

Audience publique du 19 janvier 2017

Recours formé par
Madame et consorts,,
contre l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 portant déclaration d'utilité publique les
travaux de construction d'une nouvelle voirie permettant de procéder à la suppression du
passage à niveau PN5 sur la route nationale N13 à Dippach-Gare et portant approbation du
plan parcellaire sujet à emprise et du tableau de l'emprise identifiant le propriétaire à
exproprier

JUGEMENT

Vu la requête inscrit sous le numéro 36570 du rôle et déposée le 7 juillet 2015 au greffe du tribunal administratif par Maître Trixi Lanners, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'ordre des avocats à Diekirch, au nom de Madame, demeurant à L-....., de Monsieur, demeurant à L-, de Madame, demeurant à L-.... et de Monsieur, demeurant à L-....., tendant à l'annulation de l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 portant déclaration d'utilité publique les travaux de construction d'une nouvelle voirie permettant de procéder à la suppression du passage à niveau PN5 sur la route nationale N13 à Dippach-Gare et portant approbation du plan parcellaire sujet à emprise et du tableau de l'emprise identifiant le propriétaire à exproprier ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 29 juillet 2015 par Maître Patrick Kinsch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réponse déposé le 7 décembre 2015 au greffe du tribunal administratif par Maître Patrick Kinsch, au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg lequel mémoire fut notifié en date du même jour par acte d'avocat à avocat au mandataire de Madame et consorts ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 7 janvier 2016 par Maître Trixi Lanners au nom de Madame et consorts lequel mémoire fut notifié en date du 6 janvier 2016 par acte d'avocat à avocat au mandataire de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 4 février 2016 par Maître Patrick Kinsch au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, lequel mémoire fut notifié en date du 5 février 2016 par acte d'avocat à avocat au mandataire de Madame et consorts ;

Vu les pièces versées et notamment l'arrêté grand-ducal critiqué;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Trixi Lanners et Maître Brice Olinger en remplacement de Maître Patrick Kinsch en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 27 juin 2016 ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport complémentaire, ainsi que Maître Trixi Lanners et Maître Brice Olinger en remplacement de Maître Patrick Kinsch en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 24 octobre 2016 à laquelle l'affaire a été refixée pour permettre à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg de déposer au greffe du tribunal administratif l'intégralité du dossier administratif et pour permettre à Madame et consorts d'en prendre connaissance.

L'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015, portant déclaration d'utilité publique les travaux de construction d'une nouvelle voirie permettant de procéder à la suppression du passage à niveau PN5 sur la route nationale N13 à Dippach-Gare et portant approbation du plan parcellaire sujet à emprise et du tableau de l'emprise identifiant le propriétaire à exproprier, désigné ci-après par « l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 », fut publié le 9 février 2015 au Mémorial A, n°19.

Ledit arrêté dispose que :

« Art. 1^{er}. Sont déclarés d'utilité publique les travaux de construction d'une nouvelle voirie permettant de procéder à la suppression du passage à niveau PN5 sur la route nationale 13 à Dippach-Gare.

Art. 2. Sont approuvés le plan parcellaire et le tableau de l'emprise pour laquelle l'expropriation est requise pour réaliser les travaux définis à l'article 1^{er}. Le tableau de l'emprise figure à l'annexe. Le plan parcellaire est tenu à la disposition des intéressés au Ministère du Développement durable et des Infrastructures, département des travaux publics, conformément à l'article 12, alinéa 2 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Art. 3. La parcelle de terrain dont l'emprise est nécessaire à l'exécution de ces travaux, définis à l'article 1^{er}, est, en tant que de besoin, expropriée conformément aux dispositions afférentes de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique à la demande de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 4. La prise de possession de la parcelle visée doit être réalisée dans un délai de cinq ans. (...) ».

Le tableau des emprises annexé au prédit arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 désigne la parcelle sise dans la Commune de Reckange-sur-Mess, au lieu-dit « rue de », inscrite au cadastre de la Commune de Reckange-sur-Mess, section B de Reckange-sur-Mess, sous le numéro, désignée ci-après par « la parcelle ».

Par requête, déposée le 7 décembre 2015 au greffe du tribunal administratif, Madame, Monsieur, Madame, et Monsieur, désignés ci-après par « les consorts », propriétaires en indivision de la parcelle ont introduit un recours tendant à l'annulation de l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015.

• Quant à la recevabilité du recours

L'Etat du Grand-Duché de Luxembourg soulève l'irrecevabilité du recours pour cause de tardiveté. Il souligne que les décisions administratives en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique constitueraient des actes administratifs à caractère réglementaire à l'encontre desquels le délai du recours contentieux serait de trois mois à partir de leur publication, en application de l'article 16 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, désignée ci-après par « la loi du 21 juin 1999 ». Or, l'arrêté litigieux ayant été publié au Mémorial le 9 février 2015, le recours, introduit le 7 juillet 2015, serait tardif.

Les consorts répliquent que la seule publication au Mémorial de l'arrêté grand-ducal litigieux ne suffirait pas pour faire courir les délais de recours. Encore faudrait-il, selon la jurisprudence et notamment selon un jugement du tribunal administratif du 7 mai 2003, inscrit sous le numéro 15453 du rôle, que la publication n'ait pas été inopérante. Ainsi, même si l'insertion au journal officiel était le système ordinaire de publication des lois, arrêtés et règlements, aucun profane ne lirait quotidiennement ledit journal et ceci ne saurait être exigé de lui. En l'espèce, les négociations quant à un éventuel achat par l'Etat de la parcelle auraient débuté le 19 août 2010 avec Monsieur, entretemps décédé. Ni Monsieur, ni les consorts ne pourraient se voir imposer l'obligation de lire quotidiennement le Mémorial durant une période de cinq ans. Ainsi, la publication au journal officiel constituerait un système de publication tout à fait inopérant n'atteignant pas la finalité escomptée en pratique. D'ailleurs, le ministre du Développement durable et des Infrastructures, désigné ci-après par « le ministre », aurait lui-même jugé utile de porter l'arrêté grand-ducal litigieux à leur connaissance par lettre recommandée du 3 avril 2015. Ils concluent que, dans la mesure où la publication de l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 au Mémorial aurait été inopérante, le délai légal de trois mois pour introduire un recours contentieux devant les juridictions administratives n'aurait pas commencé à courir, de sorte que le recours sous examen serait recevable *ratione temporis*.

En ce qui concerne la question du délai pour introduire un recours contentieux contre un acte à caractère réglementaire, il y a lieu de renvoyer au susdit jugement du tribunal administratif du 7 mai 2003, inscrit au numéro 15453 du rôle, qui a tenu compte de la solution dégagée par la Cour européenne des droits de l'Homme¹ à propos de faits pertinents similaires à ceux gisant à la base de l'affaire dont le tribunal était saisi en 2003 et à ceux dont le tribunal est appelé à connaître dans le cadre de la présente affaire.

Dans le cadre de l'affaire dont la Cour européenne des droits de l'Homme était saisie, le propriétaire d'un terrain traversé par une rivière envisageait de transformer en micro-centrale autonome un barrage hydroélectrique désaffecté et se mit, à ces fins, en relation avec les autorités compétentes qui, se montrant dans un premier temps favorables au projet, entamèrent cependant, par la suite, une procédure de classement de la vallée dans laquelle se trouvaient les terrains en question en site pittoresque d'intérêt général devant entraîner l'échec du projet d'installation d'une micro-centrale. Le propriétaire s'engagea dans un échange de courriers avec les autorités dans lequel il s'opposa au classement de son terrain. Le décret portant classement de la vallée fut publié par extrait au journal officiel avec la mention que le texte complet pourrait être consulté à la préfecture compétente.

