

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 40379C du rôle
Inscrit le 15 novembre 2017

Audience publique du 3 mai 2018

**Appel formé par
Madame ... -..., ..., et consorts,
contre un jugement du tribunal administratif
du 9 octobre 2017 (n° 37660 du rôle)
ayant statué sur le recours
de feu Madame ... -..., ...,
contre deux délibérations du conseil communal de Käerjeng
et une décision du ministre de l'Intérieur
en matière de plan d'aménagement général**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 40379C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 15 novembre 2017 par Maître Georges KRIEGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de

- 1) Madame ... -..., demeurant à L-..., ..., ... ;
- 2) Monsieur, demeurant à L-..., ..., ... ;
- 3) Monsieur, demeurant à L-..., ..., ... ;

agissant en tant qu'héritiers de feu Madame ... -..., leur mère, dirigée contre le jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 9 octobre 2017 (n° 37660 du rôle) ayant déclaré irrecevable le recours en annulation de la délibération du conseil communal de Käerjeng du 24 septembre 2014 portant mise en procédure du projet de plan d'aménagement général de la commune de Käerjeng, tout en déclarant le recours recevable mais non fondé en tant que dirigé contre la délibération du conseil communal de Käerjeng du 27 avril 2015 portant adoption du projet d'aménagement général, parties graphique et écrite, ainsi que la décision d'approbation du ministre de l'Intérieur du 7 décembre 2015 déclarant en même temps recevable et non fondée la réclamation portée par l'intéressée contre ladite délibération communale du 27 avril 2015, le litige se ramenant à la question du classement de ses parcelles cadastrales n^{os} ... et ... sises à ..., au lieu-dit « ... », en zone d'aménagement différé (ZAD) superposée d'une zone de servitude « *urbanisation* » type 7 a ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Frank SCHAAL, demeurant à Luxembourg, immatriculé près le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, du 21 novembre 2017, portant signification de cette requête d'appel à l'administration communale de Käerjeng, représentée par son conseil des bourgmestre et échevins en fonctions, établie en sa maison communale à L-4901 Bascharage, 24, rue de l'Eau ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 12 décembre 2017 par Monsieur le délégué du gouvernement Yves HUBERTY ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 20 décembre 2017 par Maître Georges PIERRET, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la commune de Käerjeng ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 22 janvier 2018 par Maître Georges KRIEGER au nom des appelants ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 7 février 2018 par Maître Georges PIERRET au nom de la commune de Käerjeng ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement dont appel ;

Le rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maîtres Sébastien COUVREUR en remplacement de Maître Georges KRIEGER, et Sébastien COÏ, en remplacement de Maître Georges PIERRET, de même que Monsieur le délégué du gouvernement Yves HUBERTY en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 27 février 2018 ;

Vu l'avis de la Cour du 28 février 2018 portant institution d'une visite des lieux ;

Vu la visite des lieux du 26 mars 2018 à l'issue de laquelle l'affaire a été reprise en délibéré.

Lors de sa séance publique du 24 septembre 2014, le conseil communal de Käerjeng, ci-après désigné par le « *conseil communal* », fut saisi par le collège des bourgmestre et échevins de Käerjeng, ci-après désigné par « *le collège échevinal* », en vertu de l'article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, désignée ci-après par « *la loi du 19 juillet 2004* », d'un projet d'aménagement général pour la commune de Käerjeng, ci-après « *le PAG* », à l'égard duquel il décida d'« (...) *émet[tre] un vote positif (...) de sorte que le collège des bourgmestre et échevins peut procéder aux consultations prévues aux articles 11 et 12 de la loi (...) du 19 juillet 2004 (...)* ».

Par courrier de son mandataire du 30 octobre 2014, Madame, propriétaire notamment des parcelles inscrites au cadastre de la commune de Käerjeng, section CB des Moulins, sous les numéros ... désignées ci-après par « ... », soumit au collège échevinal des objections à l'encontre dudit PAG.

Par un second courrier de son mandataire du 7 avril 2015, Madame, fit valoir des objections complémentaires au collège échevinal à l'encontre dudit PAG.

Lors de sa séance publique du 27 avril 2015, le conseil communal décida d'adopter :

« • *la partie graphique du projet d'aménagement général, modifiée suivant l'avis de la commission d'aménagement, les avis du Ministre délégué du Développement durable et des infrastructures, matérialisée par 16 pages, numérotés de 1 à 16, document annexé à la présente ainsi que sur base des réclamations, matérialisée par 38 pages, numérotées de 1 à 38, document annexé à la présente matérialisée ;*

● *la partie écrite du projet d'aménagement général, modifiée suivant l'avis de la commission d'aménagement, les avis du Ministre délégué du Développement durable et des infrastructures, matérialisée par 16 pages, numérotés de 1 à 16, document annexé à la présente ainsi que sur base des réclamations, matérialisée par 38 pages, numérotées de 1 à 38, document annexé à la présente ;*

● *l'étude préparatoire, subdivisée en 4 sections, à savoir :*

- *Section 1 : analyse globale de la situation existante - non modifiée ;*
- *Section 2 : stratégie et développement - non modifiés ;*
- *Section 3 : mise en œuvre de la stratégie de développement - non modifiée ;*
- *Section 4 : schéma directeur, modifiée suivant l'avis de la commission d'aménagement, les avis du Ministre délégué du Développement durable et des infrastructures, matérialisée par 16 pages, numérotés de 1 à 16, document annexé à la présente ainsi que sur base des réclamations, matérialisée par 38 pages, numérotées de 1 à 38, document annexé à la présente ;*

● *le rapport de présentation du projet d'aménagement général non modifié ;*

● *le rapport sur les incidences environnementales (SUP) non modifié (...) ».*

Dans la décision précitée, le conseil communal fit référence à un document intitulé : « *tableau récapitulatif sur l'aplanissement des réclamations présentées avec les propositions de modifications du collège des bourgmestre et échevins soumises pour approbation au conseil communal, matérialisé par 38 pages, numérotées de 1 à 38, document annexé à la présente* », dans le cadre duquel il prit position comme suit quant à la réclamation introduite par Madame ...
...-... :

« (...) 2) *CLE 26: Les terrains ont été classés en rouge par la SUP et exclus du PAG par la suite. Suite à l'analyse du bureau d'étude SUP du 27 février 2015 sur les réclamations reçues et suite aux réclamations reçues, le CC décide de réintégrer les terrains CLE 26 et CLE 46 en zone constructible. Néanmoins ces terrains seront couverts d'une zone différée permettant un développement dans une phase ultérieure et d'une ZSU 7 qui reprend les considérations du dossier SUP à prendre en compte pour chaque zone concernée.* ».

