

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 40400C du rôle  
Inscrit le 20 novembre 2017

---

### Audience publique du 29 mars 2018

**Appel formé par  
Madame ..., ...,  
contre un jugement du tribunal administratif du 9 octobre 2017  
(n° 37687 du rôle) ayant statué sur son recours  
contre une décision du ministre de l'Intérieur  
en matière de plan d'aménagement général**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 40400C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 20 novembre 2017 par Maître Arsène KRONSHAGEN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom Madame ..., sans état particulier, demeurant à L-..., dirigée contre le jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 9 octobre 2017 (n° 37687 du rôle) déclarant recevable mais non fondé son recours en annulation de la décision du ministre de l'Intérieur du 7 décembre 2015 portant approbation de la délibération du conseil communal de Käerjeng du 27 avril 2015 portant adoption du projet d'aménagement général, parties graphique et écrite de la commune de Käerjeng, et ayant déclaré recevable, mais non fondée sa réclamation introduite à l'encontre de ladite délibération communale concernant le reclassement en zone verte pour partie de sa parcelle cadastrale n° ..., sise à ... ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Yves TAPPELLA, demeurant à Esch-sur-Alzette, immatriculé près le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, du 23 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-4920 Bascharage, 24, rue de l'Eau ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 15 décembre 2017 par Monsieur le délégué du gouvernement Yves HUBERTY ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 21 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 Arsène KRONSHAGEN au nom de l'appelante ;

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 Camille VALENTIN, en remplacement de Maître Arsène KRONSHAGEN, 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 non daté, réceptionné le 4 novembre 2014, Madame ..., soumit au collège échevinal une objection à l'encontre dudit PAG, concernant le reclassement en zone verte de son immeuble, sis à .... Ce courrier fut complété par un courrier du litismandataire de l'intéressée du 9 mars 2015.

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. ».*

Par courrier de son litismandataire du 7 mai 2015, Madame ... fit introduire auprès du ministre de l'Intérieur, ci-après désigné par « *le ministre* », une réclamation à l'encontre de la susdite délibération du conseil communal du 27 avril 2015.

Par décision du 7 décembre 2015, notifiée à Madame ... par courrier recommandé expédié le 22 décembre 2015, le ministre approuva ladite délibération du conseil communal du 27 avril 2015 portant adoption du PAG et déclara recevables mais non fondées une partie des réclamations introduites à l'encontre de ladite délibération, dont celle de Madame ..., tandis que les autres réclamations dirigées à l'encontre de la délibération en question furent déclarées recevables et partiellement fondées. Ladite décision ministérielle est libellée comme suit :

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

*Vu la délibération du 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 Arsène Kronshagen 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 ... et contestant le reclassement en zone verte de la parcelle cadastrale n° ..., sise à ..., est non fondée, alors que le fonds litigieux ne se prête actuellement pas à l'aménagement d'une maison d'habitation sans générer la construction en deuxième position par rapport à la rue principale, ce qu'il importe d'éviter, et ce que le projet d'aménagement général ne permet pas de toute façon ; que de la sorte le terrain est non constructible, indépendamment de son classement en telle ou telle zone ;*

*que par ailleurs l'arrêt n° 101/13 de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013, invoqué par les réclamants stipule clairement « ..... que la contrariété de ladite disposition à la Constitution n'entrave en rien le droit des pouvoirs publics d'instaurer des servitudes d'urbanisme dans un but d'utilité publique, laissant intact le principe de la mutabilité des plans d'aménagement général et n'autorisant pas le juge administratif à sanctionner un reclassement d'un terrain précédemment classé en zone constructible en zone non constructible .... » ;*

*(...)*

*arrête :*

*Art. 1<sup>er</sup> : La délibération du 27 avril 2015 du conseil communal de Käerjeng portant adoption du projet d'aménagement général, parties graphiques et écrite, est approuvée.*

*Art. 2 : Les réclamations émanant de (...) Maître Arsène Kronshagen au nom et pour le compte de Madame ..., (...) sont recevables en la forme et non fondées.*

*Art. 3 : Les réclamations émanant de (...) sont déclarées recevables en la forme et partiellement fondées.*

*(...) ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 17 mars 2016, Madame ... fit introduire un recours tendant à l'annulation, sinon à la réformation de la décision du ministre du 7 décembre 2015 portant approbation de la délibération du conseil communal du 27 avril 2015 portant adoption du PAG, parties graphique et écrite, et ayant déclaré recevable, mais non fondée sa réclamation introduite à l'encontre de ladite délibération.

