale souligne que les parties demanderesse habiteraient à deux pas du centre-ville de la deuxième ville du pays, de sorte qu'elles ne sauraient raisonnablement prétendre qu'un projet tel que celui sous analyse serait déplacé à cet endroit du territoire communal. Un tel centre d'accueil serait appelé à accueillir des réfugiés, qui par la force des choses devraient faire la plupart de leurs déplacements soit à pied, soit par les transports en commun, de sorte qu'un site à deux pas de la gare tant routière que ferroviaire, de même que du centre-ville serait idéal pour l'implantation d'un tel centre.

Il s'y ajouterait que ce centre d'accueil serait destiné à des personnes, « normales », dont la situation de vie n'aurait malheureusement rien de normal alors qu'ils auraient dû fuir leur pays pour cause de guerre. Il ne s'agirait donc pas de criminels, de sorte qu'il n'y aurait « *pas non plus lieu de les traiter tels* ». Ces personnes auraient « *certainement, tout comme les parties requérantes droit à une vie dans des conditions tant soit peu normales et humaines, bien que leur vie n'[aurait] malheureusement certainement strictement plus rien de normal* ».

Les demandeurs répliquent que les époux ... seraient propriétaires de la parcelle de terrain directement attenante à la zone couverte par le plan d'aménagement particulier litigieux et qu'ils y habiteraient, de sorte qu'ils seraient les voisins immédiats de la structure d'accueil pour laquelle le plan d'aménagement particulier aurait été approuvé. Ils auraient une vue directe sur la parcelle couverte par le plan d'aménagement particulier. Il en serait de même pour une partie des membres regroupés sous forme de l'association ... créée pour veiller à la sauvegarde des intérêts des habitants du quartier.

Les demandeurs font valoir qu'en tant que voisins proches, ils auraient un intérêt évident à voir respecter les règles applicables en matière d'urbanisme. Ainsi, le plan d'aménagement particulier leur causerait un préjudice personnel et direct étant donné qu'il se trouverait en plein milieu d'une zone à urbaniser. Ils estiment que leurs droits seraient « *bafoués dans la mesure où l'administration des bâtiments publics n'aurait apparemment pas à se conformer aux règles du PAG de la ville d'Esch-sur-Alzette et pourrait définir ainsi ses propres règles en matière d'urbanisme et de règlement des bâtisses* ».

Ils seraient encore lésés par le fait que le plan d'aménagement particulier s'intégrerait dans une zone à urbaniser sans qu'ils ne sachent quels projets seraient encore prévus dans cette zone obéissant apparemment aux règles de l'arbitraire « *en raison du fait que le plan d'aménagement général de la ville d'Esch-sur-Alzette n'[aurait] à ce jour pas subi de refonte et constituerait une mouture 1937* ».

Les demandeurs argumentent ensuite que leur situation de voisins serait aggravée par le nouveau projet, alors que le terrain, objet du plan d'aménagement particulier, constituerait « *un coin de verdure, très appréciable dans un quartier entièrement construit* ».

De plus, l'emménagement de 100 personnes « *dans une telle structure, d'office trop exiguë pour les accueillir décemment et leur offrir un cadre de vie correct* », occasionnerait « *du bruit et des nuisances sonores* ».

Ils estiment légitimement pouvoir craindre une dégradation des conditions de circulation en raison des camions de livraison qui devraient approvisionner le foyer et donc circuler et manœuvrer quotidiennement, voire deux fois par jour, dans le quartier.

Force est de prime abord au tribunal de constater que de manière générale la simple qualité de propriétaire d'un terrain voisin aux terrains faisant l'objet d'un plan d'aménagement particulier n'est pas nécessairement suffisante pour justifier d'un intérêt à agir contre les décisions portant adoption dudit plan d'aménagement particulier, encore faut-il prouver une lésion ou un intérêt personnel, direct actuel et certain. A cet égard, la Cour administrative a retenu dans le cadre d'un arrêt rendu le 17 avril 2008<sup>4</sup>, qu'en égard à la procédure non contentieuse d'adoption et d'approbation des plans d'aménagement, instaurée par la loi, tendant à voir disparaître, au fur et à mesure de la procédure d'aplanissement des difficultés, les objections et réclamations solutionnées, le recours introduit devant le juge administratif contre un projet d'aménagement général communal n'est recevable qu'à condition de l'épuisement de ladite procédure non contentieuse de réclamation. La Cour a ensuite retenu qu'en contrepartie, et indépendamment de la question de savoir si cette réclamation ait été déclarée irrecevable ou non fondée par le ministre, le réclamant en question dispose d'un intérêt à voir vérifier la légalité de la décision ministérielle prise à son encontre et, plus loin de la délibération communale ainsi approuvée, de sorte que son recours en annulation est recevable sous l'aspect de l'intérêt à agir au-delà de toutes autres considérations. Dans la mesure où la procédure d'élaboration d'un plan d'aménagement particulier comporte, tout comme celle d'un plan d'aménagement général, une procédure précontentieuse visant à faire disparaître les objections et réclamations au fur et à mesure de la procédure, la solution ainsi dégagée par la Cour administrative au niveau des plans d'aménagement général est entièrement transposable aux plans d'aménagement particulier, de sorte qu'un administré ayant présenté ses objections et observations au collège des bourgmestre et échevins au niveau précontentieux dispose d'un intérêt suffisant à voir vérifier par le juge administratif la légalité des décisions d'approbation dudit plan d'aménagement particulier.

