

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 20513 C

Inscrit le 27 octobre 2005

Audience publique du 12 octobre 2006

**Recours formé par
l'administration communale XXX
contre une décision du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du
Territoire
en présence de Madame XXX XXX, XXX, et consorts
en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire**

Revu le recours inscrit sous le numéro 20513C du rôle et déposé au greffe de la Cour administrative le 27 octobre 2005 par Maître Jean Medernach, avocat à la Cour, au nom de l'administration communale XXX, tendant à l'annulation de la décision du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire du 18 juillet 2005 portant refus partiel d'approbation de la délibération du conseil communal de la commune XXX du 9 juillet 2004 ayant porté adoption définitive du plan d'aménagement général, parties écrite et graphique, de ladite commune, en ce que les extensions du périmètre d'agglomération des localités de XXX et de XXX n'ont pas été acceptées ;

Revu la requête en intervention volontaire déposée au greffe de la Cour administrative le 20 juin 2006 par Maître Jean Kauffman, avocat à la Cour, dans l'affaire inscrite sous le numéro du rôle 20513C au nom de

1. Madame XXX XXX, veuve XXX XXX, avocat à la Cour, demeurant à L-XXX ;
2. Madame XXX XXX, XXX, demeurant à L-XXX ;
3. Monsieur XXX XXX, avocat, demeurant à L-XXX ;
4. Madame XXX XXX, épouse de Monsieur XXX XXX, sans état, demeurant à L-XXX ;
5. Monsieur XXX XXX, indépendant, demeurant à L-XXX,
6. Monsieur XXX XXX, indépendant, demeurant à Ch-XXX,

tendant à voir dire non fondé le recours introduit par l'administration communale XXX avec condamnation de cette dernière aux dépens ;

Vu l'arrêt du 29 juin 2006 ;

Vu le mémoire complémentaire déposé au greffe de la Cour administrative le 7 juillet 2006 par Monsieur le délégué du Gouvernement Guy Schleder ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé au greffe de la Cour administrative le 12 juillet 2006 par Maître Jean Medernach au nom de l'administration communale XXX ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du même jour portant notification de ce mémoire supplémentaire à Maître Jean Kauffman ;

Vu le mémoire déposé au greffe de la Cour administrative le 18 août 2006 par Maître Jean Kauffman au nom des intervenants volontaires ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du même jour portant notification de ce mémoire à Maître Jean Medernach ;

Vu le mémoire additionnel déposé au greffe de la Cour administrative le 2 octobre 2006 par Maître Jean MEDERNACH au nom de l'administration communale XXX ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du même jour portant notification de ce mémoire additionnel à Maître Jean KAUFFMAN.

Vu les pièces versées au dossier et notamment la décision ministérielle déferée ;

Oùï le premier conseiller en son rapport, ainsi que Maîtres Gilles Dauphin, en remplacement de Maître Jean Medernach, et Jean Kauffman, de même que Madame le délégué du Gouvernement Jacqueline Jacques en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 5 octobre 2006.

Par délibération du 9 juillet 2004, le conseil communal de la commune XXX a adopté définitivement le nouveau plan d'aménagement général (PAG), tel que modifié à partir des objections déclarées justifiées, tout en rejetant la majeure partie des quarante-huit objections formulées contre le PAG tel qu'adopté provisoirement le 21 novembre 2003.

Par décision du 18 juillet 2005 le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, rejetant les réclamations introduites comme n'étant pas fondées, approuva en son article premier « *la délibération du 9 juillet 2004 du conseil communal XXX portant adoption définitive du Projet d'Aménagement Général, parties écrite et graphique, est approuvée sous réserve des dispositions de la loi du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'XXX et du règlement grand-ducal du 14 décembre 2004 (sic) concernant les localités de XXX et de XXX stipulant l'interdiction de procéder à des extensions du périmètre d'agglomération* ».

Le 27 octobre 2005, l'administration communale XXX, par l'intermédiaire de son mandataire, Maître Jean Medernach, avocat à la Cour, fit introduire deux recours en

annulation à l'encontre de la décision ministérielle précitée du 18 juillet 2005, dans la mesure de la non-approbation de la délibération de son conseil communal également précitée du 9 juillet 2004, l'un inscrit sous le numéro 20512 du rôle et porté devant le tribunal administratif et l'autre, inscrit sous le numéro 20513C du rôle, porté devant cette Cour, les deux recours ayant un contenu sensiblement pareil.

Par jugement du 13 mars 2006 le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties, s'est déclaré incompétent pour connaître du recours en annulation porté devant lui, en faisant application de l'article 100 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, tel que modifié à travers l'article 61 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Par requête inscrite sous le numéro 21295C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 21 avril 2006 par Maître Jean Medernach, l'administration communale XXX a formé appel contre le jugement prêté du 13 mars 2006.

Par requête déposée en date du 20 juin 2006 au greffe de la Cour administrative par Maître Jean Kauffman, avocat à la Cour, les consorts, Madame XXX XXX, veuve XXX XXX, Madame XXX XXX, les époux XXX XXX et XXX XXX, Monsieur XXX XXX et Monsieur XXX XXX, déclarent intervenir volontairement dans l'instance pendante devant la Cour, inscrite sous le numéro du rôle 20513C. Les intervenants volontaires se présentent comme étant les premiers concernés par l'extension projetée du périmètre de construction au niveau du site de « XXX » et de l'extension du périmètre d'agglomération de la localité de XXX y initialement projetée, étant tous propriétaires de différentes propriétés immobilières à l'endroit.