Par jugement du 9 octobre 2017, le tribunal se déclara incompétent pour connaître du recours subsidiaire en réformation tout en déclarant le recours principal en annulation recevable mais non fondé et en rejetant les demandes d'indemnité de procédure formulées de part et d'autre.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 20 novembre 2017, Madame ... a fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 9 octobre 2017 dont elle

sollicite la réformation dans le sens de voir déclarer son recours initial en annulation, sinon en réformation recevable et fondé.

La commune de Käerjeng conclut *in limine litis* à l'irrecevabilité de la requête d'appel pour cause de tardiveté.

Il est constant en cause que le jugement dont appel du 9 octobre 2017 a été notifié au mandataire de l'appelante actuelle en date du 11 octobre 2017, de sorte que le dépôt de la requête d'appel en date du 20 novembre 2017 s'est effectué dans les délais légaux, le délai d'appel ayant commencé à courir le 11 octobre 2017 à minuit et s'étant expiré, d'après les règles de computation applicables, le 20 novembre 2017, donc le dernier jour utile.

L'appel ayant été pour le surplus interjeté suivant les formes prévues par la loi, il est recevable.

Au fond, tant l'Etat que la commune demandent la confirmation pure et simple du jugement dont appel sur base des motifs y énoncés.

La partie appelante reprend en substance en instance d'appel son argumentaire de première instance, sans cependant y rajouter des éléments foncièrement nouveaux.

Les parties intimées demandent, quant à elles, la confirmation du jugement dont appel en se fondant, elles aussi, essentiellement, sur les éléments déjà exposés en première instance.

La Cour statue après inspection de la situation factuelle lors de la visite des lieux du 26 mars 2018 de même qu'elle a pu recueillir, à la fois de la part des mandataires des parties et de l'appelante elle-même les éléments de fait à la base de la présente affaire.

Devant le même exposé en fait et en droit à la fois des éléments produits par la partie appelante et de ceux opposés par les parties intimées, la Cour souligne d'abord qu'elle souscrit dans leur globalité aux motifs déployés par les premiers juges à la base de leur jugement, encore que ceux-ci aient été fournis sans que la situation concrète sur les lieux n'ait pu être entrevue.

La Cour va cependant corroborer le point de vue exposé par les premiers juges en ajoutant les éléments suivants dégagés compte tenu de l'instance d'appel.

Tout d'abord, le chemin d'accès longeant à droite, vue à partir de ..., la propriété de l'appelante, est éminemment un chemin privé qui, ne fût-ce que par son statut et, plus loin par ses dimensions, au-delà des questions de propriété afférentes et de mise à disposition éventuelle, ne saurait en aucune manière servir de voie publique à partir de laquelle une urbanisation utile des terrains de l'appelante pourrait être organisée de façon légale et urbanistiquement adéquate.

S'il est vrai qu'au courant des années 60 ou 70, sous une réglementation communale antérieure, des constructions ont pu être érigées à l'intérieur du pâté de terrains confronté actuellement par la ... et la rue opposée à ..., il n'en reste pas moins que d'après les explications cohérentes fournies par les parties publiques, l'urbanisation le long de ... a été dorénavant opérée de manière telle qu'à partir de cette rue, une seule frange de terrains constructible d'une profondeur en principe uniforme a été créée à travers le nouveau PAG.

Cette manière de procéder n'est pas contraire aux règles basiques d'un urbanisme cohérent, ce d'autant plus que la profondeur accordée au terrain de l'appelante dépasse celle qui a été prévue pour les terrains situés en aval du côté du centre de la localité.

Il est cependant constant qu'à l'endroit se situe un angle formé par ..., situation impactant directement celle du terrain de l'appelante et dont la commune a éminemment tenu compte.

Il est constant encore qu'actuellement la profondeur accordée pour cette zone constructible permet que la construction secondaire en place puisse s'y trouver valablement érigée en tant qu'annexe, sans être considérée comme telle en tant que construction en seconde ligne, mais que de manière générale des constructions en seconde ligne se trouvent prohibées dans la zone d'habitation HAB 1 concernée et que dès lors une adjonction d'une profondeur de terrain dans la zone constructible, telle que demandée par l'appelante, ne fait, en définitive que peu de sens, une troisième construction en profondeur ne s'envisageant aucunement.

Il ressort clairement des explications fournies lors de la visite des lieux que l'idée de l'appelante était celle de pouvoir profiter d'une constructibilité le long du chemin privé regardé comme voie publique par elle, qualité qu'il n'a cependant point.