En l'espèce, il n'est pas contesté et il ressort, d'ailleurs, des documents soumis au tribunal que par courrier du 30 décembre 2016, l'association ... a présenté ses objections auprès du collège des bourgmestre et échevins contre la délibération du conseil communal du 27 janvier 2017. Ladite association ayant dès lors épuisé la procédure non contentieuse de réclamation, elle justifie ainsi d'un intérêt à agir contre les décisions déferées, outre toute considération relative à leur représentativité.

Il suit des considérations qui précèdent que le recours introduit par l'association ... est recevable pour avoir, par ailleurs, été introduit dans les formes et délai de la loi.

#### **4. Quant au fond**

Les demandeurs soulèvent de prime abord l'illégalité du plan d'aménagement particulier sous examen au motif qu'il violerait les dispositions du plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette. En effet, les parcelles concernées par le plan d'aménagement particulier sous examen seraient classées selon le plan d'aménagement général en vigueur en « secteur à urbaniser ». Or, l'article 2.2 de la partie écrite du plan d'aménagement général imposerait pour les secteurs à urbaniser l'adoption d'un règlement, ainsi que d'un plan d'aménagement particulier. De plus, selon l'article 26 de la loi du 19 juillet 2004, les plans d'aménagement particulier devraient exécuter le plan d'aménagement général, de sorte que les dispositions du plan d'aménagement général seraient à respecter lors de l'établissement d'un plan d'aménagement particulier. En l'espèce, cependant aucun règlement au sens dudit article 2.2 n'aurait été adopté.

---

<sup>4</sup> Cour adm. 17 avril 2008, n°23846C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Urbanisme, n°223, ainsi que l'autre référence y citées.



Les demandeurs ajoutent que dans la mesure où le règlement précité prévu à l'article 2.2 du plan d'aménagement général ferait défaut en l'espèce, il n'existerait pas de prescriptions régissant les constructions dans les secteurs à urbaniser notamment pas de coefficients d'occupation du sol (« COS ») et de coefficients d'usage du sol (« CUS »), de sorte que le plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette aurait dû subir une modification, afin de fixer de telles dispositions, ainsi qu'afin d'inclure le terrain en question dans un secteur défini et réglementé par le plan d'aménagement général.

Ils ajoutent que si la Ville d'Esch-sur-Alzette disposerait d'un règlement sur les secteurs urbanisés, applicable aux secteurs urbanisés 1 et 2, elle ne se serait en revanche pas dotée d'un règlement et d'un plan d'aménagement particulier pour les secteurs à urbaniser.

Les demandeurs soulèvent ensuite une violation de l'article 29 d) de la loi du 19 juillet 2004, lequel exigerait pour un PAP « Nouveau Quartier » ne couvrant qu'une partie de la zone à urbaniser que le rapport justificatif complète le schéma directeur afin de garantir une utilisation rationnelle des fonds l'entourant, ce qui en l'espèce ne serait pas le cas. Dans le même contexte, ils font valoir qu'aucun plan directeur n'aurait été dressé en l'espèce, en violation de l'article 108 ter (3) de la loi du 19 juillet 2004.

Ils soulèvent encore la violation des articles 28 (2), 30, alinéa 6 et 30, alinéa 9 de la loi du 19 juillet 2004.

Ils critiquent ensuite le fait que les parcelles concernées par le plan d'aménagement particulier sous examen ne disposeraient d'aucun accès direct à la voie publique et que l'accès devrait se faire via un parking privé qui aurait dû être cédé à la commune, ce qui n'aurait cependant pas été fait.

Enfin, les demandeurs font valoir qu'un terrain multisport serait prévu par le plan d'aménagement particulier sous examen. Ledit terrain se situerait derrière le bâtiment devant servir de structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale. Or, l'implantation d'un terrain multisport dans un secteur non spécifiquement réservé au sport serait illégale dans la mesure où un terrain multisport ne pourrait être autorisé que dans des zones réservées au sport.

