

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 37825C du rôle  
Inscrit le 25 avril 2016

---

### **Audience publique du 12 juillet 2016**

**Appel formé par  
Monsieur ... ..,  
contre un jugement du tribunal administratif  
du 23 mars 2016 (n° 35047 du rôle) ayant statué sur son recours  
contre une décision du bourgmestre de la commune de ...  
en présence de Monsieur ... ..,  
en matière de permis de construire**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 37825C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 25 avril 2016 par Maître Georges KRIEGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... .., sans état connu, demeurant à L-... .., dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 23 mars 2016 (n° 35047 du rôle) ayant déclaré non fondé son recours en annulation d'une décision du bourgmestre de la commune de ... du 25 juillet 2014 portant autorisation dans le chef de Monsieur ... .., agriculteur, demeurant à L-... .., de construire une étable pour vaches laitières, une étable pour veaux, un silo horizontal, ainsi qu'un bassin de rétention, de même que d'aménager des chemins d'accès et de manœuvre sur un terrain sis à ..., au lieu-dit « ... », inscrit au cadastre de la commune de ..., section A de ..., sous le numéro ... ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Patrick MÜLLER, en remplacement de l'huissier de justice Frank SCHAAL, les deux demeurant à Luxembourg, immatriculés auprès du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, du 28 avril 2016 portant signification de cette requête d'appel à Monsieur ... .., préqualifié, ainsi qu'à l'administration communale de ..., représentée par son collègue des bourgmestre et échevins en fonctions, établie en sa maison communale à L-... .., ...;

Vu la requête en abréviation des délais déposée au greffe de la Cour administrative le 29 avril 2016 par Maître Georges KRIEGER au nom de Monsieur ... .. ;

Vu l'ordonnance prise par le président de la Cour administrative le 4 mai 2016, établissant, de l'accord des parties, un calendrier pour la fourniture des mémoires en réponse, en réplique et en duplique et fixant la date des plaidoiries au 28 juin 2016 ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 25 mai 2016 par Maître Benoît ENTRINGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de ... ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le même jour par Maître Anne-Laure JABIN, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... .., préqualifié ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 9 juin 2016 par Maître Georges KRIEGER au nom de Monsieur ... .. ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 24 juin 2016 par Maître Anne-Laure JABIN au nom de Monsieur ... .. ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement dont appel ;

Le rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maîtres Sébastien COUVREUR, en remplacement de Maître Georges KRIEGER, Benoît ENTRINGER et Anne-Laure JABIN en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 28 juin 2016.

---

Par autorisation n° ... du 25 juillet 2014, le bourgmestre de la commune de ..., dénommé ci-après *le « bourgmestre »*, autorisa Monsieur ... .. à construire une étable pour vaches laitières, une étable pour veaux, un silo horizontal et un bassin de rétention, ainsi qu'à procéder à l'aménagement de chemins d'accès et de manœuvre au lieu-dit « ... », sur un terrain inscrit au cadastre de la commune de ..., sous le numéro ... de la section A de ..., sous les conditions y plus particulièrement énumérées.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 12 août 2014, Monsieur ... fit introduire un recours tendant à l'annulation de la décision précitée du bourgmestre du 25 juillet 2014.

Par requête séparée, inscrite sous le numéro 35048 du rôle, également déposée au greffe du tribunal administratif en date du 12 août 2014, Monsieur ... sollicita l'institution d'un sursis à l'exécution notamment par rapport à la décision précitée du bourgmestre du 25 juillet 2014.

Par son ordonnance du 17 septembre 2014, le président du tribunal administratif, quant à ce volet de la requête en question, ordonna qu'il soit sursis à l'exécution de la décision précitée du 25 juillet 2014 en attendant que le tribunal administratif se soit prononcé notamment quant au fond du recours sous examen.

Par jugement du 23 mars 2016, le tribunal déclara le recours en annulation recevable mais non fondé, tout en rejetant les demandes en allocation d'une indemnité de procédure et en condamnant le demandeur aux frais.

Pour arriver à cette conclusion, le tribunal déclara d'abord que le demandeur n'avait plus intérêt, à la date du jour du prononcé du jugement dont appel, à faire état d'une violation de l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, ci-après « *la loi du 30 juillet 2013* », au motif de l'existence d'une servitude prévue par le projet de plan directeur sectoriel « *paysage* », ci-après le « *PDSP* », en ce que celui-ci a été retiré par décision du gouvernement en conseil du 28 novembre 2014.