Le même document poursuit, sous la rubrique intitulée : « *modifications apportées* », comme suit : « (...) 2) *PAG PG: les parcelles regroupées par la SUP en CLE 26 voire en CLE 46 et incluses dans le périmètre du PAG en vigueur, seront réintégrées en zone HABI soumise à un nouveau quartier, une zone différée et couverte par une ZSU 7. SD: Par conséquent un SD sera établi. PAP QE type 2 et type 12: Par conséquent, des entrées aux zones différées seront à prévoir* ».

Par courrier de son litismandataire du 8 mai 2015, Madame ... -..., introduisit auprès du ministre de l'Intérieur, ci-après désigné par « *le ministre* », une réclamation à l'encontre de la délibération du conseil communal du 27 avril 2015 prérelatée.

Par décision du 7 décembre 2015, le ministre approuva ladite délibération du conseil communal du 27 avril 2015 portant adoption du PAG et déclara recevable mais non fondée la réclamation de Madame ... -...-....

Ladite décision ministérielle est libellée comme suit dans ses passages relevant pour le présent litige :

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

Vu la délibération du 27 avril 2015 du conseil communal de Käerjeng portant adoption du projet d'aménagement général, parties écrite et graphique ;

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

Vu les réclamations introduites (...) par Maître Georges Krieger au nom et pour le compte de Madame ... -...-..., (...);

Vu l'avis de la Commission d'aménagement des 8 juillet et 7 août 2015 au sujet des réclamations parvenues au ministre de l'Intérieur ;

Vu l'avis du conseil communal de Käerjeng du 8 septembre 2015 au sujet des mêmes réclamations ;

Considérant qu'aucun réclamant ne s'est prévalu du fait qu'il n'a pas été en mesure de présenter ses observations et objections endéans les délais légaux prévus par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Que dès lors aucun grief n'a été porté à la connaissance du Ministre de l'Intérieur, et que par conséquent rien ne s'oppose à l'approbation du projet d'aménagement général, conformément à la jurisprudence des juridictions administratives en la matière (voir à cet égard notamment l'affaire n° 32463C du rôle portée devant la Cour Administrative) ;

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

(...)

Considérant que la réclamation émanant de Madame ... -...-... contestant le classement d'une quinzaine de mètres de la parcelle cadastrale n° ..., sise à Fingig, en zone de servitude "urbanisation" type 2, est non fondée, (...)

qu'en deuxième lieu la réclamante conteste le classement des parcelles cadastrales nos ... à Clemency au lieu-dit « .. » en zone d'aménagement différé superposée d'une zone de servitude "urbanisation" type 7a; qu'en effet, force est de constater que d'après le premier vote du conseil communal les fonds litigieux étaient classés zone de jardins, donc en zone non destinée à être urbanisée ; que les réclamants disposent dorénavant de fonds potentiellement

urbanisables; que de plus, le fait que les terrains en question ont été identifiés dans les études connexes en tant qu'habitats d'espèces protégées au titre des directives européennes « Habitats » et « Oiseaux » présuppose une analyse de terrains détaillée avant toute mise en œuvre d'un plan d'aménagement particulier (...)

arrête :

Art. 1^{er} : La délibération du 27 avril 2015 du conseil communal de Käerjeng portant adoption du projet d'aménagement général, parties graphique et écrite, est approuvée.

Art. 2 : Les réclamations émanant (...) de Maître Georges Krieger au nom et pour le compte de Madame ... -..., (...) sont recevables en la forme et non fondées ;

(...) ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 11 mars 2016, Madame ... -... fit introduire un recours tendant à l'annulation des délibérations communales précitées des 24 septembre 2014 et 27 avril 2015 ainsi que de la décision ministérielle d'approbation afférente du 7 décembre 2015.

En date du 16 février 2017, Madame ... -... est décédée et a laissé comme héritiers ses enfants ... -..., ... et, ci-après « *les consorts ...* », qui ont repris l'instance par requête du 23 février 2017.

Par jugement du 9 octobre 2017, le tribunal déclare le recours en annulation irrecevable pour autant que dirigé contre la délibération communale du 24 septembre 2014, tout en le déclarant recevable mais non fondé pour le surplus et en rejetant les demandes en allocation d'une indemnité de procédure formulées de part et d'autre.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 15 novembre 2017 (n° 40379C du rôle), les consorts ... ont fait entreprendre le jugement précité du 9 octobre 2017 dont ils sollicitent la réformation dans le sens de voir annuler la délibération communale du 7 avril 2015, ainsi que la décision ministérielle d'approbation du 7 décembre 2015.

L'administration communale de Käerjeng se rapporte à la sagesse « *du Tribunal* » quant à la recevabilité de l'acte d'appel en la pure forme.

D'évidence, il y a lieu de lire que la commune se rapporte à la sagesse de la Cour, l'affaire étant pendante en instance d'appel.

L'appel ayant été introduit suivant les formes et délai prévus par la loi, il est recevable.

Il convient de souligner dès l'ingrès que devant la Cour, la seule question litigieuse reste celle du classement des parcelles cadastrales portant les numéros ... et ..., sises à Clemency, aux lieux-dits « ... », dans une zone d'habitation HAB 1 couplée à une zone de PAP-NQ lesquelles se font superposer à la fois une zone d'aménagement différé (ZAD) et une zone de servitude « *urbanisation* » ZSU-7a intitulée zone de submersion et couloir de rétention.

En abrégé, cette zone composée de 4 éléments partiellement superposés peut être énoncée comme étant une zone HAB 1-PAP-NQ-ZAD-ZSU-7a.

Rien que l'énumération de cette zone reflète la complexité intrinsèque des questions soulevées, encore qu'il ne s'agisse « *que* » du classement de trois parcelles, problématique complexe à laquelle se résume actuellement le litige entre parties.

En substance, les appelants formulent plusieurs séries d'argumentaires.

En premier lieu, ils sont d'avis que le classement intervenu suite à leurs objections, au lieu d'être meilleur que celui antérieur, aurait fait empirer leur situation. Si effectivement en zone agricole leur terrain n'avait pas fait partie du périmètre d'agglomération, cependant, y auraient-ils eu la faculté d'accueillir immédiatement des constructions telles que définies par l'article 14 de la partie écrite du PAG, qui se réfère à l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Les appelants voient négativement ce classement sous les deux aspects de la ZAD et de la ZSU-7a. Au niveau de la ZAD, ils voient mal le côté temporaire de l'interdiction d'urbaniser leur terrain faisant cependant partie de la zone HAB 1 et imaginent peu concrètement comment et quand le verrou prévu par l'article 18 de la partie écrite du PAG et consistant en trois documents à fournir, puis en une prise de délibération par le conseil communal portant modification du PAG en vue de mettre en route concrètement l'urbanisation de leur terrain, le tout, au titre de la ZAD, sera débloquée.