Tout en sollicitant le droit de développer ultérieurement leurs moyens et arguments, ils demandent à voir leur requête en intervention déclarée fondée dans le sens de voir rejeter les recours introduits par l'administration communale XXX avec condamnation de cette dernière aux dépens.

Par arrêt du 29 juin 2006 la Cour administrative, statuant contradictoirement, a joint les recours inscrits respectivement sous les numéros du rôle 20513C et 21295C, pour déclarer l'appel recevable, mais au fond le dire non justifié, et confirmer le jugement entrepris dans toute sa teneur, tout en déclarant sans objet la requête en intervention volontaire relative au rôle n° 21295C. Pour le surplus, la Cour s'est déclarée compétente pour connaître du recours inscrit sous le numéro 20513C du rôle directement dirigé contre la décision ministérielle critiquée et a établi un calendrier pour l'instruction plus en avant de ce rôle, l'affaire ayant été fixée pour continuation des débats à l'audience du jeudi 5 octobre 2006, les dépens étant réservés.

Dans la mesure où ils n'ont pas encore été toisés par l'arrêt du 29 juin 2006, il convient de revenir aux actes de procédure antérieurement déposés dans le cadre du recours inscrit sous le numéro 20513C du rôle actuellement sous analyse.

A travers sa requête introductive d'instance du 27 octobre 2005, l'administration communale XXX de préciser tout d'abord au fond que le précédent PAG, concernant les localités de XXX et de XXX, datait de 1978 et que le nouveau PAG, tel qu'adopté par son conseil communal le 9 juillet 2004 a prévu plus spécifiquement les

modifications suivantes : - concernant la localité de XXX il y a eu une réduction du périmètre d'agglomération au lieu-dit « XXX » ainsi qu'une extension du périmètre au lieu-dit « XXX » où il y a eu création d'une zone d'aménagement différé avec prévision d'un plan d'aménagement particulier (PAP) obligatoire avant toute construction, les immeubles ainsi nouvellement intégrés dans le périmètre d'agglomération devant constituer une réserve de terrains à rendre constructibles le moment venu - concernant la localité de XXX il y a eu une extension ponctuelle à XXX en vue de voir coïncider les limites du périmètre avec les limites cadastrales, l'extension s'intégrant dans la zone d'habitation.

La commune d'exposer ensuite que les localités de XXX et de XXX se trouvent, d'après la loi du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'XXX, situées en zone numéro II. D'après l'article 4 de ladite loi du 27 mai 1961 notamment la détermination des installations, travaux et activités à interdire dans ladite zone II, est à prévoir par règlement d'administration publique. La commune de critiquer essentiellement la légalité du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 pris en application de l'article 4 de la loi du 27 mai 1961 précitée, à la suite de plusieurs règlements antérieurs, en ce qu'il porte en son article 2 sub 3 interdiction de toute extension du périmètre d'agglomération dans la partie du territoire par lui couverte.

L'illégalité du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 est recherchée par la commune sur un quadruple terrain: en premier lieu, la commune d'invoquer l'absence d'avis du Conseil d'Etat, le règlement grand-ducal en question ayant été pris sous l'invocation de l'urgence. Suivant la commune, aucun élément du dossier ne permettrait de justifier l'urgence invoquée.

En second lieu, ledit règlement grand-ducal serait contraire à la fois à l'article 107 de la Constitution pris en ses paragraphes 5 et 6 et à l'article 4, paragraphes 1 et 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale telle qu'approuvée par la loi du 18 mars 1987. La commune estime que le règlement grand-ducal en question serait contraire aux normes hiérarchiquement supérieures invoquées en ce qu'il restreindrait le pouvoir communal au niveau de la fixation du périmètre d'agglomération, ce contrairement aux exigences des normes supérieures invoquées. Plus particulièrement encore, à travers l'application du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000, le ministre de l'Intérieur se substituerait au pouvoir communal en refixant le périmètre d'agglomération, tout en excédant ce qui lui serait permis suivant ses attributions d'autorité tutélaire.

En troisième lieu, le règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 serait illégal en ce qu'il excéderait l'habilitation légale telle que circonscrite dans l'article 4 de la loi modifiée du 27 mai 1961 précitée.

En admettant que le pouvoir réglementaire ait pu restreindre de la sorte l'autonomie communale en matière d'élaboration de PAG, la fixation d'un périmètre d'agglomération opérée par le règlement grand-ducal critiqué ne constituerait ni une installation, ni des travaux, ni encore une activité au sens de l'article 4 de la loi de 1961.

En quatrième et dernier lieu, la commune d'invoquer l'illégalité du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 par rapport à la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, laquelle fixe le cadre d'intervention des autorités gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et définit les moyens d'action du Gouvernement en la matière. Le règlement grand-ducal critiqué opérant en dehors des instruments légaux prévus par la loi de 1999, à savoir les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol y clairement définis et délimités, il serait intervenu en dehors du seul cadre légal valablement admis. Par la voie d'exception d'illégalité le règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 serait à déclarer inapplicable, en sorte que la décision déferée du ministre de l'Intérieur serait à annuler dans la mesure de la non-approbation de la délibération communale du 9 juillet 2004 critiquée.