L'administration communale ainsi que la partie étatique s'accordent à répondre, en substance, en ce qui concerne le moyen relatif à une violation du plan d'aménagement général, que le plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette aurait été établi sous l'égide de la loi du 12 juin 1937, de sorte que les dispositions transitoires figurant à l'article 108 bis (2) de la loi du 19 juillet 2004 seraient applicables. Il s'en suivrait que (i) les articles 26 et 27 de la loi du 19 juillet 2004 ne seraient pas applicables en l'espèce, (ii) aucun COS ou CUS n'aurait dû être prévu par le plan d'aménagement général, (iii) le plan d'aménagement général pourrait être précisé et exécuté, voire même modifié par le plan d'aménagement particulier, de sorte que le plan d'aménagement particulier litigieux qui serait venu préciser les dispositions du plan d'aménagement général serait conforme à la loi du 19 juillet 2004 et (iv) les articles 29 et 108 ter (3) de la loi du 19 juillet 2004 ne seraient pas applicables en l'espèce, étant donné qu'ils ne viseraient que les plans d'aménagement particulier élaborés sur base d'un plan d'aménagement général élaboré à son tour sur base de la loi du 19 juillet 2004 dans sa version originaire de 2004, de sorte que ni un schéma directeur, ni un plan directeur n'auraient dû être dressés en l'espèce.

Tant l'administration communale que la partie étatique concluent ensuite au rejet du moyen tiré d'une violation de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 au motif d'une absence illicite de la cession de terrains au domaine public communal. Les parties défenderesses soulèvent en substance que ledit article 34 ne serait pas applicable en l'espèce étant donné que le plan d'aménagement particulier n'aurait déterminé aucune parcelle à céder au domaine public.

Les parties défenderesses contestent encore le moyen tiré d'une violation de l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004.

Enfin, l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette affirme qu'il n'existerait aucune disposition interdisant la réalisation d'un terrain multisport pour adultes dans un secteur à urbaniser, ce d'autant plus qu'un terrain multisport serait un complément « *tout à fait naturel* » d'une zone d'habitation. Elle ajoute que le terrain multisport projeté en l'espèce serait de taille très réduite et ne serait pas assimilable à un stade sportif.

Dans le cadre de leur mémoire en réplique, les demandeurs argumentent que même si le plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette a fait référence à la loi du 12 juin 1937 dans son visa, cette dernière aurait été abolie et remplacée par les lois de 2004 et 2011 et leurs règlements grand-ducaux d'exécution. Par ailleurs, le plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette aurait été définitivement approuvé par le ministre le 22 avril 2005, et le plan d'aménagement général aurait remplacé totalement la partie graphique et la partie écrite du « *Plan Général de la Ville d'Esch-sur-Alzette* », de sorte que depuis le 22 avril 2005, la Ville d'Esch-sur-Alzette disposerait d'un nouveau plan d'aménagement général alors que les parties graphique et écrite auraient été complètement remplacées et que les dispositions du règlement des bâtisses contraires au PAG, auraient été abolies. Par ailleurs, les demandeurs insistent sur le fait que le plan d'aménagement particulier sous examen violerait tant le plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette que la loi du 19 juillet 2004 en ses articles 5, 6, 25, 26, 28 (2), 29 (2) et 30, notamment, en ne fixant pas de COS et pas de CUS, en ayant été adopté sans qu'un règlement particulier n'aurait été élaboré préalablement et sans qu'une modification du plan d'aménagement général ne soit intervenue – obligation qui découlerait d'ailleurs également de l'article 63 du règlement sur les bâtisses de la Ville d'Esch-sur-Alzette – en n'ayant pas adopté de schéma directeur et, enfin, en prévoyant l'installation d'un terrain multisport en secteur à urbaniser.

Force est de prime abord au tribunal de préciser quant à la question de la version de la loi du 19 juillet 2004 applicable au plan d'aménagement particulier sous examen qu'il vient de retenir que la Ville d'Esch-sur-Alzette dispose d'un plan d'aménagement général élaboré et régi par les dispositions de la loi du 12 juin 1937, de sorte que la procédure d'élaboration du plan d'aménagement particulier litigieux – mettant en œuvre ledit plan d'aménagement général – est soumise aux dispositions de l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004 telle que modifiée dernièrement par les lois des 28 juillet 2011, 30 juillet 2013 et 14 juin 2015, sous réserve des dispositions transitoires précitées énoncées par l'article 108bis de la loi du 19 juillet 2004.