Un recours contentieux introduit par le propriétaire contre le décret portant classement fut rejeté par le Conseil d'Etat français pour avoir été introduit tardivement. Pour faire échec à

¹ Cour européenne des droits de l'Homme 16 décembre 1992, affaire *Geouffre de la Pradelle c/ France*, affaire n° 87/1991/339/412.

la tardiveté de sa requête, le propriétaire avait soutenu que les dispositions réglementaires prévoyant la notification individuelle à certains propriétaires affectés par la mesure, à savoir à ceux appelés à modifier l'état ou l'utilisation des lieux litigieux, et la publication au journal officiel sans notification individuelle concernant les propriétaires non appelés à procéder à une telle modification créeraient une discrimination au détriment de la seconde catégorie de propriétaires en ce que ceux-ci ne disposeraient pas des mêmes délais de recours que ceux dont bénéficieraient les propriétaires relevant de la première catégorie. Le Conseil d'Etat avait retenu qu'une décision de classement d'un site pittoresque ne présente pas le caractère d'une décision individuelle et que, dès lors, le moyen tiré de ce que le décret violerait les règles relatives à la notification des actes et décisions individuelles serait inopérant.

Le propriétaire débouté s'adressa à la Cour européenne des droits de l'homme en invoquant l'article 6, paragraphe 1^{er} de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par une loi du 29 août 1953, désignée ci-après par « la CEDH », qui garantit à toute personne l'accès à un tribunal. Amené à penser que la décision de classement litigieuse constituerait une mesure individuelle, il aurait attendu la notification personnelle du décret litigieux pour saisir le Conseil d'Etat, dont l'arrêt lui aurait appris ultérieurement que le délai de recours avait expiré la veille du jour où le préfet lui communiqua ledit décret.

La Cour rappela que si « le droit à un tribunal » peut donner lieu à des limitations, celles-ci ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouverait atteint dans sa substance même. Elle souligna que le droit français offrait au requérant la possibilité d'attaquer en justice le décret litigieux, mais elle estima qu'il restait la question de savoir si les modalités d'exercice de ce recours, spécialement quant à la computation du délai à observer, permettaient de sauvegarder l'effectivité de l'accès au tribunal, voulue par l'article 6 de la Convention.

Elle prit acte des déclarations du gouvernement français selon lequel les décisions de classement d'un site comme pittoresque se rangeraient dans une catégorie d'actes *sui generis*: visant plutôt une zone géographique que les propriétaires eux-mêmes, elles revêtaient, comme les décisions réglementaires, un caractère général et impersonnel, catégorie de décisions pour lesquelles la publication au journal officiel marquerait à elle seule le point de départ du délai de recours.

Elle concéda que la règle de la publicité collective des décisions de classement présente des avantages incontestables en ce qu'elle a pour but d'assurer la stabilité de situations juridiques et d'alléger les formalités de la mise en œuvre de telles mesures, surtout lorsque celles-ci couvrent des parcelles étendues appartenant à un grand nombre de personnes. Elle poursuivit: « *On ne peut cependant que relever, avec le requérant, l'extrême complexité du droit positif, telle qu'elle résulte de la combinaison de la législation relative à la protection des sites avec la jurisprudence concernant la catégorisation des actes administratifs. Compte tenu aussi de la procédure effectivement suivie à l'égard de l'intéressé, qui s'étala sur non moins de deux ans et demi (...), elle était propre à créer un état d'insécurité juridique quant à la nature exacte du décret de classement de la [zone litigieuse] et au mode de calcul du délai du recours.* » (par. 33, al. 1^{er}). Après avoir souligné la multiplicité des modes de publicité prévus par la législation afférente, la Cour souligna qu'en outre, l'opération litigieuse concernait une superficie limitée et touchait en tout et pour tout huit propriétaires identifiés, le requérant ainsi que les autres propriétaires concernés ayant d'ailleurs été individuellement informés de l'ouverture de la procédure de classement et de celle de l'enquête publique. Elle

conclut que ces notifications individuelles « *pouvaient raisonnablement donner à penser à ces derniers que le résultat, positif ou négatif, desdites procédures serait lui aussi communiqué à chacun d'eux sans qu'ils eussent à se plonger, des mois ou des années durant, dans la lecture du Journal officiel.* » (par. 33, al. 3).

Elle conclut que "*bref, le requérant était en droit de compter sur un système cohérent qui ménageât un juste équilibre entre les intérêts de l'administration et les siens; spécialement, il devait jouir d'une possibilité claire, concrète et effective de contester un acte administratif qui constituait une ingérence directe dans son droit de propriété*", et retint une violation de l'article 6, paragraphe 1^{er}.

Les similitudes de l'espèce avec le cas exposé ci-avant sont patentées.

En droit, et à l'instar du jugement précité rendu par le tribunal administratif en date du 7 mai 2003, le tribunal est en l'espèce amené à constater que le droit luxembourgeois connaît, tel que le droit français, une distinction entre les actes administratifs à caractère réglementaire et les décisions administratives individuelles – l'une et l'autre catégorie d'actes étant attaquables devant le juge administratif – avec des modes de publicité différents, engendrant à leur tour des points de départ divergents du délai de recours contentieux, le délai pour les décisions administratives individuelles prenant cours à partir de leur notification individuelle, à condition que celle-ci indique les voies de recours légalement prévues, et celui contre les actes réglementaires prenant cours à partir de leur publication ou, à défaut de publication, de leur notification ou du jour où le requérant en a eu connaissance. A l'instar des actes de classement comme site pittoresque en droit français, les arrêtés émanant du pouvoir réglementaire luxembourgeois déclarant d'utilité publique certains travaux, ainsi que des actes réglementaires portant approbation d'un plan parcellaire sujet à emprise et du tableau de l'emprise identifiant les propriétaires à exproprier pour autant que de besoin, constituent à leur tour des actes administratifs *sui generis* s'appliquant d'une part à une situation donnée, mais étant d'autre part de nature à atteindre un nombre indéterminé de personnes².

En l'espèce, les projets de compromis de vente, non signés, versés en cause, des 19 août 2010, 24 août 2011 et de fin 2011, témoignent du fait que l'Etat était en pourparlers au moins depuis l'année 2010 avec Monsieur - décédé le 30 juin 2013, époux de Madame et père de Monsieur, de Madame et de Monsieur - et Madame au sujet de la vente de la parcelle, Ces faits sont d'ailleurs amplement confirmés par les parties en cause. Par ailleurs, par courriers recommandés séparés du 7 août 2013, tant Madame, que Monsieur, Madame et Monsieur ont été informés par l'administration communale de Reckange-sur-Mess que « *dans le cadre de la procédure de déclaration d'utilité publique des travaux de construction d'une nouvelle voirie permettant de procéder à la suppression du passage à niveau PN5 sur la route nationale N13 à Dippach-Gare, en perspective de mettre en œuvre l'expropriation de certaines parcelles concernées par le projet* », dont notamment une partie de la parcelle, le plan parcellaire ainsi que le tableau des emprises étaient à leur disposition ainsi qu'à celle des autres intéressés du 8 août jusqu'au 28 août 2013 inclus au secrétariat communal de la communale de Reckange-sur-Mess.