A travers son mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 28 novembre 2005 par Monsieur le délégué du Gouvernement Guy Schleder, l'Etat prend d'abord position pour justifier l'urgence invoquée à travers le règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 en ce qu'à l'époque le règlement grand-ducal du 28 décembre 1995 modifiant le règlement grand-ducal du 7 mars 1985 tendant à assurer la protection sanitaire du barrage d'XXX prévoyait en son article premier certaines mesures d'interdiction pour la partie II de la zone de protection sanitaire valables uniquement jusqu'au 31 décembre 2000.

Relativement à l'autonomie communale, l'Etat de mettre en avant que ce ne serait pas le règlement grand-ducal, mais la loi habilitante du 27 mai 1961, à travers son article 4, qui prévoirait la possibilité de l'interdiction d'un certain nombre d'installations, de travaux et d'activités dans la zone de protection sanitaire II. Il serait ainsi permis au législateur de restreindre les pouvoirs de décision des communes.

Plus loin, l'autorité de tutelle, à savoir le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, n'aurait reçu, à travers ledit règlement grand-ducal critiqué, aucun pouvoir de substitution, mais il lui reviendrait en tant qu'autorité de tutelle, de même qu'aux communes, d'appliquer les dispositions légales en vigueur sans disposer d'un quelconque pouvoir de décision en ce qui concerne les zones de protection prévues par la loi.

Il n'y aurait pas non plus dépassement du cadre de l'habilitation légale porté par l'article 4 de la loi modifiée du 27 mai 1961, étant donné, d'après l'Etat, qu'une extension d'un périmètre d'agglomération engloberait tout aussi bien des activités que des travaux et des installations.

Quant au dernier moyen d'illégalité invoqué, l'Etat de préciser d'abord que le fondement légal du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 serait non pas la loi invoquée du 21 mai 1999 sur l'aménagement du territoire, mais bien la loi précitée du 27 mai 1961. Si la loi du 21 mai 1999 contenait un certain nombre d'instruments permettant d'aménager le territoire, elle n'exclurait cependant pas les moyens prévus par d'autres dispositions légales. L'Etat de faire valoir que s'il avait été la volonté du législateur de 1999 d'écarter toutes autres mesures éventuelles, il lui aurait appartenu d'abroger les lois prévoyant ces mesures. En conséquence, le délégué du Gouvernement de conclure au caractère non fondé du recours.

Par rapport à ce mémoire en réponse, la commune XXX a pris position suivant un mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 28 décembre 2005 par Maître Jean Medemach.

Quant au fond et relativement à la première exception d'illégalité concernant l'invocation de l'urgence, la commune de répliquer que depuis la prise du dernier règlement grand-ducal modificatif du 28 décembre 1995, le pouvoir exécutif avait disposé de cinq ans pour procéder à une refonte de la réglementation concernant la protection sanitaire du barrage d'XXX. Il serait un fait que le règlement grand-ducal critiqué du 14 décembre 2000 ne serait intervenu que quelques jours avant que le règlement précédent du 7 mars 1985, tel que modifié le 28 décembre 1995, aurait perdu tout effet. Si tant était qu'il y avait urgence, cette urgence ne résulterait que de l'inertie du pouvoir réglementaire pendant cinq ans. Ce retard dans la préparation des nouveaux règlements grand-ducaux serait d'autant plus inexcusable que dès 1995 le pouvoir réglementaire aurait été conscient qu'il devait procéder au remplacement du règlement, alors qu'il s'était fixé lui-même une échéance à respecter. Un retard de cinq ans devrait dès lors entraîner l'illégalité du règlement incriminé de même que des retards de trois ou quatre ans ayant amené les juridictions administratives, dans le passé, à prononcer l'inapplicabilité des règlements concernés.

Concernant l'aspect de l'autonomie communale, la commune de faire valoir que le règlement grand-ducal critiqué du 14 décembre 2000 empiéterait, notamment par son article 2 sub 3) a), sur le pouvoir communal et partant sur une matière réservée à la loi. Suivant la commune, ni l'article 107 de la Constitution, ni d'ailleurs la Charte européenne de l'autonomie locale ne toléreraient qu'en ce qui concerne le statut des communes, l'autonomie communale, en tant que matière réservée à la loi, puisse être déléguée par le législateur au pouvoir réglementaire.

Concernant la troisième exception d'illégalité invoquée, la commune de préciser que l'application conférée au pouvoir réglementaire par la loi du 27 mai 1961 viserait uniquement des mesures de protection sanitaire du barrage d'XXX. Suivant elle, une interdiction d'extension d'un périmètre d'agglomération serait sans relation avec un but de protection sanitaire des eaux, de sorte à excéder l'habilitation légale en question. La commune de faire valoir encore à cet escient que les mesures de protection sanitaire, dont elle déclare parfaitement reconnaître la nécessité, ne seraient cependant pas incompatibles avec une urbanisation raisonnable, notamment des localités de XXX et de XXX. En imposant une interdiction totale, absolue et indifférenciée d'étendre le périmètre d'agglomération, fixé il y a un quart de siècle, le pouvoir réglementaire aurait violé le principe de proportionnalité, reconnu comme principe général du droit, étant donné que le but visé par la loi aurait pu être atteint par des prescriptions différenciées en la matière.