Eu égard aux considérations qui précèdent, le tribunal est d'ores et déjà amené à rejeter les moyens des demandeurs fondés sur les articles 25, alinéas 2 et 3, 26 et 27 de la loi du 19 juillet 2004. En effet, étant donné qu'aux termes de l'article 108bis (2) de la même loi : « *Pour la mise en œuvre des plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi du 12 juin 1937 précitée, les dispositions des articles 25, alinéas 2 et 3, 26 et 27 ne sont pas*

*applicables jusqu'au moment où le projet d'aménagement général élaboré d'après les dispositions de la présente loi a fait l'objet d'une approbation définitive conformément à l'article 18.* » et que le tribunal vient de retenir que le plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette est régi par la loi du 12 juin 1937, lesdits articles ne sont pas applicables en l'espèce.

En ce qui concerne ensuite le moyen de la violation allégué du plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette, au motif qu'aucun règlement particulier n'aurait été adopté et aucune modification du plan d'aménagement général n'aurait été effectuée préalablement à l'adoption du plan d'aménagement particulier, force est d'abord de constater qu'il n'est pas contesté en cause que les parcelles sur lesquelles porte le plan d'aménagement particulier litigieux sont situées dans un secteur désigné par la partie graphique du plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette comme secteur à urbaniser. Aux termes de l'article 2.2 de la partie écrite du plan d'aménagement général, relatif aux secteurs à urbaniser : *« Ces secteurs sont destinés à recevoir en ordre principal des ensembles d'habitation, complétés d'une infrastructure d'artisanat, de commerce et de service à définir pour chaque secteur par un règlement et plan particulier d'aménagement.*

*Les constructions ne pourront y être édifiées qu'après l'approbation en due forme des règlements particuliers et plans particuliers y afférents, comprenant les projets des équipements publics et de voirie et fixant notamment les emprises à réserver à des fins d'utilité et d'intérêt publics.* ».

Si dès lors, l'article 2.2 de la partie écrite du plan d'aménagement général prévoit certes que la destination concrète et en détail des secteurs à urbaniser est à définir tant par un règlement particulier que par un plan d'aménagement particulier à adopter, de sorte que l'adoption d'un tel « *règlement particulier* » s'avère être obligatoire, il n'en demeure pas moins que cette obligation imposée sous l'égide de la loi du 12 juin 1937, ne constitue manifestement pas une fin en soi, mais vise à combler des lacunes réglementaires éventuelles du texte du plan d'aménagement général et du plan d'aménagement particulier, lequel, trop général, pourrait ne pas contenir pour de tels secteurs les prescriptions urbanistiques précises à respecter par toute construction. Il s'ensuit que le défaut d'adoption d'un tel règlement particulier n'empêche annulation du plan d'aménagement particulier que dans l'hypothèse d'une insuffisance des prescriptions urbanistiques existantes pour assurer la mise en œuvre concrète du plan d'aménagement général respectivement du plan d'aménagement particulier.

Cette considération est d'ailleurs confortée par les « *notes explicatives* » ajoutées par le législateur communal à la partie écrite du plan d'aménagement général. Ces notes explicatives fixent, en effet, sous leur point 6, l'objectif des plans d'aménagement particulier à réaliser dans des secteurs à urbaniser, objectif qui peut se résumer essentiellement en l'établissement de dispositions garantissant un urbanisme cohérent et durable. Ledit point 6 dispose ainsi que : *« Les plans d'aménagement particuliers des secteurs à urbaniser et des secteurs à études doivent être établis dans le souci du développement intégré et durable de la Ville d'Esch-sur-Alzette et du maintien du caractère d'espace vert de certains de ces secteurs. Une approche par étapes par le biais de l'établissement de plans d'aménagement particuliers aura un effet catalyseur par rapport à la redynamisation ou la reconversion de ces secteurs.* ». Lesdites notes explicatives restent toutefois muettes quant à l'adoption ainsi que l'objectif d'un éventuel « *règlement* » relatif aux secteurs à urbaniser, de sorte qu'il y a lieu d'admettre que les dispositions urbanistiques sont en principe contenues dans le plan d'aménagement général respectivement les plans d'aménagement particulier.

En l'espèce, force est au tribunal de constater sur base des pièces et documents lui soumis que tant le plan d'aménagement général que le plan d'aménagement particulier litigieux contiennent à travers leurs parties graphique et écrite de telles prescriptions précises. Ainsi, le plan d'aménagement général prévoit, tel que précisé ci-avant, que les secteurs à urbaniser sont destinés à recevoir principalement des ensembles d'habitation et d'infrastructures complémentaires. En ce qui concerne, d'abord, concrètement la destination des parcelles concernées par le plan d'aménagement particulier litigieux, la partie écrite dudit plan d'aménagement particulier prévoit expressément que le présent projet porte sur « *la construction d'une « structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiant d'une protection internationale » avec 75 chambres de 15 m<sup>2</sup>, transformables en 38 unités de 30 m<sup>2</sup> par des portes communicantes.*