Il s'ensuit que les consorts, informés individuellement de l'intention de l'Etat d'acquérir une partie de leur terrain et de l'ouverture d'une procédure d'expropriation à leur égard concernant notamment la parcelle dont ils sont propriétaires, ont légitimement pu

² cf. Cour adm. 11 décembre 1997, nos. 9805C et 10191C du rôle, Pas. adm. 2016, V° Expropriation pour cause d'utilité publique, n° 1

s'attendre à ce qu'un éventuel arrêté grand-ducal déclarant d'utilité public les travaux projetés sur leur parcelle et approuvant le plan parcellaire ainsi que le tableau des emprises leur soit notifié individuellement et ils ont, par conséquent, pu escompter que le délai d'un recours contentieux contre un tel acte réglementaire n'avait pas expiré, sans qu'on puisse leur faire grief de ne pas s'être régulièrement enquis de la teneur du Mémorial A où l'arrêté litigieux avait été publié.

Le volet de l'article 16 de la loi du 21 juin 1999 prévoyant pour les actes administratifs à caractère réglementaire un délai du recours contentieux de trois mois à partir de la publication de l'acte doit, au vu des circonstances particulières de la présente affaire et de l'enseignement de l'arrêt précité de la Cour européenne des droits de l'homme, être considéré en l'espèce comme contraire aux exigences de l'article 6, paragraphe 1^{er} de la CEDH de sorte que son application est à écarter dans le cas sous examen.

L'article 16 précité de la loi du 21 juin 1999 prévoit encore qu'à défaut de publication, circonstance à laquelle il y a lieu d'ajouter une publication inopérante, le délai d'introduction des recours contre les actes administratifs à caractère réglementaire commence à courir à partir de la notification ou du jour où le requérant en a eu connaissance.

En l'espèce, il ressort des pièces soumises au tribunal que par courrier recommandé du 3 avril 2015, notifié le 8 avril 2015, le ministre a communiqué l'arrêté grand-ducal litigieux aux consorts - à l'exception de Monsieur qui s'est vu notifier ledit arrêté grand-ducal par courrier recommandé du 13 juillet 2015 - de sorte que le délai de recours à l'encontre dudit arrêté a commencé à courir à l'égard des demandeurs le 8 avril 2015. Par conséquent, le recours déposé le 7 juillet 2015 a été introduit endéans le délai de trois mois de la prise de connaissance de l'acte. Le moyen d'irrecevabilité pour cause de tardiveté est partant à rejeter pour ne pas être fondé.

Aucun autre moyen d'irrecevabilité ayant été invoqué, le recours est recevable pour avoir, par ailleurs, été introduit dans les formes prévues par la loi.

• Quant au fond

A titre liminaire, il échet de relever que, dans le cadre de leur mémoire en réplique, les consorts affirment que l'Etat n'aurait versé aucun dossier administratif en cause, et ce, au mépris de l'article 8 (5) de la loi du 21 juin 1999 imposant à l'autorité ayant posé l'acte administratif litigieux l'obligation de déposer le dossier administratif au greffe du tribunal administratif sans autre demande, dans un délai de trois mois à compter de la communication du recours.

Force est d'abord au tribunal de constater que si les demandeurs ont soulevé le défaut du dépôt du dossier administratif au greffe du tribunal administratif, ils n'en ont tiré aucune conséquence par rapport à la légalité de l'arrêté grand-ducal déferé.

Par ailleurs, il échet de souligner qu'à l'audience publique du 27 juin 2016, le tribunal avait ordonné à la partie étatique de déposer le dossier administratif au greffe du tribunal administratif et avait refixé l'affaire pour continuation des débats à l'audience publique du 11 juillet 2016. Au vu du dépôt du volumineux dossier administratif au greffe du tribunal administratif par la partie étatique le 5 juillet 2016, soit quelques jours seulement avant l'audience publique du 11 juillet 2016, le tribunal refixa, par avis du 6 juillet 2016, une

nouvelle fois, l'affaire à l'audience publique du 24 octobre 2016 pour continuation des débats, dans l'intérêt d'une bonne instruction de l'affaire, voire des droits de la défense.

Force est dès lors au tribunal de constater que si les demandeurs ne disposaient pas de l'intégralité des documents figurant au dossier administratif, mais uniquement des pièces versées en cause par l'Etat, avant le dépôt au greffe du tribunal administratif de la requête introductive d'instance, ledit dossier fut néanmoins déposé au greffe du tribunal administratif le 5 juillet 2016, de sorte que les demandeurs ont valablement pu en prendre connaissance avant l'audience publique des plaidoiries. Les demandeurs disposaient, partant, de la possibilité de solliciter l'autorisation de déposer un mémoire supplémentaire ou de prendre oralement position par rapport aux documents contenus dans le dossier administratif à l'audience publique du 24 octobre 2016. Il s'ensuit qu'aucune violation des droits de la défense ne saurait être constatée en l'espèce.

A l'appui de leur recours, les demandeurs concluent d'abord à la violation par l'arrêté grand-ducal litigieux des articles 10 et 12 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, désignée ci-après par « la loi du 15 mars 1979 ». Ils expliquent, ainsi, que Monsieur, entretemps décédé, qui était à l'époque, copropriétaire de la parcelle avec son épouse aurait été contacté par le comité d'acquisition près le ministère du Développement durable et des Infrastructures au courant de l'année 2011, en vue de l'acquisition par l'Etat d'une partie de la parcelle Les négociations entre l'Etat et les époux-..... auraient porté sur la vente d'une surface de 41 ares de la parcelle Or, le tableau des emprises ainsi que le plan parcellaire, tels qu'approuvés par l'arrêté grand-ducal déferé, retiendraient que la surface sujette à expropriation de la parcelle serait de 44,43 ares. Les demandeurs estiment partant que l'emprise aurait été augmentée, de 3,43 ares, soit de 8,43% entre 2011 et 2015, alors même que le tracé de la route serait resté le même.

Ils se réfèrent ainsi, d'une part, à l'article 10 de la loi du 15 mars 1979, selon lequel le plan parcellaire et le tableau des emprises seraient envoyés au collège des bourgmestre et échevins de chacune des communes sur le territoire desquelles se trouvent des biens à exproprier pour ensuite être tenus à la disposition du public pendant vingt jours et, d'autre part, à l'article 12 de la même loi, selon lequel un arrêté grand-ducal déclarerait l'utilité publique de l'expropriation pour autant que celle-ci n'ait pas encore été déclarée d'utilité publique par une loi et approuverait le plan parcellaire ainsi que le tableau des emprises .