Dans l'optique des appelants, il serait outrancièrement difficile, sinon impossible de voir sortir leur terrain de la ZAD.

Du point de vue de la ZSU-7a, les appelants sont également fort pessimistes en ce qu'ils analysent la situation comme étant à la tête désormais d'une zone *non aedificandi* potentiellement perpétuelle expliquant pour le surplus que les deux terrains à bâtir qui seraient éventuellement d'ores et déjà disponibles le long de la rue de la Gare, ne sauraient non plus être affectés par eux raisonnablement à cette fin afin de ne pas hypothéquer l'urbanisation utile de leurs autres terrains situés plus vers l'intérieur du pâté de terrains concerné.

Dans un deuxième ordre d'idées, les appelants indiquent plus en détail le statut de la ZAD faisant partie du classement de leur terrain en estimant que les premiers juges se seraient basés sur une prémisse erronée résultant d'une appréciation juridiquement et factuellement fausse.

Ils reprochent au tribunal d'avoir retenu que leurs terrains classés en ZAD restaient en principe constructibles, même si leur urbanisation n'était prévue que dans une phase ultérieure, tout en invoquant l'article 29 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, ci-après « *le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG)* » qui prévoirait que les terrains affectés de ce classement sont destinés à être urbanisés à long terme seulement. En analysant plus en détail les documents à fournir à partir de l'article 18 de la partie écrite du PAG, les appelants mettent en exergue le risque de durer inhérent à cette fourniture de documents multiples et complexes.

En troisième lieu, les appelants mettent en exergue encore que le classement en ZAD serait tenu en échec par le contenu du programme directeur de l'aménagement du territoire, le plan national de développement durable (PNUD), le projet de plan directeur sectoriel logement ainsi que les dispositions de l'article 16 de la Constitution et celles du principe de proportionnalité.

A titre subsidiaire, les appelants proposent un moyen nouveau par rapport à la première instance, pris de l'inconstitutionnalité de l'article 18 de la partie écrite du PAG ensemble celle de l'article 29 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG) par rapport aux dispositions des articles 16 et 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Les appelants concluent en effet à partir de leurs énonciations précédentes concernant la ZAD et la ZSU-7a que l'on serait en présence d'une expropriation du moins implicite contraire aux dispositions de l'article 16 de la Constitution, laquelle, pour le surplus, ne serait pas prévue par une loi mais bien par des dispositions réglementaires, à savoir celles de l'article 18 de la partie écrite du PAG et de l'article 29 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG).

Enfin, les appelants concluent à la contrariété de l'article 18 de la partie écrite du PAG par rapport à l'article 10^{bis}, paragraphe 1^{er}, de la Constitution prévoyant que les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. Ils mettent en exergue deux situations comparables suivant eux, à savoir celles d'une modification du PAG prévoyant le reclassement de la zone verte vers une zone urbanisée, d'un côté, et la modification du PAG concernant le reclassement d'une ZAD impliquant, quant à lui, la production d'études supplémentaires multiples, laquelle ne serait pourtant pas exigée dans le contexte d'un reclassement d'un terrain sortant de la zone verte.

Tant la commune de Käerjeng que l'Etat concluent en substance à la confirmation du jugement dont appel, essentiellement sur base des argumentaires y retenus.

Le cas de figure de la présente affaire, tout comme ceux des deux affaires parallèles toisées par arrêts de ce jour (n° 40380C et n° 40403C du rôle), présente la même particularité qui leur est spécifique en ce sens qu'en définitive il y a eu un « *va et vient* » depuis l'ancien PAG à travers la mise sur orbite du PAG suivant l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004 et le vote de celui-ci opéré à partir de l'article 14 de la même loi.

Tel que ci-avant relaté, les terrains litigieux se trouvaient pour l'essentiel à l'intérieur du périmètre d'agglomération au niveau de l'ancien PAG. Suite aux études préparatoires et plus particulièrement à la SUP, le conseil communal mit sur orbite un PAG prévoyant que ces terrains se retrouveraient désormais en zone agricole, tandis que sur objection de feu Madame ils furent classés de nouveau dans le périmètre d'agglomération en adoptant la superposition des 4 zones différentes ci-avant détaillées.

En définitive, les terrains initialement inclus dans le périmètre d'agglomération, du moins pour l'essentiel, se retrouvent aujourd'hui toujours dans la même situation de base à l'intérieur dudit périmètre, de sorte que dans l'analyse de la délibération communale et de la décision ministérielle critiquées, la Cour doit partir d'une situation restée finalement constante en termes d'inclusion dans le périmètre d'agglomération.

La conséquence de ce constat est de taille :

Pour les terrains en question, dans la mesure où ils sont restés dans le périmètre d'agglomération, aucune intervention du ministre de l'Environnement n'a été nécessaire en termes d'approbation tutélaire au sens de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004.

Cependant, le premier verrou critiqué par les appelants consistant dans la ZSU-7a a éminemment trait à des éléments d'ordre environnemental. Ils conditionnent par ailleurs le

deuxième verrou, celui du moment adéquat d'un lancement pour ces terrains d'une modification du PAG en application de l'article 18 de la partie écrite du PAG.

La spécificité des trois dossiers réside en ce qu'au moment du vote de l'article 10, lorsqu'il était projeté de sortir les terrains litigieux du périmètre d'agglomération pour les placer en zone verte, la nécessité d'une SUP était *a priori* donnée. Cependant, à partir de l'accueil de l'objection et de la décision communale de les laisser à l'intérieur du périmètre d'agglomération, cette nécessité ne se trouve plus donnée, vu qu'une sortie vers la zone verte ne fut plus vérifiée en bout de procédure communale.

De manière générale, et suivant une dichotomie première, les terrains se trouvant à l'intérieur du périmètre d'agglomération sont essentiellement appelés à être urbanisés et les questions d'urbanisation relèvent de la compétence du ministre.

Pour les terrains se trouvant en zone verte, des questions d'environnement se posent essentiellement et la compétence du ministre de l'Environnement se trouve fondée en conséquence pour ce compartiment du territoire communal.

La logique ayant dicté la conduite de la commune est retraceable *a priori*. La SUP avait mis à jour différents problèmes d'ordre environnemental.