*La structure d'accueil comprend des pièces de séjour, une cantine, des kichinettes et des sanitaires partagées, des bureaux et une loge de concierge destinés au bon fonctionnement de cette structure d'accueil* ». En ce qui concerne, ensuite, les dispositions urbanistiques relatives à l'utilisation du sol, force est de constater que les COS et les CUS, prescrits sont susceptibles d'être déterminés moyennant un simple calcul des données de l'espèce (rapport entre la surface d'emprise au sol des constructions projetées et la surface du terrain net en question, respectivement la somme des surfaces construites brutes de tous les niveaux de la structure d'accueil et la surface totale du terrain à bâtir brut).

Il s'ensuit qu'en l'espèce, les prescriptions urbanistiques résultant du plan d'aménagement général ainsi que du plan d'aménagement particulier s'avèrent être suffisantes à la mise en œuvre concrète du plan d'aménagement particulier sous examen.

Il s'y ajoute, enfin, que le projet litigieux respecte l'esprit de l'article 2.2. du plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette, dans la mesure où il se compose d'une partie écrite règlementaire, pouvant être considérée comme règlement particulier, et une partie graphique règlementaire, pouvant être considérée comme plan particulier d'aménagement, étant entendu, en effet, que ni le plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette ni aucune autre disposition normative ne définit la notion de « *règlement* » visée par l'article 2.2. de la partie écrite du plan d'aménagement général.

Au vu des considérations qui précèdent, le tribunal est dès lors amené à conclure qu'aucune violation de l'article 2.2 de la partie écrite du plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette ne saurait être constatée en l'espèce. Le moyen afférent est partant à rejeter pour ne pas être fondé.

Toujours sur base des mêmes considérations, il échet de rejeter le moyen tiré d'une illégalité du plan d'aménagement particulier en raison de l'absence d'une modification préalable du plan d'aménagement général en vue de préciser la nature de la zone dont les parcelles concernées par le plan d'aménagement particulier feraient partie. En effet, tel que retenu ci-avant, les dispositions du plan d'aménagement général ensemble celles du plan d'aménagement particulier critiqué contiennent suffisamment de dispositions permettant de garantir la mise en œuvre concrète du plan d'aménagement particulier. A cet égard, c'est à juste titre que le délégué du gouvernement et la Ville d'Esch-sur-Alzette argumentent que tant sous le régime de la loi du 12 juin 1937 que sous celui de la loi du 19 juillet 2004 le plan d'aménagement particulier peut préciser et exécuter le plan d'aménagement général. En l'espèce, tel que le tribunal vient de le retenir, les dispositions du plan d'aménagement

particulier viennent utilement compléter celles, plus générales du plan d'aménagement général, de sorte que le moyen tiré de la nécessité d'une modification du plan d'aménagement général est à rejeter. Enfin, dans le même contexte, il convient d'ajouter que c'est encore à juste titre que l'administration communale affirme que les dispositions du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement général « nouveau quartier », entretemps abrogé, désigné ci-après par « le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 », sur lesquelles les demandeurs se fondent pour soutenir que le plan d'aménagement général aurait dû fixer un COS et un CUS, ne sont pas applicables à un plan d'aménagement général élaboré sous l'égide de la loi du 12 juin 1937.

Si ensuite les demandeurs se fondent sur les articles 29 (2) alinéa 1<sup>er</sup> et 108 ter (3) de la loi du 19 juillet 2004 pour affirmer qu'un schéma directeur respectivement un plan directeur auraient dû être élaborés, il convient de prime abord de constater que l'article 108 ter (3) de la loi du 19 juillet 2004 prévoyant sous certaines conditions la réalisation d'un plan directeur, n'est pas applicable en l'espèce. En effet, ledit article, constituant une disposition transitoire ayant été introduite par la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi du 19 juillet 2004, ne vise que les plans d'aménagement particulier dressés en exécution d'un plan d'aménagement général adopté sur base de la version originale de la loi du 19 juillet 2004. Ainsi, l'article 108ter (3) de la loi du 19 juillet 2004 dispose que : « (1) *La procédure d'adoption des projets d'aménagement général, dont la refonte complète a été entamée par la saisine de la commission d'aménagement avant le 1er août 2011, peut être continuée 37 et achevée conformément aux dispositions du Titre 3 de la présente loi qui étaient en vigueur avant le 1er août 2011.*

*La procédure d'adoption des projets d'aménagement particulier, qui a été entamée avant le 1er août 2011, peut être continuée et achevée conformément aux dispositions du Titre 4 de la présente loi qui étaient en vigueur avant le 1er août 2011.*

(2) *La mise en œuvre des plans d'aménagement général visés au paragraphe qui précède, ainsi que des plans d'aménagement général dont la refonte complète a été achevée au 1er août 2011 se fait comme suit: (...)* ». Le plan d'aménagement général de la Ville d'Esch-sur-Alzette étant, tel que le tribunal vient de le retenir, un plan d'aménagement général fondé sur la loi du 12 juin 1937, l'article 108ter (3) de la loi du 19 juillet 2004 n'est pas applicable aux plans d'aménagement particulier mettant en œuvre ledit plan d'aménagement général. Le moyen tiré d'une violation de l'article 108ter (3) de la loi du 19 juillet 2004 est donc à rejeter.

