

Audience publique du 16 novembre 2017

Recours formé par
la société à responsabilité limitée,

contre le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 modifiant le règlement grand-ducal du
30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale,
tel que publié au mémorial A n°1 du 7 janvier 2016
en matière d'actes administratifs à caractère réglementaire

Vu la requête inscrite sous le numéro 37749 du rôle et déposée le 4 avril 2016 au greffe du tribunal administratif par Maître Serge Marx, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée, établie à L-....., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro, représentée par son gérant actuellement en fonctions, tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 modifiant le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale, tel que publié au mémorial A n°1 du 7 janvier 2016 ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 4 juillet 2016 par le délégué du gouvernement ;

Vu le mémoire en réplique de la société à responsabilité limitée déposé au greffe du tribunal administratif le 30 septembre 2016 par Maître Serge Marx ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 28 octobre 2016 ;

Vu les pièces versées en cause et plus particulièrement la décision attaquée ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Serge Marx et Madame le délégué du gouvernement Marie-Anne Ketter en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 8 mai 2017.

Au vu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, désignée ci-après par « la loi du 19 janvier 2004 », de l'avis de la Chambre des métiers, les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre de l'agriculture ayant été demandés, après avoir entendu le Conseil d'Etat, sur rapport du ministre de l'Environnement et après la délibération du gouvernement en conseil, le Grand-Duc, sous le contreseing du ministre de l'Environnement, arrêta en date du 4 janvier 2016 un règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale, désigné ci-après par « le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 ». Ledit règlement grand-ducal fut publié au Mémorial A, n° 1, du 7 janvier 2016.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 4 avril 2016, la société à responsabilité limitée, propriétaire de trois parcelles, inscrites au cadastre de la commune de, section A de sous les numéros, et, désignées ci-après par « les parcelles, et », fit introduire un recours tendant à l'annulation du règlement grand-ducal précité du 4 janvier 2016, sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, désignée ci-après par « la loi du 7 novembre 1996 ».

Aux termes de l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, le tribunal administratif connaît des recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre les actes administratifs à caractère réglementaire, de sorte que la demanderesse a valablement pu introduire un recours en annulation contre le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016.

Dans le cadre de son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement soulève l'irrecevabilité du recours en annulation en invoquant un défaut d'intérêt à agir de la société demanderesse. Il fait valoir, en substance, que l'intérêt à agir devrait être personnel et direct, légitime, né et actuel. Or, en l'espèce, la société demanderesse serait une société commerciale, propriétaire des parcelles situées au lieu-dit « », ainsi qu'au lieu-dit « », classées en zone verte par le plan d'aménagement général en vigueur de la commune de, Selon l'article 5, alinéa 3 de la loi du 19 janvier 2004, la construction serait en principe interdite en zone verte, sauf en ce qui concerne quelques exceptions limitativement énumérées et sous condition d'être autorisée par le ministre. Selon le délégué du gouvernement, la demanderesse n'exercerait pas d'activité lui permettant de bénéficier des dérogations prévues à l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004. Elle ne subirait ainsi « *aucun préjudice du fait de la désignation en ZPS* », de sorte qu'elle resterait en défaut de faire état d'éléments permettant de conclure que sa « *situation individuelle, c'est-à-dire en tant que propriétaire de terrain situé en zone verte [serait] directement affectée par le règlement grand-ducal attaqué* ». Elle pourrait tout au plus faire état d'un intérêt à agir éventuel, dans l'hypothèse de la vente de ses parcelles à une personne exerçant une activité recouverte par l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004 ou encore dans l'hypothèse où elle élargirait elle-même ses activités pour exercer celles énumérées audit article 5 de la loi du 19 janvier 2004. Or, un tel intérêt éventuel ne serait pas suffisant dans la mesure où il ne serait ni né ni actuel. D'après le délégué du gouvernement, l'intérêt de la demanderesse se situerait au niveau de la spéculation immobilière de classement des terrains situés en zone verte vers une zone destinée à être urbanisée. Ces gains futurs, éventuels et tout à fait hypothétiques ne pourraient pas à eux-mêmes constituer un intérêt légitime, personnel, direct actuel et certain.