Enfin, la commune de faire valoir qu'en tant que loi postérieure, ayant vocation à être un instrument législatif cohérent et exhaustif, reprenant l'ensemble de « *l'arsenal* » réglementaire mis à la disposition du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, la loi du 21 mai 1999 s'imposerait face aux mesures d'interdiction prévues par la loi du 27 mai 1961. Des mesures en matière d'aménagement du territoire à prendre sur base de la loi du 27 mai 1961 auraient dès lors dû revêtir les formes et suivre les procédures de la loi sur l'aménagement du territoire.

Suite à l'arrêt précité du 29 juin 2006, Monsieur le délégué du Gouvernement Guy Schleder a déposé un mémoire en réponse en date du 7 juillet 2006, à travers lequel l'Etat prend position par rapport à la recevabilité de l'intervention volontaire. La partie publique étatique d'insister sur la particularité de la présente affaire consistant en ce que les intervenants actuels avaient introduit auprès du ministre de l'Intérieur une réclamation contre la délibération communale du 9 juillet 2004 précitée ayant porté adoption définitive du PAG et que par sa décision déférée du 18 juillet 2005 le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a rejeté cette réclamation comme n'étant pas fondée, tout en rendant attentif les réclamants de leur possibilité d'exercer un recours contentieux contre cette décision de refus.

L'Etat de souligner qu'en aucun cas les intervenants, par la voie de l'intervention volontaire dans l'affaire introduite par l'administration communale requérante, ne sauraient remettre en question les problèmes définitivement tranchés par le ministre.

L'Etat de concéder que l'intérêt des intervenants de voir maintenir les termes de la décision ministérielle entreprise, semble être donné en leur qualité de propriétaire d'immeubles situés à XXX.

Par son mémoire supplémentaire déposé au greffe de la Cour administrative le 12 juillet 2006 par Maître Jean Medernach, la commune XXX conclut au caractère irrecevable de la requête en intervention. Si les parties intervenantes exposaient être propriétaires d'immeubles situés à XXX pour justifier leur intérêt à agir, force serait de constater qu'aucune d'elles n'aurait établi son domicile dans la localité de XXX, ni même sur le territoire de la commune XXX. Si les parties intervenantes, Mesdames XXX XXX et XXX XXX ainsi que les époux XXX et XXX apparaissent comme étant propriétaires de résidences secondaires situées rue SXXX, Messieurs XXX XXX et XXX XXX ne figureraient cependant pas sur les rôles des taxes communales. En toute occurrence, les arguments invoqués par les parties intervenantes pour justifier leur prétendu intérêt à agir seraient des arguments d'intérêt général tenant à la protection du paysage, du développement désordonné et tentaculaire de la localité et de la protection des eaux du barrage d'XXX. Aucune des parties intervenantes n'établirait dès lors un intérêt à agir personnel, direct, actuel et certain.

En outre, l'affaire en intervention introduite le 28 juin 2006 serait de nature à retarder l'affaire principale, déjà fixée au 22 juin 2006 pour plaidoiries, fait qui ne serait point admissible au regard des dispositions de l'article 20 alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. Enfin, les parties intervenantes s'étant vu notifier la décision ministérielle critiquée, rejetant leur réclamation, il serait pour le moins choquant d'admettre que des parties forcloses à attaquer un acte par voie d'action, puissent encore intervenir dans une procédure visant l'acte en question.

A travers leur mémoire déposé au greffe de la Cour administrative le 18 août 2006 par Maître Jean Kauffman, les intervenants volontaires d'exposer qu'ils sont propriétaires des biens immobiliers situés XX à XXX, XXX à XXX à proximité immédiate du lieu-dit « XXX ». Ils déclarent acquitter une taxe de résidence secondaire d'une constitutionnalité douteuse en contrepartie de laquelle ils déclarent s'attendre à des avantages au point de vue villégiature dans un lieu de nature faisant partie du parc naturel de XXX.

Les intervenants d'estimer qu'en dehors des arguments à faire valoir quant aux problèmes sanitaires et de protection du lac, ils seraient en droit de soulever tous les arguments généralement quelconques relatifs au proche voisinage, dont notamment des arguments par rapport au risque de bruit, de destruction du paysage et d'inconforts générales susceptibles de résulter du proche voisinage, ainsi que du développement désordonné ou tentaculaire de la localité. Ils en déduisent un intérêt né, actuel et certain. Les intervenants de souligner que leur objection a été déclarée recevable par le conseil communal de même que leur réclamation devant le ministre de l'Intérieur.

En dehors des considérations esthétiques, environnementales et de protection sanitaire, les intervenants de souligner encore que l'extension programmée par la commune serait tentaculaire et recouvrerait près du cinquième du territoire global de la localité sans qu'aucun accès n'existe auxdits terrains en déclivité vers le lac. De la sorte, tous les déplacements vers ce nouveau quartier se feraient à travers la rue XXX dont les intervenants sont les riverains.