Les demandeurs font valoir qu'au vu du fait que les négociations initiales au sujet de l'achat d'une partie de la parcelle auraient porté sur une surface de 41 ares et que l'arrêté grand-ducal déferé porterait sur une surface sujette à expropriation de 44,43 ares, ils devraient du moins supposer que le plan parcellaire et le tableau des emprises, tels qu'approuvés par l'arrêté grand-ducal attaqué, différeraient de ceux déposés à la maison communale. Les consorts expliquent, à l'appui de leur supposition, que suite au décès de Monsieur le 30 juin 2013 et à défaut de partage de la succession avant le 7 août 2013 - date de l'information leur envoyée par l'administration communale de Reckange-sur-Mess qu'ils pourraient consulter le dossier et faire valoir leurs remarques - ils ne se seraient pas sentis investis du droit de pouvoir utilement intervenir en vue d'examiner le dossier et de formuler des remarques ou des critiques. De ce fait, ils n'auraient pas pu prendre inspection du dossier et n'auraient pas eu connaissance de la teneur du relevé parcellaire et du tableau des emprises tels que déposés entre les mains du collège des bourgmestre et échevins. Ils se devraient partant de supposer que la procédure d'approbation de l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 aurait été viciée *ab initio*.

La partie étatique conteste que le plan parcellaire ainsi que le tableau des emprises, tels qu'approuvés par l'arrêté grand-ducal déferé, différeraient de ceux déposés à l'administration communale de Dippach. Ainsi, le 3 septembre 2013, l'administration communale de Dippach aurait envoyé au ministre une lettre contenant plusieurs annexes dont notamment le tableau des emprises et le plan parcellaire litigieux qui auraient été tenus à la disposition du public. Le tableau des emprises indiquerait que la parcelle, qui devrait être incorporée dans le cadre des travaux d'utilité publique, aurait une contenance de 44,43 ares. De même, par lettre du 7 août 2013, l'administration communale aurait informé individuellement les consorts de la procédure de déclaration d'utilité publique des travaux de construction et du fait qu'une surface de 44,43 ares de leur parcelle serait concernée par cette mesure. L'Etat estime qu'eu égard aux considérations qui précèdent, il serait étonnant que les demandeurs ne se soient pas sentis investis du droit de pouvoir consulter le dossier que la commune aurait gardé à leur disposition. Il conclut que le tableau des emprises déposé par l'Etat entre les mains du collègue des bourgmestre et échevins aurait porté sur une partie de la parcelle d'une surface de 44,43 ares et non de 41 ares, de sorte que le moyen tiré d'une violation des articles 10 et 12 de la loi du 15 mars 1979 serait non fondé.

Les consorts répliquent qu'à l'appui de ses explications, la partie étatique aurait versé en cause les documents déposés à la commune de Dippach, qui seraient dépourvus de pertinence en l'espèce dans la mesure où la parcelle se situerait dans la commune de Reckange-sur-Mess.

A l'appui de son mémoire en duplique, la partie étatique verse le dossier transmis à l'administration communale de Reckange-sur-Mess, au sujet de la parcelle, dans le contexte de la suppression du passage à niveau PN5 sur la N13 à Dippach-Gare.

En ce qui concerne la question litigieuse relative à la convergence entre le plan parcellaire en ce compris le tableau des emprises, tels qu'approuvés par l'arrêté grand-ducal litigieux et ceux mis à la disposition du public par l'administration communale de Reckange-sur-Mess, le tribunal constate de prime abord que l'affirmation des consorts relative à une éventuelle divergence entre lesdits documents constitue une pure supposition qui n'est corroborée par aucun élément concret. En effet, les parties demanderesses font elles-mêmes état de leurs hypothèses dans le cadre de leur requête introductive d'instance en affirmant que : *« Tout porte également à croire que le plan parcellaire et le tableau des emprises tels que déposés entre les mains du collègue des bourgmestre et échevins portait donc sur 41 ares – les requérants doivent du moins supposer que tel est le cas. »*.

Quant au fond de la question litigieuse, il ressort de l'avis au public établi le 7 août 2013 par l'administration communale de Reckange-sur-Mess, ainsi que du certificat de publication établi par la même administration communale le 29 août 2013 et signé par le bourgmestre et le secrétaire communal, que le plan parcellaire ainsi que le tableau des emprises relatifs à l'expropriation de la parcelle dans le contexte de la suppression du passage à niveau PN5 sur la N13 à Dippach-Gare ont été mis à la disposition du public au secrétariat de la commune de Reckange-sur-Mess du 7 août au 28 août 2013 inclus et que le public en a été informé. Il ressort, par ailleurs, d'un document versé en cause par la partie étatique, intitulé *« Suppression du passage à niveau PN 5 sur la N13 à Dippach-Gare Commune de Reckange-sur-Mess Tableau des emprises »*, signé tant par l'ingénieur l'ayant dressé et présenté, que par le directeur de l'administration des Ponts et Chaussées l'ayant vu et proposé et, enfin, par le ministre du Développement durable et des Infrastructures l'ayant

vu et approuvé, que le tableau des emprises tel que transmis à l'administration communale de Reckange-sur-Mess renseigne une surface totale sujette à expropriation de la parcelle de 44,43 ares.

Eu égard aux documents ainsi versés en cause par la partie étatique et face à la simple supposition des demandeurs, non autrement étayée, le tribunal est amené à retenir qu'il apparaît qu'aucune divergence entre le plan parcellaire et le tableau des emprises tels qu'approuvés par l'arrêté grand-ducal déféré, et le plan parcellaire et le tableau des emprises mis à la disposition du public n'est établie, de sorte que le moyen d'annulation tiré du fait que la procédure d'élaboration de l'arrêté grand-ducal litigieux serait « *irrégulière ab initio* » est à rejeter pour ne pas être fondé.

Les consorts avancent un second moyen, en exposant que l'augmentation de l'emprise pour laquelle l'arrêté grand-ducal litigieux prévoirait l'expropriation, ne serait pas justifiée, eu égard à un tracé de route resté identique. Ils affirment ainsi qu'ils « *contestent qu'en vue de la réalisation des travaux (apparemment) d'utilité publique prévus, il soit nécessaire de les exproprier de 44,43 ares. C'est donc l'emprise/ le périmètre qui est contesté.* ». Ils estiment que pendant de longues années, une surface de 41 ares aurait suffi en vue de la réalisation des travaux projetés et que le périmètre de la surface à exproprier aurait soudainement été augmenté sans le moindre motif à 44,43 ares. Cette augmentation subreptice et inexplicquée de l'emprise devrait nécessairement résulter d'une erreur de fait, sinon d'une erreur d'appréciation manifeste étant donné que l'Etat n'aurait pas besoin d'une surface de 44,43 ares, afin de réaliser les travaux, mais qu'une surface de 41 ares devrait suffire. La situation de fait et l'emprise nécessaire pour l'exécution des travaux auraient donc manifestement été mal appréciées et l'arrêté grand-ducal attaqué devrait encourir l'annulation de ce fait.

Dans le même contexte, les consorts soutiennent encore qu'il découlerait de l'article 16 de la Constitution, ainsi que de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH que la surface d'une parcelle à exproprier devrait être cantonnée au strict minimum de ce qui est nécessaire en vue de satisfaire à des considérations d'utilité publique. Or, en l'espèce, l'Etat procéderait à l'expropriation d'une surface plus importante - 44, 43 ares - que celle dont il aurait besoin - 41 ares - en vue de la réalisation de travaux de construction d'une nouvelle voirie à Dippach-Gare. L'arrêté grand-ducal déféré contreviendrait partant à l'article 16 de la Constitution ainsi qu'à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH, de sorte qu'il devrait encourir l'annulation.