En ce qui concerne ensuite la violation alléguée de l'article 29 (2) alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 19 juillet 2004 disposant que : « *Le plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ est orienté par le schéma directeur tel que défini à l'article 7 de la présente loi et fixe les règles d'urbanisme et de lotissement de terrains.* », il convient d'abord de préciser que l'article 7 de la loi du 19 juillet 2004 dans sa version applicable au présent litige, auquel l'article 29 se réfère, prévoit que : « *Le projet d'aménagement général d'une commune est élaboré sur base d'une étude préparatoire portant sur l'ensemble du territoire communal et se composant (...)*

*d) de schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ tel que défini à l'article 25. Les dépenses engendrées par l'élaboration de schémas directeurs sont préfinancées par la*

*commune et sont récupérées auprès des initiateurs des projets d'aménagement particulier „nouveau quartier“ dans le cadre de la convention prévue à l'article 36. ».* Indépendamment de la question de savoir si lesdites dispositions sont applicables à un plan d'aménagement particulier élaboré sous l'égide d'un plan d'aménagement général adopté sur base de la loi du 12 juin 1937, il convient de constater qu'en application de l'article 7 (2) de la loi du 19 juillet 2004, le schéma directeur constitue une composante de l'étude préparatoire sur base de laquelle un projet d'aménagement général est élaboré. L'étude préparatoire, tel que son nom l'indique, doit forcément précéder l'adoption d'un nouveau ou la modification d'un plan d'aménagement général. Le schéma directeur, faisant partie de l'étude préparatoire, constitue donc un élément préalable à l'élaboration ou la modification d'un plan d'aménagement général et est partant à considérer comme instrument d'orientation du développement urbain, dépourvu d'effet juridique direct<sup>5</sup>. Ainsi, un schéma directeur n'est pas une fin en soi, en ce qu'il ne s'agit que d'un instrument de planification, sans effet juridique direct, ayant pour objet, notamment, de déterminer les orientations servant à définir et à délimiter les zones du projet d'aménagement général. Le défaut d'un tel schéma ne saurait dès lors justifier l'annulation du plan d'aménagement général et, par conséquent d'un plan d'aménagement particulier exécutant ledit plan d'aménagement général, que pour autant qu'il a pour conséquence concrète des choix urbanistiques contraires à l'intérêt général<sup>6</sup>, ce qui laisse d'être établi en l'espèce. En effet, les demandeurs se limitent à citer des dispositions légales et réglementaires pour insister sur le défaut d'élaboration d'un schéma directeur en l'espèce, sans pour autant étayer concrètement la nécessité urbanistique de l'élaboration d'un tel schéma.

Le moyen afférent tiré du défaut d'un plan directeur, respectivement, d'un schéma directeur est partant à rejeter pour ne pas être fondé.

En ce qui concerne le moyen tiré d'une violation des articles 28 (2), 30, alinéa 6 et 30, alinéa 9 de la loi du 19 juillet 2004, force est au tribunal de constater que les demandeurs se limitent à énoncer les prescriptions imposées par lesdites dispositions en se rapportant ensuite à prudence de justice en ce qui concerne « *l'observation précise de ces trois dispositions légales* ». Toutefois, un tel moyen, non autrement circonstancié, à défaut de toute précision, n'est pas de nature à énerver la régularité des décisions sous examen, étant donné que des moyens simplement suggérés, sans être soutenus effectivement, ne sont pas à prendre en considération par le tribunal, dans la mesure où il ne lui appartient pas 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, de sorte qu'il y a lieu de rejeter lesdits moyens fondés sur une violation des articles 28 (2), 30, alinéa 6 et 30, alinéa 9 de la loi du 19 juillet 2004.