En second lieu, la commune serait mal placée pour faire valoir que le litige principal ne saurait être retardé par le dépôt de la requête en intervention. En fixant un calendrier dans son arrêt du 29 juin 2006, la Cour administrative aurait déjà, implicitement mais nécessairement, écarté cet argument communal. Ce dernier serait également moralement indéfendable dans la mesure où les intervenants auraient dû être mis en intervention par la commune aux fins de pouvoir faire valoir leurs droits légitimes. Les parties intervenantes d'expliquer ensuite qu'ils n'ont pas introduit de recours contre la décision ministérielle actuellement déferée, alors que son contenu correspondrait à la thèse qu'ils ont toujours défendue. Cependant, leur intérêt renaîtrait au cas où la commune obtiendrait gain de cause dans le cadre de la procédure actuellement sous analyse. C'est ainsi que les intervenants auraient préféré agir préventivement à travers une intervention volontaire pour ne pas être amenés par la suite à devoir introduire une procédure de tierce opposition.

Au fond, les intervenants de mettre d'abord en exergue qu'au-delà de la question de la régularité du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 précité, il serait constant que l'extension du périmètre projetée par la commune comporterait un nouvel aménagement considérable de la localité de XXX, lequel aménagement irait à l'encontre des objectifs visés par la loi du 27 mai 1961 consistant dans la protection sanitaire du barrage d'XXX.

Quant à la première illégalité du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 invoquée par la commune, tenant en l'absence d'urgence vérifiée, les intervenants de faire valoir que le fait de n'avoir agi que peu de temps avant la période d'expiration de l'ancien règlement grand-ducal du 28 décembre 1995 n'aurait aucune conséquence sur la validité du règlement du 14 décembre 2000 en tant que tel. En tous cas le pouvoir réglementaire aurait dû agir au courant du laps de temps qui lui était imparti. Une différence substantielle existerait par rapport aux décisions juridictionnelles citées ayant retenu une violation de l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat en ce qu'il y aurait eu à chaque fois un vide juridique. En l'occurrence le règlement grand-ducal du 28 décembre 1995 serait resté applicable,

même s'il allait arriver à expiration deux semaines après la prise du règlement grand-ducal litigieux du 14 décembre 2000.

Quant au deuxième moyen d'illégalité tiré de l'article 107 de la Constitution ainsi que de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale, les intervenants de mettre en avant que contrairement à l'argumentation de la commune, il n'y aurait aucune délégation de pouvoir à partir du législateur vers le pouvoir réglementaire. Dans la mesure où le législateur de 1961 aurait expressément prévu l'interdiction dont question, il n'y aurait pas d'ajout par rapport à la loi, mais uniquement des précisions apportées par les règlements grand-ducaux successifs.

Quant à l'illégalité invoquée du fait que le règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 excéderait son habilitation légale, les intervenants de faire valoir que la loi du 27 mai 1961 conférerait au pouvoir réglementaire le pouvoir de préciser les domaines d'interdiction générale, d'une part, ainsi que les domaines où une autorisation sous conditions peut être accordée, d'autre part. De ce fait, le règlement grand-ducal critiqué du 14 décembre 2000 devrait être lu et compris dans son intégralité, eu égard aux deux principes en question. Dans la mesure où la loi de 1961 aurait un objectif bien précis tendant vers la protection sanitaire du barrage d'XXX à réaliser suivant tous les moyens pouvant être mis en œuvre, le règlement grand-ducal critiqué du 14 décembre 2000 ne dépasserait point l'habilitation légale ainsi tracée, en ce que, loin de prononcer des interdictions générales, il ne ferait que préciser des restrictions antérieurement arrêtées. Ainsi, il n'y aurait point d'interdiction générale, étant donné que des autorisations pourraient être accordées à condition que ce soit dans le périmètre existant et qu'elles concernent les lacunes actuellement existantes.

Quant au dernier moyen d'illégalité tiré d'une violation de la loi du 21 mai 1999 sur l'aménagement du territoire, les intervenants de réitérer que selon eux les interdictions instaurées ne seraient pas issues du règlement litigieux du 14 décembre 2000, mais de la loi de base du 27 mai 1961, laquelle serait à considérer comme loi spéciale, voire particulière par rapport au texte général de la loi du 21 mai 1999 ayant remplacé celle antérieure du 20 mars 1974 sur l'aménagement général du territoire.

A travers leur mémoire, les intervenants de conclure à la recevabilité de leur requête en intervention volontaire et à la mise en place par la Cour, avant tout autre progrès en cause, une descente, sinon une visite sur les lieux, pour, au fond, voir rejeter comme n'étant point justifié le contenu de l'argumentation développée par la commune de XXX.

A travers son mémoire additionnel déposé au greffe de la Cour administrative le 2 octobre 2006 par Maître Jean Medernach, la commune XXX conclut à voir déclarer la demande en intervention volontaire irrecevable pour, au fond, se rapporter à son mémoire en réplique au titre de la recevabilité de l'intervention. La commune de faire valoir que contrairement au niveau des objections et réclamations, l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 disposerait qu'un recours ne serait ouvert qu'aux personnes justifiant d'une lésion d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain, condition non vérifiée en l'espèce dans le chef des parties intervenantes actuelles. Par ailleurs, les parties de territoire concernées par le reclassement au niveau de la localité de XXX seraient pour l'essentiel fort éloignées des maisons de week-end des parties intervenantes, de sorte à ne fonder aucun intérêt à agir dans leur chef. La commune de