La partie étatique insiste de prime abord sur le fait que les travaux envisagés auraient été déclarés d'utilité publique pour contrer une éventuelle contestation à ce sujet de la part des consorts Elle renvoie ainsi aux articles 10 et 16 la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, ci-après désignée par « la loi du 10 mai 1995 » desquels il ressortirait que les travaux de construction d'une nouvelle voirie permettant de procéder à la suppression du passage à niveau PN5 sur la route nationale N13 à Dippach-Gare auraient été déclarés d'utilité publique, tel que cela serait prévu à l'article 4, 1) de la loi du 15 mars 1979.

En ce qui concerne la surface sujette à expropriation de la parcelle, la partie étatique explique que, contrairement à ce qu'affirment les consorts, l'emprise sur leur terrain aurait été réduite au cours des années. Ainsi, initialement, il aurait été prévu que les travaux de construction d'une nouvelle voirie permettant de procéder à la suppression du

passage à niveau PN5 sur la route nationale N13 à Dippach-Gare s'étendent sur une surface totale de 51,66 ares de la parcelle Néanmoins, Monsieur aurait refusé de négocier une vente de gré à gré portant sur une surface de 51,66 ares nécessaire à la réalisation des travaux, de sorte que l'Etat, dans l'optique d'éviter de devoir recourir à une procédure d'expropriation, aurait réétudié le projet de construction, afin de réduire la surface de terrain, appartenant aux consorts, devant être intégrée dans les emprises du futur contournement. L'Etat aurait ainsi trouvé pour solution la construction d'un rond-point à trois branches au lieu d'un « *croisement en T* » et cette solution aurait permis de réduire l'emprise sur le terrain des consorts à une surface de 44,43 ares. Par la suite, dans le cadre des discussions en vue d'un échange de terrain ou d'une vente de gré à gré du terrain de Monsieur, l'Etat se serait déclaré prêt à faire des concessions en réduisant à 41 ares la surface que Monsieur serait amené à céder à l'Etat. Néanmoins, cette réduction de surface aurait été conditionnée par le fait que l'Etat construise, à ses frais, un mur de soutènement le long de la nouvelle limite du terrain appartenant aux consorts Face au maintien du refus de Monsieur de vendre une partie de la parcelle, l'Etat aurait renoncé au projet de construction d'un mur de soutènement – qui aurait engendré des frais supplémentaires – pour déclencher la procédure d'expropriation d'une surface de 44,43 ares de la parcelle

L'Etat conteste encore toute violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH au motif qu'une surface supérieure à celle nécessaire à la construction de la voirie supplémentaire à Dippach-Gare serait expropriée en l'espèce.

Dans le cadre de leur mémoire en réplique, les consorts maintiennent leur contestation relative à la taille de la surface à exproprier et affirment qu'une expropriation d'une surface totale de 41 ares de leur parcelle devrait être suffisante pour la construction de la route projetée.

A titre liminaire, le tribunal précise que dans le cadre de leur requête introductive d'instance, les demandeurs se sont référés aux travaux de construction visés par l'arrêt grand-ducal déféré en les termes suivants : « *la réalisation des travaux (apparemment) d'utilité publique* ». Si, par cette formulation, les demandeurs ont pu laisser sous-entendre qu'ils contestent l'utilité publique des travaux envisagés, ils n'ont toutefois avancé aucun moyen concret en ce sens, ni dans le cadre de la requête introductive d'instance, ni dans le cadre de leur mémoire en réplique. Bien au contraire, dans leur requête introductive d'instance, les demandeurs ont expliqué que l'Etat projetait « *la construction dans les communes de Reckange/Mess et de Dippach d'une nouvelle voirie du genre « contournement » d'une longueur d'environ 1,5 kilomètre, afin d'alléger le trafic autour de la gare de Dippach et que la construction de cette nouvelle voirie entraîner[ait] la suppression du passage à niveau PN5 à Dippach-Gare* » et que « *la finalité de la construction du contournement consiste[rait] en la réduction du trafic autour de Dippach-Gare et des bouchons qui y sont provoqués aux heures de pointe du fait que des nombreuses voitures [devraient] patienter devant le passage à niveau pendant le temps de fermeture des barrières* », permettant ainsi de supposer qu'ils reconnaissaient le caractère d'utilité publique que revêt le projet de construction envisagé. Dès lors, et au vu de l'intégralité des moyens formulés par les demandeurs dans le cadre du recours sous examen, le tribunal est amené à retenir qu'ils n'ont pas contesté le caractère d'utilité publique des travaux de constructions visés par l'arrêt grand-ducal déféré.

Il convient néanmoins, dans un souci d'exhaustivité, de préciser qu'aux termes de l'article 10 de la loi du 10 mai 1995 : « (...) 2. *Le Gouvernement est autorisé à réaliser les projets d'infrastructure ferroviaire énoncés au programme des investissements repris au paragraphe 3. et concernant la remise en état, la modernisation et l'extension du réseau ferré ainsi que la suppression de lignes. Les projets en question comprennent les études préparatoires et définitives, l'acquisition des terrains et des immeubles bâtis, la construction, le parachèvement et l'équipement des voies, installations de voies et ouvrages d'art, les raccordements à l'infrastructure existante ainsi que le rétablissement des communications interrompues.* ». Le paragraphe 3, cité par le paragraphe 2 de l'article 10 de la loi du 10 mai 1995, énumère, sous son point 12,^o le « *Renouvellement et [la] suppression de passages à niveau sur l'ensemble du réseau* ». L'article 16 de la même loi dispose quant à lui que : « *Les opérations immobilières qui sont réalisées dans l'intérêt de la mise en œuvre du programme dont question aux paragraphes 2. et 3. de l'article 10 sont reconnues d'utilité publique.* (...) ».

Il suit d'une lecture combinée des articles précités que les travaux liés au renouvellement et à la suppression de passages à niveau sur le réseau ferré ont été déclarés d'utilité publique par la loi du 10 mai 1995 et ce, conformément aux articles 3 et 4 de la loi du 15 mars 1979, selon lesquels les tribunaux ne peuvent prononcer l'expropriation que pour autant que l'utilité publique ait été déclarée dans les formes établies par la loi, formes qui consistent, lorsque comme en l'occurrence l'expropriation est poursuivie à la demande de l'Etat, soit en une loi, soit en un arrêté grand-ducal pris après délibération du conseil de gouvernement, le Conseil d'Etat entendu.

Concrètement, en ce qui concerne la contestation des demandeurs relative à la taille de la partie de la parcelle sujette à expropriation, le tribunal relève, en premier lieu, que s'il est vrai que dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre une norme réglementaire, le juge a le droit et le devoir de vérifier l'existence matérielle des faits gisant à la base de la mesure contestée, ce contrôle ne saurait s'étendre à des questions de pure opportunité politique de la mesure³. Or, la décision relative au principe même de la construction d'une nouvelle voie de transport ou de circulation, voire même du tracé ou de l'emprise de ladite voie de transport, relève d'un choix politique et échappe dans cette mesure au contrôle des juridictions administratives⁴.