Aux yeux de la commune, la ZSU-7a est appelée à résorber ces problèmes et les propriétaires sont appelés à se mettre d'abord en contact avec les autorités compétentes afin précisément de délimiter les parties de la zone complexe HAB 1-PAP-NQ-ZAD-ZSU-7a, à partir du dernier maillon de la chaîne qui conditionne en quelque sorte le tout, c'est-à-dire celui relatif aux zones de submersion et au couloir de ventilation.

Or, cette ZSU est précisément une zone de servitude « *urbanisation* ».

D'après le texte de l'article 19 de la partie écrite du PAG, elle est prévue uniquement dans les parties du territoire à urbaniser, c'est-à-dire celles qui sont à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

En principe, seul le conseil communal et le ministre y détiennent une compétence suivant la dichotomie principale dénotée ci-avant, à l'exclusion du ministre de l'Environnement et de ses services qui, en principe, ne restent compétents que pour la zone verte, c'est-à-dire celle en dehors du périmètre d'agglomération.

A partir d'un autre point de vue, cette zone verte au sens du PAG a son reflet à l'article 13 de la partie écrite du PAG qui prévoit les différentes catégories des zones destinées à rester libres et énumère les zones agricoles prévues à l'article 14, les zones forestières prévues à l'article 15, les zones de parc public prévues à l'article 16 et les zones de verdure prévues à l'article 17.

Précisément, depuis l'accueil de l'objection de feu Madame, ses terrains litigieux ne se trouvent plus en zone verte ni en zone de verdure, mais dans une zone à urbaniser.

C'est ici que coince la logique *a priori* retraceable de la commune. Si, d'après les explications fournies lors de la visite des lieux, la commune se sent face à une sorte de « *diktat* » de la loi et des instances compétentes naturellement en matière d'environnement, la répartition des compétences effective, telle qu'opérée par la loi et à plus forte raison par la Constitution

ensemble la Charte européenne pour l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, approuvée par la loi du 18 mars 1987, ci-après « *la Charte européenne pour l'autonomie locale* », prévoit bien que ce sont les autorités communales elles-mêmes qui doivent prendre leurs responsabilités et fixer le cadrage normatif au niveau du PAG à l'intérieur du périmètre d'agglomération, même si des questions d'environnement naturel et paysager se posent au niveau de terrains se trouvant à l'intérieur du périmètre d'agglomération, tels ceux litigieux actuellement dans la présente affaire.

En définitive, le ministre de l'Environnement n'a pas eu à statuer dans la mesure où précisément, plus particulièrement pour les terrains sous analyse, aucun changement n'a finalement eu lieu d'un PAG à l'autre. Le nouveau PAG doit ici être considéré au niveau du vote prévu par l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004, vote par rapport auquel l'intervention du ministre de l'Environnement est précisément à analyser en application de la loi.

Ainsi, l'alinéa 6 de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004 dispose comme suit : « *Tout projet de modification de la délimitation de la zone verte découlant du vote du conseil communal conformément à l'article 14 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain est soumis à l'approbation du ministre [ayant l'environnement dans ses attributions] qui statue dans les trois mois suivant la réception du dossier complet par le collège des bourgmestre et échevins* ».

Une deuxième conséquence de taille s'impose : du fait qu'on n'est pas en présence d'une modification de la délimitation du périmètre d'agglomération pour les terrains sous analyse, aucune SUP n'avait en définitive dû être faite pour ces terrains, de sorte qu'en termes de bouclage de boucle, il doit être fait abstraction en tant que telle de la SUP confectionnée pour ces terrains, celle-ci n'ayant point été obligatoire, encore que de manière facultative et par référence il puisse y être renvoyé dans les limites de ce qui est nécessaire pour la délimitation exacte de la ZSU-7a instaurée.

Le point important est que la SUP n'est pas de nature à diriger le classement de terrains maintenus finalement dans le périmètre d'agglomération et qui, dès lors, s'y sont trouvés d'ores et déjà lors de l'ancien PAG.

De même, en principe, à l'intérieur du périmètre d'agglomération seul le conseil communal est compétent pour procéder aux classements sous la tutelle d'approbation du ministre, tandis que dans la zone verte, qui est la partie complémentaire par rapport au périmètre d'agglomération conformément aux dispositions précitées de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004, c'est le ministre de l'Environnement qui interfère.

Cette *summa divisio* entre périmètre d'agglomération et zone verte relève de l'essence du PAG.

Elle délimite en deux parties clairement distinctes l'entier territoire communal visé par le PAG.

Si sous certains aspects, une exception a pu être entrevue à certains moments à partir des dispositions de l'article 12 de la loi du 19 janvier 2004, tel qu'y introduit à travers la loi du 21 décembre 2007 parlant de « *plans et programmes* » dans le sens que le PAG ferait partie de pareils plans, cette conclusion ne saurait plus être retenue à l'heure actuelle à partir du moment où, à partir de la *summa divisio* ci-avant dégagée, le ministre de l'Environnement ne saurait en aucune manière être vu au sens de l'alinéa 5, dudit article 12, comme ayant compétence au

niveau du classement des zones d'un PAG en raison de zones protégées prévues par la loi du 19 janvier 2004, qui dispose précisément audit alinéa 5 que : « *ne sont autorisés que les projets et plans respectant l'intégrité de la zone protégée et les aménagements et ouvrages sans incidences notables sur l'environnement naturel en zones vertes* ».

Le terme « *autorisation* » employé, place celle-ci en dehors des démarches d'adoption et d'approbation tutélaire respectivement des autorités communales et des instances étatiques qui sont propres à la mise en place d'un PAG.

Classiquement et foncièrement, la compétence du ministre de l'Environnement, au niveau de l'approbation d'un PAG est celle d'une compétence tutélaire spéciale d'approbation dans les limites de ce qui découle des dispositions de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004, ci-avant rappelées, concernant la modification de la délimitation de la zone verte par rapport au périmètre d'agglomération.

Juger le contraire reviendrait à mettre en place une confusion incompatible avec les lignes directrices constantes et indéniables de séparation entre le périmètre d'agglomération et la zone verte telles que découlant de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004, ensemble les délimitations prévues par la loi du 19 juillet 2004.

Seule cette *summa divisio* peut répondre à la logique intrinsèque de la mise en place d'un PAG.

Dans le contexte de la délimitation plus en avant de la zone ZSU-7a – zone de submersion et couloir de ventilation, il convient encore de préciser d'abord quelles sont les autorités compétentes pour y procéder.

