

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 40401C du rôle
Inscrit le 20 novembre 2017

Audience publique du 29 mars 2018

**Appel formé par
les époux ... et ..., Bascharage,
contre un jugement du tribunal administratif du 9 octobre 2017
(n° 37688 du rôle) ayant statué sur leur 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 40401C 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 des époux ... et ..., demeurant ensemble à L-..., dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 9 octobre 2017 (n° 37688 du rôle) qui, après s'être déclaré incompétent pour connaître du recours subsidiaire en réformation, a déclaré recevable mais non fondé le recours en annulation dirigé contre une 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 deux de leurs parcelles à travers la mise en place d'une zone à servitude « *urbanisation* » type 2 concernant la parcelle cadastrale n° ... et partiellement la parcelle cadastrale n° ... sises en la commune de Käerjeng, section ... de ..., au lieu-dit « ... » ;

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 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 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 de leur litismandataire du 23 avril 2015, Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ci-après « *les époux ...* », firent soumettre au collège échevinal leurs objections à l'encontre dudit PAG, concernant le classement de deux de leurs parcelles par la mise en place d'une zone à servitude « *urbanisation* » type 2 concernant plus précisément la parcelle cadastrale n° ... et partiellement la parcelle cadastrale n° ... sises en la commune de Käerjeng, section ... de ..., au lieu-dit « ... » ;

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 leur litismandataire du 13 mai 2015, les époux ... firent 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 aux époux ... par courrier recommandé, daté au 15 décembre 2015 et expédié le 21 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 des époux ..., 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 Franca Allegra au nom et pour le compte de Monsieur ... et 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 Monsieur ... et de Madame ... et s'opposant à la mise en place d'une zone servitude "urbanisation" type 2 couvrant la parcelle cadastrale n° ... et partiellement la parcelle cadastrale n° ..., est non fondée, alors que la servitude litigieuse est parfaitement justifiée en ces endroits, notamment afin d'éviter l'aménagement d'une construction principale en deuxième position par rapport à la voie de desserte existante ;

(...)

arrête :

Art. 1^{er} : 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 (...) de Maître Franca Allegra au nom et pour le compte de Monsieur ... et de Madame ..., (...) sont recevables en la forme et non fondées.

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

(...) ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 17 mars 2016, les époux ... firent 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 leur 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, les époux ... ont fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 9 octobre 2017 dont

ils sollicitent la réformation dans le sens de voir déclarer leur recours initial en annulation, sinon en réformation recevable et fondé.

La commune conteste en premier lieu la recevabilité *ratione temporis* de l'appel interjeté.

Il est constant en cause que le jugement dont appel du 9 octobre 2017 a été notifié au mandataire des appelants 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 ayant expiré, d'après les règles de computation applicables, le 20 novembre 2017, dernier jour utile.

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

Au fond, les appelants réitèrent en substance leurs moyens déjà proposés en première instance, tandis que tant la commune que la partie étatique se réfèrent elles-aussi à leurs argumentaires de première instance et demandent le rejet de l'appel pour ne pas être fondé.

En substance, il n'y a pas eu de proposition concrète d'éléments majeurs nouveaux par rapport à ceux déjà présentés en première instance.

Cependant, à la différence des premiers juges, la Cour s'est déplacée sur les lieux pour prendre inspection concrètement de la situation de fait telle qu'elle se présente à l'endroit.

A la base, la Cour peut cependant souscrire à l'ensemble des argumentaires développés par le tribunal à l'appui de son jugement, quoique ceux-ci aient été développés sans que cependant une inspection des lieux *in concreto* n'a été ordonnée par les premiers juges.

La Cour voudrait toutefois ajouter quelques éléments d'explications complémentaires soutenant les conclusions du jugement dont appel et corroborant celles-ci ensemble la position adoptée par les autorités communales, confirmées en cela par le ministre de l'Intérieur, autorité de tutelle, les deux ayant statué respectivement les 27 avril et 7 décembre 2015, moments par rapport auxquels la Cour doit respectivement se placer pour apprécier le bien-fondé du recours en annulation porté devant elle.

Il convient encore de souligner qu'à la base, le recours des appelants actuels a été dirigé contre la seule décision ministérielle d'approbation de la délibération communale d'adoption du PAG comportant parallèlement le rejet de leur réclamation de l'époque, de sorte que « *fondamentalement* », la Cour est amenée à statuer par rapport à la seule décision ministérielle qui, logiquement, s'appuie néanmoins sur la délibération communale qu'elle approuve.

L'intérêt à agir des appelants ne saurait faire de difficulté, étant donné que le ministre a rejeté leur réclamation et que, dans une optique d'aplanissement des difficultés, ils sont évidemment recevables à saisir le juge administratif pour voir statuer plus loin sur leurs doléances.

Statuant dans le cadre d'un recours en annulation, la Cour doit évaluer si un dépassement de sa marge d'appréciation a été commis par le ministre, tel qu'allégué par les parties appelantes.

A la base, la situation des appelants se trouve hypothéquée en ce que l'ensemble comportant les deux terrains litigieux est situé à l'intérieur d'un îlot formé par quatre rues dont plus particulièrement la ... et la ..., sans que cependant ces deux parcelles ne touchent aucunement à aucune voie publique.