mettre encore en avant le caractère vague et imprécis des critiques des parties intervenantes concernant ledit reclassement. Par ailleurs, les critiques de celles-ci seraient d'autant moins fondées qu'elles auraient dû, dès avant le dépôt du recours en annulation se rendre compte à l'existence d'un procès notamment au regard des débats au conseil communal aboutissant aux autorisations d'ester en justice conférées à l'époque au collège échevinal. Au fond, la commune de faire valoir qu'il ne saurait être raisonnablement d'argumenter que la création de maisons d'habitation constituerait un danger pour les eaux XXX sinon il conviendrait de dire que les constructions existantes constituent également pareil aménagement dangereux. La commune de faire état de deux jugements du tribunal administratif du 1^{er} juin 2006, (n^{os} 20501 et 20502 du rôle), entretemps coulés en force de chose jugée ayant retenu à chaque fois que l'article 2.3 du règlement grand-ducal litigieux du 14 décembre 2000 dépasserait l'habilitation légale contenue dans la loi du 27 mai 1961, de sorte à être illégal et à encourir dès lors l'inapplication sur base de l'article 95 de la Constitution.

Considérant que le recours est recevable pour avoir été introduit suivant les formes et délai prévus par la loi ;

Considérant que les qualité et intérêt de l'intervenant volontaire se mesurent aux qualité et intérêt pour former tierce opposition, lesquelles sont conditionnées par le préjudice pouvant résulter par lui du dispositif de la décision au principal, lequel peut seul faire l'objet d'une tierce opposition ;

Considérant que si une simple atteinte des intérêts lésés susceptible de trouver une satisfaction par d'autres voies ne suffit pas pour fournir un intérêt à agir au biais d'une tierce opposition, il n'en reste pas moins qu'au-delà d'un intérêt direct et immédiat, un intérêt indirect, sinon une crainte raisonnable d'un préjudice pouvant résulter du jugement rendu sur la demande principale peuvent constituer des motifs suffisants pour justifier la tierce opposition et par conséquent le droit d'intervention volontaire ;

Considérant qu'il appert directement de la décision ministérielle déferée que la réclamation au gouvernement présentée par les intervenants actuels y a été déclarée comme étant devenue sans objet au motif « *qu'en respectant les dispositions du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 concernant la protection sanitaire du barrage d'XXX, ainsi que du programme directeur de l'aménagement du territoire les fonds litigieux restent exclus du périmètre d'agglomération* » ;

Considérant que la décision ministérielle actuellement critiquée n'ayant approuvé la délibération communale du 9 juillet 2004 que sous réserve des dispositions de la loi modifiée du 27 mai 1961 et de son règlement grand-ducal d'exécution du 14 décembre 2000 précité, les intervenants volontaires ne revêtaient point d'un intérêt à agir suffisant pour attaquer ladite décision ministérielle, leur réclamation étant devenue sans objet eu égard à la mise en jeu par le ministre des dispositions réglementaires du 14 décembre 2000 prévoyant l'interdiction de procéder à des extensions du périmètre d'agglomération concernant notamment la localité de XXX ;

Considérant que dans la mesure où la commune actuellement requérante sollicite l'annulation de la décision ministérielle déferée, plus particulièrement en invoquant par voie d'exception d'illégalité l'inapplicabilité dudit règlement grand-ducal du 14

décembre 2000, l'accueil des prétentions communales aurait pour conséquence non seulement l'annulation de ladite décision ministérielle mais encore le renvoi du dossier devant le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire pour plus particulièrement voir statuer sur la réclamation des intervenants actuels, laquelle aurait ainsi cessé d'être sans objet vu la non-applicabilité prononcée, dans cette hypothèse, à l'encontre du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 ;

Considérant qu'il est patent que lesdits réclamants, intervenants actuels, auraient intérêt et qualité pour former tierce opposition contre un arrêt prononçant de la sorte l'annulation de la décision ministérielle actuellement déférée, ayant d'ores et déjà statué dans le sens voulu par lesdits réclamants, alors que sur renvoi il appartiendrait audit ministre de statuer à nouveau, sans qu'il ne puisse appliquer les dispositions du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 compte tenu de l'arrêt d'annulation ainsi intervenu suivant cette hypothèse ;

Que partant ils ont intérêt et qualité pour former une intervention volontaire ;

Considérant que dans la mesure où de l'accord des parties à l'audience du 22 juin 2006, la Cour a rendu son arrêt du 29 juin 2006 ne toisant que les questions de compétence soulevées à l'époque, une instruction supplémentaire à travers le calendrier y fixé concernant notamment la recevabilité de l'intervention volontaire a été acceptée implicitement, mais nécessairement par toutes les parties au litige, de sorte que la commune est malvenue de vouloir actuellement tirer argument du caractère d'ores et déjà instruit du recours principal pour conclure à l'irrecevabilité de l'intervention volontaire ;

Que plus particulièrement et eu égard aux exigences des articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, concernant l'exercice d'un recours effectif relativement à un droit civil protégé par la Convention, - le droit de propriété couvert en l'occurrence à travers l'article 1^{er} du protocole additionnel du 20 mars 1952, - l'exercice des droits de la défense a comporté la nécessaire garantie de pareille instruction plus en avant sans que la recevabilité de l'intervention volontaire ne pût en pâtir ;

Considérant que l'intervention volontaire ayant pour le surplus été introduite suivant les formes prévues par la loi, elle est recevable ;