D'après les conclusions de la commune, telles qu'explicitées lors de la visite des lieux par le bourgmestre, cette délimitation ne dépendrait pas des instances communales, mais aurait été en quelque sorte imposée par des instances extérieures à la commune. Il importerait maintenant aux propriétaires des terrains voulant viabiliser plus en avant ceux-ci, dans la mesure où ils font partie du périmètre d'agglomération, de lever d'abord, en quelque sorte, les incertitudes résultant de la mise en place de la ZSU avant de les faire rentrer dans le processus de mise en place coûteuse d'études et de rapports, dont notamment ceux prévus à l'article 18 de la partie écrite du PAG dans le contexte de la ZAD mise en place complémentirement.

Tout d'abord la Cour peut retracer le principe de la mise en place à la fois de la ZAD et de la ZSU-7a.

De manière conséquente, la commune a voulu de la sorte instaurer une priorité, non absolue, pour les terrains inclus dans la zone complexe HAB 1-PAP-NQ-ZAD-ZSU-7a par rapport à tous les terrains restés en dehors du périmètre d'agglomération, quitte à se trouver à proximité de celui-ci. Cette priorité reste cependant en deçà de celle dont bénéficient les terrains ayant le statut d'une zone d'urbanisation prioritaire au sens de l'article 30 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG), dans la mesure de leur existence au niveau du PAG, et plus loin, des terrains d'ores et déjà prêts à être urbanisés et construits sans autres préalables.

Ce classement est dès lors destiné à assurer, selon les autorités communales, la certitude qu'un jour, à terme, ces terrains pourront être potentiellement urbanisés sans que toutefois actuellement ce terme ne soit déterminé ni effectivement déterminable, du moins entièrement.

La ZSU-7a se justifie également, de manière retraçable, en ce que le grand quadrilatère dont question ci-avant se trouve, essentiellement de son côté oriental, à proximité du ruisseau « ... », de sorte à présenter potentiellement une nécessité de mise en place d'un couloir de ventilation dans le sens du cours d'eau, de même que celui-ci peut être, le cas échéant et par endroits, de nature à présenter des effets de submersion.

Tel que le lieu-dit « ... » l'indique, des zones marécageuses, des biotopes humides et, le cas échéant, des sources sont potentiellement présents et se trouvent par ailleurs documentés au niveau de l'étude préparatoire sinon par référence à la SUP, de sorte qu'ici encore des éléments objectifs de rattachement par rapport à la ZSU-7a mise en place sont détectables.

La Cour peut dès lors partir dès ce stade de la prémisse que les deux zones superposées – ZAD et ZSU-7a – ont pu être *a priori* mises en place par le conseil communal en raison de critères objectifs vérifiables d'après l'ensemble des éléments fournis au dossier.

La problématique essentielle soulevée par l'argumentaire présenté au niveau des trois affaires parallèles ne réside pas tellement dans la mise en place proprement dite de ces deux zones superposées, mais au niveau des modalités afférentes.

Concernant la ZSU, les consorts ..., de même que les appelants dans les deux affaires pertinentes parallèles critiquent la fixation en quelque sorte abstraite d'une servitude 7a pour l'ensemble de l'entière étendue du quadrilatère, sans autre précision ni ventilation notamment au niveau de la partie graphique du PAG.

L'article 19 de la partie écrite du PAG est intitulé « zone de servitude « urbanisation » ». Il prévoit un point 7 renvoyant au « type 7-SUP » qui comporte un point a) intitulé « ZSU 7-a-Zone de submersion et couloir de ventilation » prévoyant que « les zones de servitude – « urbanisation » type 7a sont destinées à protéger les terrains situés dans les vallées le long des cours d'eau, dans leur fonction d'espaces de rétention et de submersion et de couloir de ventilation ou de réserve d'air froid.

Les zones marécageuses, les biotopes humides et, le cas échéant, les sources qui s'y trouvent, doivent être conservés. »

Il est à relever que trois séries d'éléments peuvent être pris en considération au niveau de la ZSU-7a telle que définie par l'article 19 de la partie écrite du PAG en considérant son point 7a, à savoir, à partir de son intitulé, les espaces de submersion auxquels s'ajoutent parallèlement les fonctions de rétention prévues au niveau du texte pertinent et les couloirs de ventilation, encore désignés comme étant des réserves d'air froid à voir dans le sens du cours d'eau présent à l'endroit, auxquels s'ajoutent les zones marécageuses, les biotopes humides et les sources précisément énumérés également par ledit article.

Or, d'évidence, ces différentes parties, pourtant pour le moins déterminables à partir des éléments préparatoires au PAG, n'ont point été déterminées au niveau de la partie graphique de ce PAG.

A qui incombait cette détermination ?

Il y va ici des fondements de la mise en place du PAG et de ceux des compétences communales vues dans le contexte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg.

En application de l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes, leur patrimoine et leurs intérêts propres.

D'après l'arrêt récent de la Cour constitutionnelle du 8 décembre 2017 (n° 131/17 du registre-Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg Mémorial A-n°1042 du 12 décembre 2017), les dispositions de l'article 107 de la Constitution sont à appliquer, plus particulièrement en ce qui concerne son paragraphe 1^{er} consacrant le principe de l'autonomie communale, à l'aune des dispositions claires et précises de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Toujours, en vertu de cet arrêt, le principe de l'autonomie communale consacré par l'article 107, paragraphe 1, de la Constitution, dans un esprit de subsidiarité, en ce que les communes gèrent par leurs organes, leur patrimoine et leurs intérêts propres, emporte une autonomie financière certaine et suffisante à la lumière de l'article 9.1 de ladite Charte, lequel énonce que les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

Parallèlement, en vertu du même mécanisme, les communes doivent pouvoir gérer leurs intérêts propres et, de la manière organisée par la loi, en vertu du principe de l'autonomie communale, dont le complément nécessaire est celui de la tutelle étatique qui, dans les limites de l'ordonnement juridique en place, doivent également pouvoir gérer de la même manière leurs intérêts propres, dont la mise en place de la réglementation communale d'urbanisme de nature à organiser valablement le territoire communal dans le contexte de la législation mise en place à cet effet.

S'il a été admis de longue date qu'en matière d'environnement humain et plus particulièrement concernant la manière de vivre ensemble sur le territoire communal à partir respectivement des zones d'habitation, d'activités et autres, la compétence revient aux autorités communales, il doit être admis *a fortiori* qu'une fois des terrains admis à l'intérieur du périmètre d'agglomération, ce sont en principe les mêmes instances communales qui sont compétentes pour déterminer les modalités d'organisation du zonage y relativement, y compris lorsque des éléments d'environnement naturel interfèrent.

Ce constat doit être retenu par argument *a fortiori* pour les éléments d'environnement humain par rapport aux éléments d'environnement naturel.