En revanche, le juge administratif est appelé à contrôler la légalité des actes administratifs à caractère réglementaire. En effet, même en l'absence d'une exigence légale ou réglementaire spécifique relative à l'indication formelle des motifs, les actes administratifs à caractère réglementaire doivent reposer sur de justes motifs légaux devant avoir existé au moment où ils ont été respectivement pris, motifs dont le juge administratif est appelé à vérifier tant l'existence que la légalité. Ces motifs doivent être rétraçables, à la fois par la juridiction saisie et par les administrés intéressés, afin de permettre l'exercice effectif du contrôle juridictionnel de légalité prévu par la loi⁵. Le contrôle du juge administratif saisi d'un recours contre un acte administratif à caractère réglementaire est partant limité aux seuls aspects de légalité tirés de l'incompétence, de la violation de la loi ou des formes destinées à

³ Cour adm. 12 décembre 1998, n° 10452C du rôle, Pas. adm. 2016. V° Actes réglementaires, n°23 ainsi que les autres références y citées.

⁴ Voir en ce sens : André Holleaux en collaboration avec Thibaut Célérier, *Le juge administratif & l'urbanisme, L'expropriation pour cause d'utilité publique*, édition EFE, Paris 1994, p.112

⁵ Cour adm. 23 février 2006, n° 20173C du rôle, Pas. adm. 2016, V° Actes réglementaires, n° 26 et autres références y citées.

protéger les intérêts privés ou encore de l'excès ou du détournement de pouvoir, à l'exclusion des considérations de l'opportunité de la mesure réglementaire prise par les autorités politiques compétentes.

Dès lors et plus concrètement dans le contexte d'un recours, tel qu'en l'occurrence, dirigé contre un arrêté grand-ducal approuvant un plan parcellaire ainsi qu'un tableau des emprises relatifs aux parcelles à exproprier, il échet de retenir que si la contestation du choix du tracé, voire de l'emprise d'un projet de construction et ainsi des parcelles à exproprier, échappe au contrôle du juge administratif pour autant qu'il relève d'une considération d'opportunité, il n'en demeure pas moins que le juge administratif est appelé dans le cadre du contentieux de la légalité prévu à l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996 d'analyser la légalité dudit arrêté grand-ducal. Ainsi, le tribunal est amené à examiner si les motifs gisant à la base de l'arrêté grand-ducal déféré existent et sont retraceables et si l'arrêté grand-ducal n'est pas entaché d'une illégalité tirée de l'incompétence, de la violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés ou encore de l'excès ou du détournement de pouvoir, sans pour autant empiéter sur des considérations d'opportunité politique.

En l'espèce, le projet de construction à la base de l'arrêté grand-ducal litigieux consiste en la construction d'une nouvelle voirie permettant de procéder à la suppression du passage à niveau PN5 sur la route nationale N13 à Dippach-Gare, dont le caractère d'utilité publique est constant et non contesté en cause, tel que relevé ci-avant. Etant donné que la route projetée passe par la parcelle, des négociations furent entamées par l'Etat avec Monsieur et Madame – négociations reprises suite au décès de Monsieur avec les consorts – en vue d'une éventuelle acquisition d'une partie de la parcelle, Il est constant en cause pour ressortir des pièces soumises au tribunal que les discussions sur l'acquisition furent lancées au plus tard en 2010 et qu'au cours de celles-ci tant la surface sujette à négociation que son prix ont varié. Ainsi, un projet de compromis de vente daté au 19 août 2010 porte sur l'acquisition d'une surface de 51,66 ares de la parcelle, tandis que deux autres projets d'échange de vente, versés en cause par la partie étatique, et datés au 24 août 2011, respectivement à l'année 2011 portent sur une surface de 41 ares. Enfin, un projet de compromis de vente envoyé par courrier recommandé du 19 juin 2015 à Monsieur porte sur une surface de 44,43 ares de la parcelle, Il ressort des explications de la partie étatique, non contestées sur ce point, que si le projet de construction portait initialement sur une surface de 51,66 ares de la parcelle, cette emprise fut réduite, suite aux contestations de Monsieur, à une surface de 44,43 ares, grâce à la modification du projet de construction et au remplacement d'un « *croisement en T* » par un rond-point à trois branches. Il ressort encore des explications de la partie étatique que face au refus persistant de Monsieur de négocier la vente d'une partie de la parcelle, l'Etat a proposé la construction, à ses frais, d'un mur de soutènement permettant de réduire l'emprise du projet de construction de la nouvelle voirie sur la parcelle à une surface de 41 ares. Il ressort, enfin, des explications de la partie étatique que cette dernière proposition a été faite dans le seul but de trouver un arrangement avec les consorts et d'éviter une procédure d'expropriation, alors que la construction d'un mur de soutènement aurait engendré des frais supplémentaires. Face au refus de Monsieur d'accepter cette dernière proposition, l'Etat explique ne pas avoir voulu engager les frais supplémentaires pour la construction d'un mur de soutènement et avoir engagé la procédure en vue de l'expropriation de 44,43 ares de la parcelle

Force est au tribunal de constater que trois plans versés en cause tant par la partie étatique que par les demandeurs, alors même qu'ils sont dépourvus de toute légende et explication, permettent toutefois de retracer les explications de la partie étatique du moins en

ce qui concerne l'élaboration successive des différentes versions du projet de construction d'une nouvelle voirie et de constater qu'un projet de construction d'une voirie en vue de la suppression du passage à niveau à Dippach-Gare comportant un « *croisement en T* » fut élaboré, qu'une autre version du projet comporte un giratoire à trois branches et qu'une dernière version du projet réduisit l'emprise de la voirie projetée sur la parcelle à l'Est de ladite voirie.

Force est encore au tribunal de constater que les demandeurs se limitent à affirmer de manière abstraite et sans explication concrète, qu'une surface de 41 ares de leur parcelle serait suffisante pour la réalisation de la route projetée et qu'il ne serait pas nécessaire de poursuivre l'expropriation d'une surface totale de 44,43 ares, sans pour autant contester l'historique de l'évolution du projet de construction tel qu'avancé par l'Etat, et sans contester quant au fond l'explication selon laquelle la construction d'un mur de soutènement engendrerait des frais supplémentaires à charge de l'Etat.

Ainsi, au vu des explications de la partie étatique, le tribunal est amené à retenir que la motivation du choix de l'emprise du projet de construction de 44,43 ares sur la parcelle, est retraçable et consiste en des considérations économiques, non utilement contestées par les demandeurs et démenties par aucun élément objectif de la cause, de sorte que par rapport aux moyens avancés en cause, aucune illégalité de l'arrêté grand-ducal déféré, tirée de l'incompétence, de la violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés ou encore de l'excès ou du détournement de pouvoir ne peut être constatée.

Dès lors, la contestation des consorts relative à la taille de l'emprise du projet de construction sur leur parcelle est à rejeter pour ne pas être fondée.

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de rejeter le moyen des consorts tiré d'une violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la CEDH au motif que l'Etat entendrait procéder à l'expropriation d'une surface supérieure à celle qui serait strictement nécessaire à la réalisation du projet de construction d'une voirie supplémentaire en vue de la suppression du passage à niveau à Dippach-Gare.

Ainsi, aux termes de l'article 16 de la Constitution : « *Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi.* ».

L'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH intitulé : « *Protection de la propriété* » dispose que : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.*

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Il s'en suit qu'une privation de la propriété privée ne peut être effectuée que dans l'intérêt général et à charge d'une juste réparation. La Cour européenne des droits de l'Homme a retenu, dans ce contexte, que pour être compatible avec l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH une mesure d'expropriation doit remplir trois conditions : elle doit être effectuée « *dans les conditions prévues par la loi* », « *pour cause d'utilité*

publique » et « *dans le respect d'un juste équilibre entre les droits du propriétaire et les intérêts de la communauté* »⁶.