Considérant qu'au fond, la commune requérante attaque la décision ministérielle déférée dans la mesure où elle a refusé d'approuver la délibération communale du 9 juillet 2004 ayant porté adoption définitive du PAG de la commune XXX ;

Considérant que la commune requérante critique la décision ministérielle en ce qu'elle a ainsi approuvé la délibération communale prévisée du 9 juillet 2004 « *sous réserve des dispositions de la loi du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'XXX et du règlement grand-ducal du 14 décembre 2004 (sic) concernant les localités de XXX et de XXX stipulant l'interdiction de procéder à des extensions du périmètre d'agglomération* » ;

Considérant que c'est à juste titre que la commune souligne qu'une erreur matérielle s'est glissée dans le texte de la décision ministérielle déférée en ce que le règlement

grand-ducal y visé ne date point du 14 décembre 2004, mais du 14 décembre 2000, sans que toutefois cette erreur matérielle ne tire à conséquence, étant donné que l'identité du texte réglementaire en question a pu être redressée par toutes les parties sans méprise possible ;

Considérant que c'est par voie d'exception d'illégalité que la commune requérante conclut à l'illégalité du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 en question pour en solliciter la non-application par la Cour administrative sur base de l'article 95 de la Constitution, avec comme conséquence la perte de base légale du refus d'approbation déféré et l'annulation de ce dernier ;

Considérant que l'article 95 de la Constitution dispose que « *les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois* » ;

Considérant que la commune requérante soulève quatre moyens d'illégalité, par voie d'exception, à l'encontre du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 ;

Considérant que s'il est de principe que la juridiction administrative n'est pas tenue de suivre l'ordre dans lequel plusieurs moyens au fond lui ont été proposés, il n'en reste pas moins que la logique juridique impose que les questions de légalité externe soient traitées avant celles de légalité interne, cette logique s'appliquant également aux exceptions d'illégalité soulevées sur base de l'article 95 de la Constitution ;

Considérant qu'au titre de la légalité externe la commune requérante conclut à la violation de l'article 2(1) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat en ce que le cas d'urgence y visé ne serait point vérifié en l'espèce concernant le règlement grand-ducal critiqué du 14 décembre 2000 ;

Considérant que l'article 2(1) en question dispose qu'« *aucun projet ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des députés et, sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités ne sont soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis* » ;

Considérant que le règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 ayant été pris pour l'exécution de la loi du 27 mai 1961 concernant les mesures de protection sanitaire du barrage d'XXX, il tombe, sous cet aspect, sous les prévisions de l'article 2(1) prérelaté ;

Considérant qu'il appartient aux juridictions administratives de vérifier si, dans le cadre de la procédure d'élaboration du règlement grand-ducal, le cas d'urgence actuellement inscrit à l'article 2(1) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat a pu être invoqué (Cour adm. 12 octobre 2001, n° 13340C du rôle, Pas. adm. 2005, V° Lois et règlements, n° 32, page 546 et autres décisions y citées) ;

Considérant que s'agissant de la légalité d'un règlement grand-ducal, le contrôle afférent exercé par les juridictions administratives est appelé à avoir lieu tant par la voie directe, dans le cadre des recours en annulation dirigés contre les actes

administratifs à caractère réglementaire sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, que par voie d'exception, dans le cadre des recours contentieux dirigés soit contre des décisions individuelles sur base des articles 2 et suivants de la même loi, soit contre des actes administratifs à caractère réglementaire ;

Considérant qu'il appartient à la partie publique de soumettre à la juridiction administrative les éléments de motivation soumis au Grand-Duc à l'appui de l'urgence invoquée aux fins de vérification par la juridiction saisie s'ils sont de nature à sous-tendre utilement le cas d'exception de l'urgence pouvant seul justifier la non-transmission du projet de règlement grand-ducal au Conseil d'Etat ;

Considérant que la partie publique étatique, à travers son mémoire en réponse, de justifier l'urgence comme suit : *« or, le règlement grand-ducal du 28 décembre 1995 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 1985 tendant à assurer la protection sanitaire du barrage d'XXX prévoit dans son article premier certaines mesures d'interdiction dans la partie II de la zone de protection sanitaire **jusqu'au 31 décembre 2000.***

Vu le terme prévu dans le règlement grand-ducal du 7 mars 1985, il y a dès lors bien eu urgence en l'espèce » ;

Considérant que la Cour est amenée à constater que le terme fixé à travers le règlement grand-ducal du 7 mars 1985, tel que modifié par le règlement grand-ducal du 28 décembre 1995, précités, pour certaines mesures d'interdiction y prévues, notamment pour la partie II de la zone de protection sanitaire, est bien le 31 décembre 2000 alors que le règlement grand-ducal litigieux a été pris le 14 décembre 2000 ;

Considérant que cependant la Cour se doit de souligner que le terme du 31 décembre 2000 a été connu par tous les intéressés, et à plus forte raison par les instances du pouvoir exécutif l'ayant fixé, dès à partir de la prise du règlement grand-ducal du 28 décembre 1995, partant depuis plus de cinq ans avant son échéance ;

Que dès lors il ne saurait être question d'urgence au sens de l'article 2(1) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 prérelatée, s'agissant d'un terme prévu par le pouvoir réglementaire lui-même et éminemment prévisible durant plus d'une demi-décennie quant à sa date d'échéance ;