A l'intérieur du périmètre d'agglomération, il appartient de principe, d'après les distinctions ci-avant faites, au conseil communal d'abord de prévoir les conditions et modalités relatives aux zonages sous la tutelle d'approbation du ministre de l'Intérieur.

Cette règle n'est que la pure application du principe d'autonomie communale à la mise en place de la réglementation communale d'urbanisme suivant la distinction première entre périmètre d'agglomération et zone verte opérée par la loi pertinente applicable, en particulier l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004 ensemble les dispositions de la loi du 19 juillet 2004.

Il aurait dès lors appartenu au conseil communal de fixer, après avoir maintenu dans le périmètre d'agglomération, lors du vote prévu à l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004, notamment les terrains des appelants, de fixer les parties de ces terrains précisément soumises à la ZSU-7a, à partir des trois séries d'éléments caractérisant cette zone – zones de submersion et de rétention ; couloir de ventilation et réserve d'air froid ; zones marécageuses, biotopes humides et sources – ce qui précisément n'a pas été fait.

Un constat et une conclusion s'imposent dès ce stade.

Le constat est que l'une des critiques majeures présentées à juste titre par les appelants, de même que par les parties appelantes dans les deux affaires parallèles pertinentes, se trouve levée du moment que les éléments des parcelles précisément frappés par la ZSU-7a sont déterminés. Cette détermination doit avoir lieu lors du vote du conseil communal prévu au niveau de l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004 sous peine de laisser illisible et partant non déterminée la partie graphique afférente du PAG, contrairement aux exigences y relatives portées plus particulièrement par les dispositions du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG), dont notamment celles de l'article 31, intitulé « *zones de servitude « urbanisation »* » qui prévoit que « *des prescriptions spécifiques sont définies pour ces zones dans le plan d'aménagement général aux fins d'assurer la sauvegarde de la qualité urbanistique, ainsi que d'environnement naturel et du paysage d'une certaine partie du territoire communal* ».

Les prescriptions spécifiques d'une certaine partie du territoire communal ainsi visées indiquent clairement l'obligation de détermination des parties en question, de même que celle de la spécification des prescriptions afférentes en application de la mise en place de pareille zone de servitude « *urbanisation* ».

Il en est de même des exigences de l'article 32 du même texte réglementaire, intitulé « *les servitudes, couloirs et espaces réservés* », qui prévoit quant à lui « *les servitudes couloirs et espaces réservés, définies dans le plan d'aménagement général, se rapportant à des fonds réservés soit aux projets d'infrastructures de circulation ou de canalisation, soit à l'écoulement et à la rétention des eaux pluviales*.

L'emprise définitive des infrastructures est définie dans le cadre du plan d'aménagement particulier ».

L'article 19, point 7a de la partie écrite du PAG de la commune de Käerjeng épouse, de manière patente, des éléments puisés aux deux articles sous référence 31 et 32.

Si effectivement l'article 32 *in fine* prévoit que l'emprise définitive des infrastructures y visées est définie dans le cadre du plan d'aménagement particulier, le fait est que, dans le cas précis de l'espèce, aucune infrastructure n'est en principe envisagée et que même si tel était le cas, l'emprise prévisible de celle-ci devrait d'ores et déjà résulter du PAG, dont plus particulièrement de sa partie graphique.

Une conséquence de ce constat s'impose parallèlement : dans la mesure où le conseil communal a omis de prévoir les précisions ci-avant exigées à partir des articles 31 et 32 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG), il y a lieu à annulation de la délibération communale du 27 avril 2015 de même que de la décision d'approbation ministérielle afférente du 7 décembre 2015 dans la mesure de la mise en place, de manière globale pour le quadrilatère visé, de la ZSU-7a non autrement délimitée au niveau du PAG, ni plus particulièrement à sa partie graphique.

La deuxième série de critiques des appelants vise le verrou porté par la ZAD mise en place en application de l'article 18 de la partie écrite du PAG.

Cet article 18 est intitulé « *zones d'aménagement différé* » et s'agence comme suit :

« *Les zones d'aménagement différé constituent des zones superposées, frappées d'une*

interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Elles constituent en principe des réserves foncières, destinées à être urbanisées à long terme.

La décision de lever le statut de la zone d'aménagement différé fait l'objet d'une procédure de modification du plan d'aménagement général.

Le dossier y relatif comporte les éléments suivants:

- un rapport justifiant que les zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, arrêtées par le plan d'aménagement général, risquent d'atteindre un coefficient d'occupation proche de la saturation ;

- un descriptif concernant la programmation urbaine prévue, avec la population correspondante, le nombre d'emplois possibles, les conséquences pour les réseaux d'infrastructures techniques, les transports en commun et les voies de desserte, le nombre de parkings dans les domaines public et privé et le phasage de réalisation prévu ;

- un schéma directeur couvrant la totalité de la zone concernée et préfigurant le ou les plans d'aménagement particulier éventuels, à élaborer par la suite.

En aucun cas, une activité provisoire, autorisée dans le cadre de la zone d'aménagement différé, ne peut hypothéquer le mode d'utilisation du sol future, arrêtée par le plan d'aménagement général de la commune. »

Les critiques des appelants, tout comme celles globalement comprises des deux séries de parties appelantes dans les affaires parallèles pertinentes, portent sur deux niveaux.

Un premier niveau est celui que la mise en place de la ZAD ne permet pas d'indiquer dans le temps à quel moment le conseil communal entendra activer la procédure de modification du PAG nécessaire pour qu'une sortie des terrains soumis à la ZAD par rapport à cette zone spécifique superposée devienne possible, c'est-à-dire pour qu'ils puissent être effectivement urbanisés, alors que précisément ils se trouvent à l'intérieur du périmètre d'agglomération et que les terrains qui s'y trouvent doivent en principe pouvoir être urbanisés du moment qu'ils se trouvent inclus dans une zone d'habitation tels ceux actuellement litigieux.

Une deuxième plage de critiques qui se superpose partiellement à la première, voire qui nourrit la première, est celle de dire que les trois séries de documents exigés par ledit article 18, à savoir les rapports justificatifs, descriptifs et schémas directeurs y successivement énumérés à l'alinéa 3 sont d'une complexité telle qu'ils présentent un frein à longue haleine et que la question de savoir à qui incombe exactement la fourniture de ces documents engendre dans son ensemble un mécanisme d'inertie qui risque de faire de ce frein un provisoire qui dure, pire encore un état perpétuel.

A partir de là, l'argumentaire d'une expropriation cachée est enchaîné par les appelants.

A ce stade, il convient de mettre en exergue la base juridique de l'article 18 de la partie écrite du PAG, qui, elle également, se trouve au niveau du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG), plus particulièrement en son article 29, figurant en premier lieu sous la section 4 intitulée « *les zones superposées* ».