En l'espèce, en ce qui concerne les deux premières conditions, de légalité et d'utilité publique, le tribunal vient de constater que la caractère d'utilité publique du projet de construction gisant à la base de l'arrêté grand-ducal déferé n'est pas contesté, mais que les parties se limitent à critiquer les modalités de la mise en œuvre concrète du projet. Le tribunal vient, par ailleurs, de constater par rapport au moyen des consorts selon lequel l'Etat envisagerait d'exproprier une surface de leur parcelle supérieure au strict nécessaire pour la réalisation du projet de construction d'une voirie supplémentaire en vue de la suppression du passage à niveau à Dippach-Gare, qu'aucune illégalité de l'arrêté grand-ducal déferé, tirée de l'incompétence, de la violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés ou encore de l'excès ou du détournement de pouvoir ne pouvait être observée. Les conditions d'utilité publique et de légalité sont partant remplies par l'arrêté grand-ducal déferé. Quant à la troisième condition, relative à la proportionnalité de la limitation apportée au droit de propriété, elle s'apprécie à son tour en fonction de trois conditions, à savoir, premièrement, l'aptitude de l'ingérence litigieuse à atteindre l'objectif poursuivi, deuxièmement, la nécessité de l'ingérence et, enfin, troisièmement, la proportionnalité au sens strict, c'est-à-dire, la proportionnalité entre la somme des préjudices occasionnés par l'ingérence et le bénéfice généré pour l'intérêt général⁷. La condition de nécessité étant seule litigieuse en l'espèce, dans la mesure où les demandeurs soutiennent que l'Etat envisagerait de s'approprier une surface de leur parcelle supérieure à celle dont il aurait strictement besoin, le tribunal procèdera à l'analyse de cette seule condition. La condition de nécessité suppose que l'objectif poursuivi ne puisse pas être atteint par un moyen moins attentatoire au droit en cause. Bien que la Cour européenne des droits de l'homme ne l'énonce pas de manière explicite sous l'angle de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH, la possibilité d'atteindre le même objectif par la mise en œuvre de moyens moins attentatoires aux droits du propriétaire devrait, en principe, pouvoir être invoquée pour démontrer le caractère disproportionné de la mesure litigieuse. Il appartiendrait alors aux autorités de démontrer l'absence de tels moyens⁸.

En l'espèce, les demandeurs se limitent à affirmer que la construction d'une nouvelle voirie permettant de procéder à la suppression du passage à niveau PN5 serait tout aussi bien réalisable en n'ayant recours qu'à l'expropriation d'une surface de 41 ares au lieu de celle de 44,43 ares, sur base du fait que l'Etat leur aurait à un moment donné au cours des négociations relatives à la vente de leur parcelle, proposé de n'en racheter qu'une surface de 41 ares. Toujours est-il que le tribunal vient de retenir que l'Etat a valablement expliqué que lesdites négociations ont successivement porté sur une surface de 51,66 ares, 44,43 ares et 41 ares de la parcelle des demandeurs et qu'il n'a finalement été proposé aux demandeurs que de n'en racheter qu'une surface de 41 ares nécessitant la construction onéreuse d'un mur de soutènement, que sous condition que la procédure d'expropriation puisse être évitée. Ces explications n'ayant pas utilement été contestées par les demandeurs et étant retraçables pour être, du moins en ce qui concerne l'élaboration successive de différentes versions du projet de construction d'une nouvelle voirie, appuyées par des documents soumis au tribunal, ce dernier est amené à conclure que l'Etat a démontré à suffisance de droit qu'aucune alternative raisonnable n'existe par rapport au projet d'expropriation envisagé permettant d'atteindre le

⁶ Cour EDH, grande chambre, arrêt *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie*, du 25 octobre 2012, §94.

⁷ *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, sous la direction de David Renders, Collection Centre Montesquieu d'études de l'action publique n° 34, édition Bruylant, 2013, p.60.

⁸ *op. cit.* p.61

même objectif par la mise en œuvre de moyens moins attentatoires aux droits des propriétaires.

Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le moyen des consorts tiré d'une violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH au motif que l'Etat entendrait procéder à l'expropriation d'une surface supérieure à celle qui serait strictement nécessaire à la réalisation du projet de construction d'une voirie supplémentaire en vue de la suppression du passage à niveau à Dippach-Gare.

En dernier lieu, les demandeurs soulèvent une violation à un autre titre de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH. Ils expliquent , en effet, qu'en raison de la configuration de la parcelle, le tracé de la route projetée provoquerait le morcellement de la parcelle en trois lots non contigus, ce qui engendrerait différentes conséquences. Ainsi, un des trois lots ne serait plus accessible qu'en passant par la parcelle avoisinante, dont les demandeurs ne seraient pas propriétaires, tandis que jusqu'à présent, la parcelle aurait longé sur des dizaines de mètres la rue de de sorte qu'aucun problème d'accessibilité ne se serait posé. De surplus, le passage permettant d'accéder à leur propriété serait étroit, rendant ainsi difficile le passage avec des grandes machines agricoles. Par ailleurs, les deux autres lots issus du morcellement seraient réduits à une taille extrêmement limitée de quelque 15 ares, leur enlevant ainsi toute utilité et toute rentabilité économique pour les demandeurs. En effet, ces lots seraient de taille trop réduite pour y entreprendre de la culture puisque les machines agricole modernes seraient trop grandes pour travailler sur des parcelles de taille si réduite. Les demandeurs expliquent encore qu'une source d'eau issue d'une nappe phréatique serait sise dans un des trois lots et que du fait du morcellement de la parcelle en trois lots, l'équilibre naturel de la parcelle ne pourrait plus être maintenu en raison du fait que deux des lots seraient privés de l'accès à cette source. Par ailleurs, en raison de l'éloignement des deux lots de taille réduite de la ferme de Monsieur, il serait quasiment impossible d'y mettre des vaches laitières ou un cheptel bovin en pâture. De surplus, les bêtes n'auraient pas accès à l'eau puisque la source d'eau serait située dans un des trois lots seulement. Les demandeurs affirment encore que les deux lots de taille réduite seraient situés en zone verte et ne pourraient, ainsi, pas constituer des terrains à bâtir. Ils estiment encore que la valeur des deux lots de taille réduite aurait fortement diminué en raison du morcellement, ce qui pèserait d'autant plus lourd sur eux qu'ils auraient acheté le terrain à l'époque à un prix nettement supérieur au prix en vigueur pour des terrains agricoles, en raison de l'emplacement de la parcelle, le long de la rue de et à côté de deux parcelles construites.

Les demandeurs concluent que le tracé de la route envisagée serait projeté de telle manière que deux de leurs lots perdraient toute utilité et rentabilité économiques, dans la mesure où ils deviendraient foncièrement inutilisables à toute activité agricole ainsi qu'à la construction ou toute autre activité, et que le troisième lot serait devenu difficilement accessible. Ils seraient ainsi *de facto* expropriés des deux lots de taille réduite, puisqu'ils y seraient privés des aspects essentiels de leur droit de propriété. Même si juridiquement leur droit de propriété restait intact, la possibilité pratique d'exercer leurs droits serait largement limitée. Ainsi, le juste équilibre entre les exigences d'intérêt général et leurs droits fondamentaux serait manifestement rompu.