L'accès actuellement proposé par les appelants est constitué par un chemin privé d'une largeur approximative de trois à quatre mètres dont l'assiette, sur certaines longueurs, leur appartient en propriété mais, dont la même assiette, pour d'autres tronçons, ne leur appartient pas.

Il est patent qu'il ne s'agit nullement d'une voie publique et que seule la qualification de chemin privé peut être retenue à l'encontre de cette voie d'accès.

Ce seul fait est de nature à rendre tout aménagement utile des parcelles litigieuses des appelants illusoire au stade actuel.

Cette situation ne diffère pas de celles antérieures, même sous l'ancien PAG de la commune de ... de l'époque, la même difficulté pratique ayant été susceptible de se poser dès qu'une urbanisation plus en avant de ces parcelles eût été plus concrètement abordée par les intéressés.

La classification des terrains par rapport à laquelle le ministre a statué est bien celle d'une inclusion dans le périmètre d'agglomération et d'un classement en zone d'habitation HAB 1 sauf à y voir superposer une zone de servitude urbanistique de la classe 2 (ZSU 2) appelée « *espace libre et loisirs* » en application de l'article 19, point 2, de la partie écrite du PAG qui, pour pareilles zones dispose qu'elles : « (...) *sont destinées à assurer l'existence d'espaces libres à l'intérieur de quartiers existants. Des constructions destinées au séjour prolongé de personnes, y compris des logements de service, n'y sont pas admises. Y sont admis des installations de sports et de loisirs destinées à la collectivité, des espaces aménagés et des aménagements extérieurs tels que notamment chemins (scellés ou non), terrassements et espaces libres consolidés, des abris, des toilettes publiques, des kiosques, des infrastructures techniques, des aménagements sociaux et culturels, à condition que ces installations, aménagements et constructions soient de petite envergure et que les espaces libres prédominent* ».

A la base du classement opéré par la commune et confirmé par le ministre, se trouve une réflexion à la fois cohérente et conséquente tendant à voir garder libre, à partir d'une certaine profondeur à partir des rues adjacentes, l'intérieur de l'îlot concerné, tout en rendant cependant possible la construction de certains édifices de moindre envergure. C'est en cela que se trouve confirmée la constructibilité potentielle des terrains en question dans la mesure ci-avant relatée.

La Cour croit pouvoir comprendre que les appelants se sont fait une certaine illusion à partir du classement antérieur des terrains qui miroitait une possibilité de construction à l'endroit, même d'une maison d'habitation, mais uniquement à partir d'une lecture grossière du libellé de la partie graphique, tandis que le fait même de la non-existence d'une voie

publique permettant l'accès aux parcelles cloisonnées à l'intérieur de l'îlot, telles celles des appelants, ne saute pas nécessairement aux yeux à l'endroit.

Le problème des appelants est celui de la désillusion, alors que pourtant, même sous l'ancien PAG, au-delà d'une idée de construction *a priori* miroitée, toute mise en place effective d'une maison d'habitation aurait été impossible à réaliser.

Cependant, actuellement, le PAG tel qu'adopté par la commune et surtout approuvé par le ministre, seule la décision ministérielle étant actuellement critiquée, permet une certaine constructibilité effective du terrain dans les limites précisément prévues par les dispositions de l'article 19, point 2, de la partie écrite du PAG concernant la ZSU type 2.

Sans qu'on ne puisse dès lors parler d'un usage excessif du pouvoir exercé par la partie publique ni d'un manquement à l'obligation de respect du principe de proportionnalité par celle-ci, le classement approuvé par le ministre ne relève pas d'un dépassement de la marge d'appréciation de celui-ci, compte tenu des circonstances spécifiques à l'endroit, dont celle de l'inclusion des terrains à l'intérieur de l'îlot considéré et plus particulièrement du non-accès de ceux-ci à partir de la voie publique, étant seulement desservis par un chemin privé qui, au-delà du fait qu'il n'appartient pas entièrement aux appelants, ne revêt précisément pas la qualité d'une voie publique.

Dans les conditions données, l'instance ministérielle compétente n'a pas non plus manqué à son obligation d'indiquer de quelle manière l'intérêt général se trouverait affecté, les considérations spécifiques des lieux ci-avant mises en avant, telles que constatées plus particulièrement par la Cour lors de la visite des lieux, documentant au contraire le non-dépassement par l'autorité ministérielle concernée de sa marge d'appréciation.

Contrairement aux allégations des appelants, leurs terrains ne changent pas radicalement d'affectation et ne deviennent pas non constructibles du fait du nouveau PAG, de même qu'une violation flagrante du principe de proportionnalité ne se trouve pas vérifiée, compte tenu des circonstances précises de l'espèce telles que ci-avant relatées *in extenso*.

Les appelants demandent la condamnation des parties intimées au règlement d'une indemnité de procédure de ...- €.

Dans la mesure où le recours initial des appelants n'est dirigé que contre la seule décision ministérielle d'approbation du 7 décembre 2015, leur 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, elle est également à rejeter concernant la partie étatique.

La commune demande à son tour l'allocation d'une indemnité de procédure 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, les appelants n'ayant en somme fait qu'exercer leur 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 dans l'intérêt de la visite des lieux, à raison d'un cinquième pour le présent rôle, tel que 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 les appelants ;

confirme le jugement dont appel ;

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

condamne les appelants 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