Cet article 29 dispose comme suit : « *Les zones d'aménagement différé constituent des*

zones superposées, frappées d'une interdiction temporaire de construction et d'aménagement. Elles constituent en principe des réserves foncières, destinées à être urbanisées à long terme.

La décision de lever le statut de la zone d'aménagement différé fait l'objet d'une procédure de modification du plan d'aménagement général. »

Il est patent que l'article 29 en question ne parle nullement des trois séries de documents qu'énonce l'article 18 de la partie écrite du PAG de la commune de Käerjeng.

Tout ce que l'article 29 met en place comme mécanisme de désactivation de la ZAD est contenu dans son deuxième alinéa qui énonce avec netteté que la décision de lever le statut de la ZAD fait l'objet d'une procédure de modification du PAG.

Cet article doit être lu sur la toile de fond d'une situation de pénurie de logements qui évolue en s'accroissant, telle qu'elle existe actuellement au Luxembourg.

En effet, la réglementation communale d'urbanisme a pour objectif premier le bien-être de la vie en société sur le territoire communal sous tous ses aspects. Elle est appelée à organiser de manière ordonnée la répartition des zonages sur le territoire communal en application distributive des fonctions que la vie en commun dans une société démocratique comporte au niveau de l'organisation d'un Etat et de ses collectivités locales à un stade sociétal et technique avancé.

L'objectif d'une réglementation ne saurait en aucun cas être celui de freiner l'évolution harmonieuse de la vie en société, mais certainement celui de l'améliorer. Tant l'encadrement étatique de la mise en place de la réglementation communale d'urbanisme que cette réglementation elle-même devraient exceller par des normes claires, concises et précises.

Lu dans cette optique, l'article 29 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG) répond dans son alinéa 2 aux exigences de clarté requise en la matière en ce qu'il met sur un pied d'égalité la *décision* de lever le statut de la ZAD et la *mise en place* d'une procédure de modification du PAG.

S'agissant d'une réserve foncière, telle que définie à l'alinéa 1^{er} dudit article 29, le blocage *temporaire* des terrains de la ZAD, expressément prévu par ledit alinéa, est appelé à être levé dès que le recours à la réserve s'impose, c'est-à-dire dès que la pénurie de terrains appelés à la construction ou à l'aménagement se fait effectivement sentir au niveau de la localité, voire de la commune concernée.

C'est dès lors pareille pénurie qui justifie intrinsèquement mais nécessairement la levée de la ZAD, tandis que le moyen de l'opérer s'effectue, au vœu de l'alinéa 2 dudit article 29, à travers une modification du PAG.

Il est vrai que la législation antérieure était plus flexible en ce qu'une délibération du conseil communal suffisait sans passage nécessaire par une modification du PAG. Il est vrai également que la citation des jurisprudences prises sous l'empire de cette législation antérieure peut prêter à des interprétations dysphasiques. Mais l'essentiel n'est pas là.

Si la pénurie au niveau de la localité voire de la commune visée en terrains constructibles voire en terrains devant servir à certains aménagements se fait sentir, ce sont bien les responsables communaux qui, sur demande d'une partie intéressée, *a priori* un propriétaire de

terrains soumis à une ZAD, sont le mieux placés pour évaluer si, oui ou non, il y a lieu de procéder à la levée de la ZAD et de déclencher en conséquence, dans la même mouvance, une procédure de modification du PAG avec toutes les exigences qui s'y rattachent.

Au stade actuel, la discussion de la question ne se pose pas, en ce qu'elle est prématurée sur le fait de savoir, dans quelle mesure les trois séries de documents prévus à l'alinéa 3 de l'article 18 de la partie écrite du PAG sont effectivement nécessitées pour la procédure de modification du PAG.

Ce qui importe à ce stade est la décision de déclencher pareille procédure qui correspond à celle de lever le statut de la ZAD et qui doit émaner de l'autorité communale compétente, l'alinéa 2 de l'article 18 de la partie écrite du PAG reprenant en ce sens à l'identique l'alinéa 2 de l'article 29 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG).

Le dossier dont question à l'alinéa 3 n'a en tout cas pas besoin d'être préalablement disponible, quelle que soit l'exigence de son contenu effectif au regard des impératifs découlant de la modification d'un PAG suivant l'ordonnancement juridique applicable le moment venu.

La décision communale arrêtant que le temps est venu pour lever la ZAD et que parallèlement une procédure de modification du PAG peut être entamée, doit être indépendante de la fourniture des trois séries de documents visés à l'alinéa 3 de l'article 18 de la partie écrite du PAG, non prévus comme tels à l'article 29 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG), quelle que soit par ailleurs la conclusion sur la compatibilité entre les deux articles en question laquelle serait à toiser le moment venu lorsque concrètement une modification du PAG a été décidée.

Au stade actuel et pour les besoins de la présente discussion, il suffit de retenir que, pour la décision de levée de la ZAD, le critère unique et inhérent à la question posée est celui de l'existence ou non d'une pénurie au niveau des terrains à construire ou à aménager justifiant le recours à la réserve foncière que représente la ZAD.

Il va sans dire qu'au niveau du recours à pareille réserve foncière, un phasage adéquat doit pouvoir être mis en place par les autorités communales et que pour des zones élargies telles celles dont font partie les terrains sous analyse, aucune contrainte de levée globale de la ZAD pour l'entièreté de pareil aréal étendu ne saurait être raisonnablement retenue à partir de l'ordonnancement juridique pertinent en place.

Parallèlement, des conséquences logiques primaires se dégagent d'ores et déjà de la situation des lieux en ce que le phasage à mettre en place par les autorités communales sera appelé à donner lieu dans un premier stade, en termes normaux, à des réalisations de constructions et d'aménagements pour des terrains longeant d'ores et déjà ceux complètement urbanisés pour laisser ultérieurement se mettre en place celles dans des zones moins évidentes à urbaniser se rapprochant en l'occurrence du cours d'eau et par rapport auxquelles, avant tout autre progrès en cause, un couloir de ventilation avec aménagements transitoires entre la zone verte longeant le cours d'eau et les zones à urbaniser, qui ont dû être entre-temps prévus au niveau du PAG à reformuler pour les zones HAB1-PAP-NQ-ZAD-ZSU-7a en discussion sous les aspects ZSU-7a conformément aux développements qui précèdent.