La partie étatique, tout en contestant toute violation de l'article 16 de la Constitution ou de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH, renvoie à l'article 37 de la loi du 15 mars 1979, en application duquel, les demandeurs pourraient obliger l'Etat à acquérir

l'intégralité de leur parcelle et demander une indemnité pour la cession de leur parcelle. Elle conclut partant au rejet du moyen avancé par les demandeurs.

Quant à l'argument de la partie étatique, il échet de préciser qu'aux termes de l'article 37 de la loi du 15 mars 1979 : « *Les bâtiments dont il est nécessaire d'acquérir une portion pour cause d'utilité publique, sont achetés en entier, si les propriétaires l'ont requis avant le jugement qui ordonne qu'il sera procédé au règlement de l'indemnité.*

Il en est de même de toute parcelle de terrain qui, par suite du morcellement, se trouve réduite au quart de la contenance totale, si toutefois le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu et si la parcelle ainsi réduite est inférieure à dix ares. »

Force est au tribunal de constater que ladite disposition n'est pas applicable en l'espèce, étant donné, premièrement, que son alinéa 1^{er} n'a trait qu'aux bâtiments et que le litige porte en l'espèce sur des terrains et, deuxièmement, que son second alinéa ne peut s'appliquer que pour autant que la parcelle dont la surface a été réduite suite à un morcellement est d'une contenance inférieure à dix ares et qu'il n'est pas contesté en l'espèce que les lots issus du morcellement de la parcelle portent sur une surface nettement supérieure à dix ares.

En ce qui concerne la violation de l'article 16 de la Constitution ainsi que de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH, invoquée par les demandeurs, au motif de la perte de toute utilité et rentabilité économiques des trois lots de terrains, issus du morcellement de la parcelle, le tribunal constate de prime abord qu'il n'y a pas de transfert de propriété de ces trois lots des consorts vers l'Etat, de sorte qu'en principe aucune expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution ou de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH ne peut être constatée.

Les demandeurs estiment toutefois encore que la construction de la route en vue de la suppression du passage à niveau PN 5, impliquant le morcellement de leur parcelle en trois lots rendus inutilisables, constituerait une mesure affectant l'utilisation de leur bien immobilier et opérant un changement dans les attributs du propriétaire qui serait substantiel à ce point qu'il priverait le propriétaire de ses aspects essentiels, de sorte à produire les mêmes effets que ceux d'une expropriation. Les demandeurs fondent leur argumentation essentiellement sur un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 23 septembre 1982 *Sporrong et Lonnroth*⁹.

Par ledit arrêt, la Cour européenne des droits de l'Homme avait notamment retenu que dès que le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu, était rompu, il y avait violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH. Cette conclusion a par la suite été affirmée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle a ainsi retenu, entre autres, dans le cadre d'un arrêt rendu le 16 septembre 1996 *Matos E. Silva, Lda et autres contre Portugal* que les demandeurs avaient subi une ingérence dans leur droit au respect de leurs biens, même si celle-ci ne constituait pas une expropriation formelle ou de fait. La Cour a encore retenu que même si les mesures litigieuses auraient poursuivi un objectif d'intérêt public, elles avaient eu, dans les circonstances de la cause, pour les demandeurs des répercussions sérieuses et dommageables, de sorte qu'ils avaient eu à

⁹ Cour EDH, arrêt *Sporrong et Lonnroth c. Suède*, du 23 septembre 1982, *Requête no 7151/75; 7152/75*, v. à ce sujet : *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Paul Lewalle, publié dans : *Contrainte, limitation et atteinte à la propriété*, sous la coordination de Pascale Lecocq et Paul Lewalle, éditions Larcier, 2005, p. 19 et s.

supporter une charge spéciale et exorbitante ayant rompu le juste équilibre entre l'intérêt général et la sauvegarde du droit au respect des biens impliquant une violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH¹⁰.

En l'espèce, force est d'abord au tribunal de constater que les travaux de construction d'une route permettant de supprimer le passage à niveau PN 5 concernés par l'arrêté litigieux, affectent la propriété des demandeurs, non seulement par le fait qu'une partie de leur parcelle est susceptible d'être expropriée, mais encore par la circonstance que le tracé de la route divise la parcelle des demandeurs en trois lots non contigus. Toujours est-il que le tribunal ne saurait suivre le raisonnement des demandeurs selon lequel l'expropriation ne serait pas limitée aux 44,43 ares fixés par l'arrêté grand-ducal litigieux mais porterait également sur quelques 30 ares supplémentaires « *devenus foncièrement inutilisables* ». Ainsi, si les demandeurs font état d'un accès différent et à leurs dires, moins aisé, à l'un des trois lots issus du morcellement de la parcelle, du fait que deux des trois lots ne disposeraient plus que d'une contenance de quelques 15 ares et, enfin du fait qu'une source d'eau en provenance d'une nappe phréatique située sur un des trois lots ne pourrait plus profiter aux deux autres lots, force est au tribunal de constater, surtout au vu du fait qu'ils n'apportent aucun élément concret destiné à appuyer leurs affirmations, que ces dernières ne témoignent pas d'un défaut effectif de toute utilité des trois lots. En effet, leurs explications se limitent plutôt à faire état du fait qu'ils ne pourraient pas continuer à exploiter la parcelle de la même manière que celle qu'ils utilisaient avant la construction de la nouvelle route. En tout état de cause, les explications des demandeurs ne font pas ressortir que l'arrêté grand-ducal déféré aurait impliqué des répercussions sérieuses et dommageables dans leur chef, de sorte à leur imposer une charge spéciale et exorbitante rompant le juste équilibre devant régner entre l'intérêt général et la sauvegarde du droit au respect des biens. Il s'ensuit que même si la propriété des demandeurs est indéniablement affectée par l'arrêté grand-ducal litigieux, aucune violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH et de l'article 16 de la Constitution ne peut être constatée en l'espèce de sorte que le moyen afférent est à rejeter à son tour.

Enfin, et pour autant que les demandeurs aient entendu soumettre une demande en réparation d'un dommage subi par le morcellement de leur parcelle en trois lots, il échet de constater que les juridictions administratives sont incompétentes pour connaître d'une demande en allocation de dommages et intérêts et qu'il appartiendrait, le cas échéant, aux demandeurs de faire valoir un droit à indemnisation devant les juridictions judiciaires.

Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, le recours est à rejeter pour ne pas être fondé.

Au vu de l'issue du litige, la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 4.000 euros, formulée par les demandeurs est à rejeter.

Par ces motifs,

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

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, le déclare non justifié, partant en déboute ;

¹⁰ v. *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Paul Lewalle, publié dans : *Contrainte, limitation et atteinte à la propriété*, sous la coordination de Pascale Lecocq et Paul Lewalle, éditions Larcier, 2005, p. 21 et s.

déclare la demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 4.000 euros formulée par les consorts non fondée et en déboute ;

condamne les consorts aux frais.

Ainsi jugé par:

Françoise Eberhard, vice-président,
Anne Gosset, premier juge,
Daniel Weber, juge,

et lu à l'audience publique du 19 janvier 2017 par le vice-président, en présence du greffier Goreti Pinto.

s. Goreti Pinto

s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 20 janvier 2017

Le Greffier du Tribunal administratif