Les demandeurs soutiennent ensuite que le plan d'aménagement particulier ne disposerait d'aucun accès direct à la voirie publique mais que l'accès devrait se faire à travers un parking appartenant à la société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL) et à l'établissement public Fonds du logement, désigné ci-après par « le fonds du logement ». Dans le même contexte, ils argumentent que les terrains sur lesquels seraient prévus des travaux de voirie et d'équipement nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement particulier devraient être cédés gratuitement à la commune conformément à l'article 34 de la loi du 19

---

<sup>5</sup> v. travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, doc parl n° 6023, exposé des motifs p.4 et commentaire des articles, *ad article* 6, p. 24

<sup>6</sup> trib. adm. 9 octobre 2017, n° 37695 du rôle, disponible sur [www.jurad.etat.lu](http://www.jurad.etat.lu)

juillet 2004. Dans l'hypothèse où la cession ainsi prévue serait inférieure au quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier l'administration communale pourrait exiger le paiement d'une indemnité compensatoire, à laquelle elle pourrait renoncer sous condition de motiver sa décision de renonciation lors de la délibération portant adoption du plan d'aménagement particulier.

Force est au tribunal de constater que tant la Ville d'Esch-sur-Alzette que le délégué du gouvernement concluent à juste titre à l'inapplicabilité en l'espèce de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004.

Ainsi, il convient de prime abord de préciser 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. (...) ».*

Il ressort d'une lecture combinée des deux dispositions précitées que dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier, 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 plan d'aménagement particulier à céder à la commune, le législateur a conféré une certaine liberté aux initiateurs d'un plan d'aménagement particulier, ainsi qu'aux autorités communales appelées à adopter le plan d'aménagement particulier.

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 plan d'aménagement particulier qu'une partie des parcelles concernées par le plan d'aménagement particulier ait été déterminée 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 1.2 de la partie écrite du plan d'aménagement particulier intitulé : « *Fonds nécessaires à la viabilisation du projet et*

*destinés à être cédés au domaine public* », précise expressément que : « *Aucune partie du présent PAP ne sera cédée au domaine public* ». 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.

Enfin, la Ville d'Esch-sur-Alzette soutient à juste titre qu'aucune disposition normative n'interdit de prévoir un accès au plan d'aménagement particulier passant par un parking faisant partie du terrain voisin, appartenant à une personne de droit privé ayant marqué son accord à cette façon de procéder.

Au vu des considérations qui précèdent et à défaut par les demandeurs d'étayer davantage leur moyen tiré d'une violation de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004, ce dernier est à rejeter pour ne pas être fondé.

En ce qui concerne le moyen des demandeurs selon lequel aucun terrain multisport ne pourrait être installé en secteur à urbaniser, force est de prime abord au tribunal de constater que le plan intitulé « *6.1 extrait de la partie graphique du PAP* » figurant à la page 26 du rapport justificatif du plan d'aménagement particulier sous examen, indique, en effet, tel que les demandeurs l'affirment, l'installation d'un terrain multisport à l'arrière de l'immeuble à construire. Toutefois, ledit terrain multisport, d'une part, n'est indiqué sur la partie graphique du plan d'aménagement particulier que très schématiquement par une ligne pointillée noire qui n'est pas référencée dans la légende de ladite partie graphique et d'autre part, n'est pas mentionné du tout dans la partie écrite du plan d'aménagement particulier tel qu'approuvée par le conseil communal et le ministre, de sorte qu'il y a lieu de conclure que le plan d'aménagement particulier tel qu'approuvé ne prévoit plus la réalisation d'un terrain multisport.

Au-delà de cette considération, il y a lieu de conclure qu'en tout état de cause les secteurs à urbaniser sont, d'après l'article 2.2 de la partie écrite du plan d'aménagement général, cité ci-avant, destinés à accueillir principalement des ensembles d'habitation pouvant être complétés de différentes infrastructures, dont notamment des infrastructures de service. Un terrain multisport étant à considérer comme infrastructure de service complétant un ensemble d'habitation, aucune violation des dispositions de la partie écrite du plan d'aménagement général ne saurait être constatée en l'espèce, étant, par ailleurs, entendu que, contrairement aux affirmations des demandeurs, aucune disposition normative ne limite la réalisation de terrains multisport aux seuls « *secteurs spécialement réservés aux sports figurant aux PAG* ». Le moyen afférent est partant à rejeter pour ne pas être fondé.

En ce qui concerne le dernier moyen invoqué en cause par les demandeurs et tiré d'une non-conformité du plan d'aménagement particulier aux objectifs énoncés à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, il convient à titre liminaire de préciser que l'article 30 de la loi du 19 juillet 2004 prévoit en son dernier alinéa que le ministre, avant de statuer, vérifie notamment la conformité du projet d'aménagement particulier aux objectifs énoncés à l'article 2 de la même loi. Les objectifs énoncés audit article 2 sont partant à respecter par les plans d'aménagement particulier.