Dans le cadre de sa requête introductive d'instance, la société demanderesse a d'ores et déjà insisté sur le fait que même si ses parcelles n'étaient que directement adjacentes à la zone de protection spéciale et non point couvertes par ladite zone, elle disposerait d'un intérêt à agir contre le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 en raison de « *la proximité immédiate entre ces parcelles et la ZPS* ». Dans le cadre de son mémoire en réplique, elle conteste que ses parcelles seraient situées en zone verte et fait valoir qu'« *un classement en ZPS risque[rait] d'aggraver sa situation* », dans la mesure où le régime de protection découlant d'une zone de protection spéciale serait tellement sévère qu'il s'apparenterait à une véritable privation de propriété, sinon à une limitation de la libre disposition du droit d'usage de la propriété, sinon à une atteinte à la substance du droit de propriété. La demanderesse explique être propriétaire de parcelles qui risqueraient d'être concernées par la zone de protection spéciale, de sorte qu'une annulation de ladite zone serait de nature à lui procurer

une satisfaction personnelle et certaine dans la mesure où elle ne serait plus confrontée au régime de protection sévère découlant d'une telle zone.

Aux termes de l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, le recours contre les actes administratifs à caractère réglementaire n'est ouvert qu'aux personnes justifiant « *d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain* ».

La seule situation de propriétaire de parcelles situées à proximité de parcelles désignées comme zone de protection spéciale n'est dès lors pas suffisante pour fonder un intérêt à agir contre le règlement grand-ducal ayant désigné ladite zone de protection spéciale. Encore faut-il en effet, soit, que l'acte réglementaire déféré entraîne une lésion, c'est-à-dire une aggravation concrète de la situation du propriétaire de parcelles voisines, soit que le propriétaire de parcelles voisines dispose d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain à voir annuler l'acte réglementaire déféré.

Force est en l'espèce de constater que la société demanderesse ne fait état ni d'une lésion qu'elle subirait du fait du règlement grand-ducal déféré, ni d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain à voir annuler ledit règlement grand-ducal. En effet, il n'est pas contesté en cause que les parcelles de la demanderesse sont situées à proximité de la zone de protection spéciale désignée par le règlement grand-ducal déféré, sans pour autant être recouvertes par ladite zone. La demanderesse affirme de manière vague et non circonstanciée que ses parcelles risqueraient d'être concernées par la zone de protection spéciale désignée par le règlement grand-ducal déféré, mais ne précise toutefois nullement de quelle manière ses parcelles, situées hors du périmètre de la zone de protection spéciale, risqueraient d'être affectées par ladite zone. Si la demanderesse se réfère dans le cadre de sa requête introductive d'instance de manière vague et générale au « *Guide de la Commission Européenne « Gérer les sites natura 2000* », en expliquant que « *la probabilité d'effets peut être imputable non seulement à des projets situés à l'intérieur d'un site protégé, mais aussi à des projets situés à l'extérieur d'un site protégé* », il convient de constater, indépendamment de la question de la valeur juridique dudit guide, que la demanderesse reste en défaut de préciser concrètement et en l'espèce quels pourraient être de tels effets.

La demanderesse ne faisant dès lors, en l'espèce, état d'aucune lésion et ne justifiant pas d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain à agir contre le règlement grand-ducal déféré, au sens de l'article 7 de la loi précitée du 7 novembre 1996, le recours en annulation sous examen est à déclarer irrecevable.

Par ces motifs,

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

déclare le recours en annulation irrecevable ;

condamne la société à responsabilité limitée aux frais ;

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, vice-président,
Daniel Weber, juge,
Michèle Stoffel, juge,

et lu à l'audience publique du 16 novembre 2017 par le vice-président, en présence du greffier assumé Vanessa Soares De Almeida.

s. Vanessa Soares De Almeida

s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 16 novembre 2017
Le greffier du tribunal administratif