En conclusion, pour la problématique de la ZAD, la solution logique inhérente au statut-même de cette zone consiste à faire dépendre la levée de la ZAD de la seule pénurie dûment constatée par les autorités communales au niveau des surfaces à construire ou à

aménager au sens de l'article 29 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG), en vue d'avoir recours à la réserve foncière qu'est la ZAD. Cette manière de procéder emporte une prévisibilité certaine et donne corps au terme « *temporaire* » qui ne saurait dès lors plus être interprété, tel que l'ont fait les parties appelantes respectives dans les affaires pertinentes sous analyse, comme tendant vers l'éternel.

De même, le verrou premier consistant en la décision de levée de la ZAD ne dépendra pas directement des documents visés à l'alinéa 3 de l'article 18 de la partie écrite du PAG et ne s'articule plus en une épreuve quasi impossible.

Sous le même angle de vue, il faudra qu'au niveau du dossier requis pour la modification afférente du PAG, les exigences en termes d'études, de descriptifs et de rapports se limitent au strict nécessaire compte tenu de ce que l'essentiel aurait dû déjà figurer dans les études préparatoires de la refonte du PAG et ne devrait, en toute logique, que comporter quelques adaptations dues à l'écoulement du temps.

La lecture combinée dégagée ci-avant des textes pertinents à la fois du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG) et de l'article 18 de la partie écrite du PAG emporte que les arguments d'inconstitutionnalité tant par rapport à l'article 10*bis* de la Constitution en termes d'inégalité de traitement par rapport à la sortie de zone verte que par rapport aux articles 16 et 32, paragraphe 3 de la Constitution, en termes d'atteintes indues au droit de propriété, à travers une expropriation implicite appellent le constat d'une perte de tout caractère pertinent des moyens ainsi invoqués.

Concernant l'invocation d'une expropriation implicite, il convient de mettre en envergure qu'une interprétation des textes autre que celle ci-avant déployée aurait, le cas échéant, pu conduire à une inversion des rôles contraire à tout bon sens.

Il est patent que sur objection des appelants actuels, le conseil communal a précisément reconduit en zone constructible leurs terrains litigieux et partant confirmé le statut d'excellence en termes financiers de ces terrains, quitte à prévoir un élément de temporisation et à limiter partiellement cette constructibilité potentielle par l'effet de la ZSU-7a.

L'interprétation des textes pertinents ci-avant opérée par la Cour vise une délimitation objective de la ZSU dès la phase d'élaboration, nécessaire afin de ne point donner cours à l'imaginaire d'une demande en dommages et intérêts contre une commune du fait d'avoir placé des terrains en zone constructible tout en bloquant de fait leur constructibilité par un superposage de zones antinomiques en apparence.

Il est vrai que l'argumentaire des appelants tenait en apparence d'une logique certaine dans la mesure où il aurait été retenu par la Cour que les raisons qui ont fait que des instances qui s'étaient appuyées dès avant la mise en orbite du PAG sur ce que les études préparatoires, dont également la SUP, finalement non requise à l'intérieur du périmètre d'agglomération, ont abouti à un point rouge, emportaient symboliquement mais effectivement au niveau de cette mise sur orbite, la non-constructibilité de ces terrains.

Si dès lors, en relayant tout simplement ce même argumentaire à travers une ZSU-7a ainsi interprétée, le principe de constructibilité aurait de la sorte été tenu en échec, l'argumentaire des appelants aurait dû trouver un accueil, le cas échéant, bien plus favorable.

Or, il devrait couler de source qu'eu égard à l'interprétation ci-avant donnée des articles

18 et 19 de la partie écrite du PAG, sur application des articles 29, 31 et 32 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG), un accueil favorable du moyen ne saurait désormais plus lui être réservé.

Il serait en effet antinomique dans les conditions données d'engager contre la commune un constat d'incompatibilité du classement des terrains litigieux en zone constructible par rapport à l'article 16 de la Constitution ensemble, le cas échéant, son article 32, paragraphe 3, alors que dans les conditions ci-avant déployées, certes seulement à terme et de manière non prioritaire, mais néanmoins de manière certaine et déterminable, compte tenu des pénuries de terrains à construire ou à aménager disponibles, à constater objectivement, une levée de la ZAD, dans des conditions bien délimitées objectivement au regard de la ZSU-7a, deviendra possible dans le chef des terrains litigieux des appelants.

Il reste en conclusion finale, en raison des développements ci-avant déployés concernant la ZSU, que le défaut pour la commune de délimiter objectivement en application de l'article 19, point 7a de la partie écrite du PAG ensemble les articles 31 et 32 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 (contenu PAG), les parties précises du territoire communal soumises à la zone composée HAB 1-PAP-NQ-ZAD-ZSU-7a justifiant le label de cette ZSU-7a, la délibération communale et la décision ministérielle critiquées encourent dans cette mesure précise l'annulation.

Les appelants sollicitent l'allocation d'une indemnité de procédure de 10.000 € à l'encontre de l'Etat et de la commune, tandis que la commune sollicite celle d'un montant de 2.500 €.

Il y a lieu de rejeter ces deux demandes dans la mesure où le caractère d'iniquité nécessaire à une liquidation utile d'une indemnité de procédure fait défaut en l'espèce quant à la demande des appelants, tout comme relativement à celle de la commune, au-delà des considérations tenant à l'issue du litige.

Il convient de faire masse des dépens des deux instances et de les imposer pour moitié à la commune et pour l'autre moitié à l'Etat.

Conformément à la demande faite par le bourgmestre de la commune de Käerjeng lors de la visite des lieux et relayée par le mandataire de la commune, les frais communaux de mise à disposition d'un autobus pour la visite des lieux sont à inclure dans les dépens à raison d'un cinquième au coût total incombant au présent rôle.

Par ces motifs,

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

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit justifié ;

réformant, annule la délibération communale du 27 avril 2015 et la décision ministérielle du 7 décembre 2015 critiquée dans la mesure du classement des terrains des appelants au lieu-dit « ... » dans une ZSU 7a sans que les parties du territoire communal précisément soumises à cette ZSU n'aient été délimitées dès le stade du PAG adopté et approuvé sur base des critères

objectifs de la réglementation applicable, ensemble les éléments de fait découlant à suffisance des études préparatoires confectionnées ;

renvoie le dossier dans cette mesure devant le conseil communal de Käerjeng ;

rejette les demandes en allocation d'une indemnité de procédure des appelants et de la commune de Käerjeng ;

fait masse des dépens des deux instances et les impose pour moitié à la commune et pour l'autre moitié à l'Etat.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, président
Serge SCHROEDER, premier conseiller,
Lynn SPIELMANN, conseiller,

et lu par le président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier de la Cour Jean-Nicolas SCHINGTEN.

s. SCHINGTEN

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 3 mai 2018

Le greffier de la Cour administrative