Quant à l'appréciation par les juridictions administratives de la question du respect des objectifs énoncés par l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, il convient de préciser que la mission du juge de la légalité conférée au tribunal à travers l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996 exclut le contrôle des considérations d'opportunité et notamment d'ordre politique, à la



base de l'acte administratif attaqué et inclut la vérification, d'après les pièces et éléments du dossier administratif, de ce que les faits et considérations sur lesquels s'est fondée l'administration sont matériellement établis à l'exclusion de tout doute.

Dans cette démarche de vérification des faits et des motifs à la base de l'acte déféré, le tribunal est ainsi amené à analyser si la mesure prise est proportionnelle par rapport aux faits dont l'existence est vérifiée, une erreur d'appréciation étant susceptible d'être sanctionnée dans la mesure où elle est manifeste, au cas notamment où une flagrante disproportion des moyens laisse entrevoir un usage excessif du pouvoir par l'autorité qui a pris la décision, voire un détournement du même pouvoir par cette autorité<sup>7</sup>.

Les autorités communales lorsqu'elles initient des modifications de leurs plans d'aménagement doivent être mues par des considérations légales d'ordre urbanistique ayant trait à l'aménagement des agglomérations et d'ordre politique tirées de l'organisation de la vie en commun sur le territoire donné, tendant les unes et les autres à une finalité d'intérêt général et dans ce contexte, lesdites autorités doivent veiller tant à la conservation de l'esthétique urbaine qu'au développement rationnel des agglomérations.

Dans ce contexte, les demandeurs reprochent aux autorités communale et ministérielle de ne pas avoir respecté l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 et notamment de ne pas avoir agi dans l'intérêt général en n'assurant pas à la population de la commune des conditions de vie optimales permettant et un développement urbanistique harmonieux.

L'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 dispose 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. »*

En l'espèce, le tribunal ne peut pas suivre le raisonnement des demandeurs étant donné que ceux-ci se limitent à soutenir par pure affirmation, nullement corroborée par un quelconque élément concret, que le quartier destiné à recevoir la structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale serait « *un quartier socialement faible à très faible* ». Même à admettre qu'il s'agisse d'un quartier défavorisé – ce qui est d'ailleurs contredit par les photographies versées par la partie étatique, non contestées en cause par les demandeurs – les demandeurs n'avancent aucune explication relative à leur affirmation selon laquelle

---

<sup>7</sup> cf. trib. adm. 27 décembre 2007, n° 22243 du rôle, confirmé par Cour adm. 23 juillet 2008, n° 24055C du rôle, Pas.adm. 2017, V° Urbanisme, n° 182 et les autres références y citées.

l'installation de la structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale le long de la rue Neudorf ne contribuerait pas à « *des conditions de vie optimales et à un développement harmonieux* ». Ils restent en effet en défaut d'étayer leur moyen et d'expliquer concrètement pour quelle raison le plan d'aménagement particulier litigieux serait contradictoire aux objectifs énoncés par la loi du 19 juillet 2004. Il s'y ajoute qu'au vu des explications fournies en cause par la partie étatique et la Ville d'Esch-sur-Alzette, le choix du lieu d'implantation de la structure d'accueil pour demandeurs de protection internationale se justifie par des considérations d'ordre urbanistique correspondant à une finalité d'intérêt général. Ainsi, l'administration communale affirme à juste titre que le site est situé non loin de la gare routière et ferroviaire et du centre-ville permettant ainsi d'accéder facilement à ladite structure et d'éviter en même temps une augmentation importante du trafic.

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

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours en annulation est à rejeter pour n'être fondé dans aucun de ses moyens.

La demande formulée au dispositif de la requête introductive d'instance basée sur l'article 35 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, désignée ci-après par « la loi du 21 juin 1999 », tendant à voir ordonner l'effet suspensif du recours pendant le délai et l'instance d'appel est à écarter au vu de l'issue du présent litige, étant donné que pareille demande ne saurait être admise en cas de jugement portant rejet du recours.

Enfin, quant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant 3.000 euros, sollicitée par les demandeurs en vertu de l'article 240 du Nouveau Code de procédure civile, il échet de rappeler que la base légale pour l'allocation d'une indemnité de procédure par le tribunal administratif est l'article 33 de la loi du 21 juin 1999. Par ailleurs, cette demande est à rejeter au vu de l'issue du litige.

### **Par ces motifs,**

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

déclare le recours irrecevable dans la mesure où il a été introduit par Monsieur ... et Madame ... ;

le déclare recevable pour le surplus ;

quant au fond, le déclare non justifié et en déboute ;

rejette la demande en obtention de l'effet suspensif pendant le délai et l'instance d'appel ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 3.000 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 8 août 2018 par le vice-président, en présence du greffier  
Xavier Drebenstedt.

s. Xavier Drebenstedt

s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 8 août 2018  
Le greffier du tribunal administratif