Les responsables communaux ont proposé lors de la visite des lieux une alternative consistant à relaisser l'ancienne configuration au niveau de la délimitation du périmètre d'agglomération avec la conséquence que cependant la zone de servitude d'urbanisation 2 (ZSU 2) aurait dû, en toute conséquence, être prolongée jusque et par-dessus le terrain de l'appelante.

Concrètement, cela aurait signifié que la partie du terrain accueillant actuellement la construction secondaire serait occupée par pareil zonage ZSU 2 et se trouverait conditionnée d'autant.

Il ressort à la fois des éléments du dossier et des explications fournies lors de la visite des lieux que pareil zonage alternatif présenterait somme toute des garanties moindres pour l'appelante, encore que l'ancienne délimitation plus large du périmètre d'agglomération soit dans ce cas maintenue.

En somme, il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que loin de faillir par rapport au principe de proportionnalité invoqué par l'appelante, la commune a retenu l'alternative la plus favorable à celle-ci, compte tenu des prémisses urbanistiques valables posées consistant à ne maintenir sur place qu'une profondeur constructible *a priori* à partir de ..., en principe constante pour toutes les parcelles à l'endroit, et qui, pour ce qui est de celle de l'appelante, est même supérieure à celle des parcelles se trouvant en aval de la même rue.

Une comparaison valable par rapport aux parcelles en amont n'est pas possible, étant donné que pour celles-là, précisément la ZSU 2 entre en ligne de compte et se trouve être de nature à impacter plus négativement que positivement la situation par rapport à l'appelante, en comparaison avec celle qui a été retenue actuellement à son endroit.

En résumé, le ministre, en suivant en cela la commune, n'a pas commis de dépassement de sa marge d'appréciation qui devrait être sanctionné dans le cadre du recours en annulation porté devant le juge administratif.

Il en résulte que l'appel laisse d'être fondé.

Il est constant en cause que la Cour est amenée à statuer par rapport à une décision ministérielle du 7 décembre 2015 approuvant une délibération communale du 27 avril 2015 et que le recours en annulation s'ancre dans le temps par rapport à ces deux dates.

Il ne peut pas être exclu que dans un avenir plus ou moins proche, la pression de besoins en logements augmentant de manière constante, une option plus large est envisageable de manière que le long de ... des profondeurs plus importantes vers l'intérieur des terrains soient accordées pour la zone HAB 1 suivant un développement urbanistiquement raisonnable à organiser dans ce cas de figure. Dans pareille hypothèse, la parcelle litigieuse de l'appelante devrait être naturellement incluse dans le nouveau périmètre d'agglomération à définir plus largement.

Il est patent que dans la mesure où la Cour est amenée à statuer plus concrètement par rapport à des décisions de l'an 2015, il ne lui appartient pas d'anticiper des hypothèses d'avenir, telles celles ci-avant esquissées pour les besoins de la discussion.

La partie appelante sollicite l'allocation d'une indemnité de procédure de ...- €.

Dans la mesure où le recours initial de l'appelante n'est dirigé que contre la seule décision ministérielle d'approbation du 7 décembre 2015, sa demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée à l'égard de la commune de Käerjeng est tout simplement à rejeter faute de support utile.

Eu égard à l'issue du litige, il y a lieu de rejeter cette demande pour le surplus.

De son côté, la commune sollicite l'allocation d'une indemnité de procédure globale de ...,- €. Cette demande est également à rejeter, les conditions légales afférentes ne se trouvant pas réunies, s'agissant notamment de l'iniquité nécessaire à la base de l'allocation de pareille indemnité, l'appelante n'ayant en somme fait qu'exercer son droit légitime de voir analyser à nouveau par les juges de dernière instance une situation qui, plus particulièrement, n'avait pas été entrevue *in situ* par les premiers juges.

Il y a lieu enfin d'inclure dans les dépens une partie des frais d'autobus avancés par la commune à raison d'un cinquième pour le présent rôle dans l'intérêt de la visite des lieux, tel que valablement demandé par le bourgmestre, relayé par le mandataire de la commune, lors de la visite des lieux.

**Par ces motifs,**

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

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit non justifié ;

partant en déboute l'appelante ;

confirme le jugement dont appel ;

rejette les demandes respectives en allocation d'une indemnité de procédure formulée par l'appelante et la commune de Käerjeng ;

condamne l'appelante aux dépens de l'instance d'appel.

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 SCHINTGEN.

s. SCHINTGEN

s. DELAPORTE

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 30 mars 2018

Le greffier de la Cour administrative