Considérant que force est dès lors à la Cour de retenir que l'invocation de l'urgence à travers du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 ne rentre pas sous les prévisions de l'article 2(1) de ladite loi modifiée du 12 juillet 1996, en sorte que l'exception d'illégalité se trouve vérifiée, entraînant qu'au prescrit de l'article 95 de la Constitution, la Cour est amenée à devoir refuser l'application dudit règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 ;

Considérant que le refus d'approbation ministérielle déferé n'a dès lors pas utilement pu se fonder sur les dispositions dudit règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 pour arrêter l'interdiction de procéder à des extensions du périmètre d'agglomération concernant les localités de XXX et XXX ;

Considérant que ledit refus ministériel s'appuie encore, d'après son libellé, sur les dispositions de la loi du 27 mai 1961 précitée ;

Considérant que s'agissant de la zone II de protection sanitaire du barrage d'XXX, l'article 4 de ladite loi du 27 mai 1961 dispose que « *pour le restant de la zone dite zone II un règlement d'administration publique déterminera les installations, travaux et activités qui y sont interdits ou qui, sans préjudice des formalités requises par d'autres dispositions légales et réglementaires, sont soumis à autorisation préalable du ministre de la Santé publique, ainsi que les modalités d'application de cette disposition* » ;

Considérant qu'au-delà du fait qu'une interdiction d'extension du périmètre d'agglomération d'une localité, de par sa nature, ne rentre point sous les prévisions de l'article 4 y énoncées en tant que « *installations, travaux et activités* » à interdire, force est encore à la Cour de constater à partir du libellé clair et précis du texte légal sous analyse que la détermination des installations, travaux et activités à interdire ne résulte point de la loi, mais du règlement d'administration publique ainsi désigné, à prendre en son exécution ;

Qu'il est patent que le règlement grand-ducal modifié du 7 mars 1985 est venu à échéance le 31 décembre 2000 et a cessé d'être applicable à cette date, tandis que celui du 14 décembre 2000 vient d'être déclaré inapplicable ci-avant ;

Considérant qu'il s'ensuit qu'en l'absence de règlement grand-ducal qu'il serait permis à la juridiction saisie d'appliquer, les dispositions de la loi du 27 mai 1961 ne sont pas non plus de nature à fonder le refus d'approbation ministériel déféré ;

Considérant que l'approbation par l'autorité ministérielle d'un acte soumis à son contrôle doit en principe être pure et simple, cette autorité ne pouvant en règle générale rien ajouter, ni rien retrancher à la décision soumise à son contrôle ;

Considérant qu'à titre d'exception, l'approbation partielle d'un acte soumis au contrôle de l'autorité investie du pouvoir d'approbation est ainsi permise à la condition que les dispositions approuvées et celles non approuvées ne soient pas liées entre elles au point de former un ensemble indissociable (Cour adm. 25 novembre 1997, n° 9467C du rôle, Pas. adm. 2005, V° Tutelle administrative, n° 8, page 804 et autres références y citées) ;

Considérant que la décision ministérielle déférée s'analyse à la fois en approbation partielle de la délibération communale du 9 juillet 2004 et en refus partiel, dans la mesure de la réserve y exprimée se rapportant à l'interdiction de procéder à des extensions du périmètre d'agglomération des localités de XXX et de XXX sur base des dispositions de la loi du 27 mai 1961, ensemble le règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 litigieux ;

Considérant que dans la mesure où la réserve en question ne concerne que les périmètres d'agglomération des localités de XXX et de XXX, partant deux parties parfaitement détachables du plan d'aménagement général de la commune XXX, le principe même du refus partiel exprimé par le ministre de l'Intérieur et de

l'Aménagement du territoire n'est pas contraire aux attributions tutélaires ministérielles en la matière ;

Considérant qu'en égard aux développements qui précèdent ensemble la délimitation de l'assiette du recours opérée à sa base par la commune requérante, la décision ministérielle déférée n'encourt l'annulation que dans la mesure où elle est attaquée, c'est-à-dire dans les limites du refus d'approbation prononcé concernant plus précisément l'interdiction de procéder à des extensions du périmètre d'agglomération imposées pour les seules localités de XXX et de XXX ;

Que dans la mesure de l'annulation ainsi prononcée, il y a lieu à renvoi du dossier devant le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire en prosécution de cause ;

Considérant que concernant plus particulièrement les intervenants volontaires, leur réclamation, déclarée sans objet par la décision ministérielle déférée, recouvre son objet à travers l'annulation ci-avant retenue dans le chef de cette même décision.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant contradictoirement ;

vidant son arrêt du 29 juin 2006 ;

déclare recevables le recours et l'intervention volontaire ;

dit le recours fondé ;

par voie d'exception d'illégalité déclare inapplicables les dispositions du règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 tendant à assurer la protection sanitaire du barrage d'XXX ;

annule la décision ministérielle déférée dans la mesure du refus d'approbation y prononcé ;

renvoie le dossier devant le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire en prosécution de cause ;

condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg aux dépens d'appel relatifs au rôle inscrit sous le numéro 20513C du rôle.

Ainsi délibéré et jugé par :

Marion Lanners, présidente,
Francis Delaporte, premier conseiller, rapporteur,
Henri Campill, conseiller,

et lu par la présidente en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en-tête, en présence du greffier en chef de la Cour Erny May.

le greffier en chef

la présidente