En conséquence, après avoir retenu une absence de contrariété dudit article 19 de la loi du 30 juillet 2013 à l'article 16 de la Constitution portant sur la protection du droit de propriété et après avoir dégagé que l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution traitant des matières réservées à la loi ne saurait trouver application en matière de servitude telle celle mise en place à travers l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013, le tribunal écarta le moyen comme n'étant pas fondé, plus particulièrement en ce qui concerne la compatibilité des articles 9, paragraphe (6), et 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013 par rapport à l'article 36 de la Constitution suivant lequel le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

Dans un deuxième ordre d'idées, le tribunal déclara non fondés les moyens invoqués par le demandeur tirés de violations du règlement sur les bâtisses de la commune de ..., ci-après le « *Rb* », pris successivement en ses articles 53.3 concernant la question d'une éventuelle nécessité d'un plan d'aménagement particulier (PAP), 11.3.3 visant la limitation de l'occupation du sol à un cinquième de la surface de la parcelle et 38 concernant les modalités d'évitement de tout écoulement de purin.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 25 avril 2016, Monsieur ... a fait entreprendre le jugement précité du 23 mars 2016 dont il sollicite la réformation dans le sens de voir annuler l'autorisation de construire délivrée par le bourgmestre de la commune de ... en date du 25 juillet 2014 critiquée.

Dans sa requête d'appel, l'appelant reprend deux séries d'argumentaires, à savoir d'abord celui tiré d'une première erreur de droit en ce qu'à la date de la prise de la décision critiquée du bourgmestre du 25 juillet 2014, à laquelle il y aurait lieu de porter le contrôle juridictionnel dans le cadre d'un recours en annulation, la servitude se dégageant du PDSP en application de l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 aurait bel et bien existé et, pour le surplus, aurait empêché la délivrance de l'autorisation de construire en question, tandis qu'en second lieu, le tribunal aurait commis une autre erreur de droit en réduisant la notion de « *groupe d'immeubles* » pour lequel, d'après l'article 53.1 Rb un PAP aurait dû être établi au seul « *groupe d'habitations* », réduction induite à partir de l'application des dispositions de l'article 108bis de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ci-après « *la loi du 19 juillet 2004* », qui seraient à considérer comme étant non pertinentes par rapport au cas de figure de l'espèce.

Pour l'appelant, il resterait dès lors que les dispositions du PDSP auraient emporté à la date de la prise de la décision litigieuse que celle-ci n'aurait pas pu être délivrée en raison des servitudes y prévues, sinon que du moins, à titre préalable, un PAP aurait dû être établi en application des dispositions de l'article 53.1 Rb.

Les parties intimées concluent toutes les deux au caractère non fondé de l'appel et demandent la confirmation du jugement dont appel. Ce n'est qu'en ordre subsidiaire que Monsieur ... suggère la saisine de la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle sur le point de savoir dans quelle mesure les articles 9 et 19 combinés de la loi du 30 juillet 2013 sont conformes aux articles 32, paragraphe (3), et 36 de la Constitution.

Dans le contexte du premier moyen de l'appelant, les trois parties, chacune de son point de vue, se posent la question de savoir comment il y aurait lieu d'interpréter la réponse donnée par le tribunal consistant à dire que Monsieur ... n'avait plus intérêt, à la date du prononcé du jugement dont appel, à faire valoir une violation de l'article 19 de la loi du 30

juillet 2013, au motif de l'existence d'une servitude prévue par le projet de PDSP, en ce que celui-ci a été retiré en date du 28 novembre 2014, pour, en conclusion dire que ce moyen était à écarter pour ne pas être fondé.

Sur base des développements qui ont amené les premiers juges à arriver à cette conclusion, la Cour estime pouvoir dégager que ceux-ci ont raisonné en ce sens que si le moyen revient à reprocher au bourgmestre de ne pas avoir tenu compte des implications du dépôt du projet de PDSP intervenu le 25 juin 2014, entrevues plus particulièrement en tant qu'interdiction de construire, le fait d'annuler pour cette raison la décision querellée emporterait que sur renvoi, le bourgmestre ne pourrait de toute façon plus donner satisfaction à la partie appelante et analyser l'éventuel bien-fondé de son argumentaire par rapport au projet de PDSP, étant donné que celui-ci a été retiré, il est vrai avec effet *ex nunc*, en date du 28 novembre 2014, de sorte qu'il n'existe plus au moment où le bourgmestre serait appelé à statuer à nouveau.

C'est dans cette optique que le tribunal a pu valablement conclure qu'une annulation ne ferait plus de sens et que dès lors le demandeur initial n'avait plus d'intérêt au moyen par lui soulevé de la sorte.

Toujours sous cette même optique d'effet utile, la Cour approuve le raisonnement mené par les premiers juges, tout en étant cependant amenée à constater qu'il ne répond pas entièrement à l'argumentaire proposé par Monsieur ....

En effet, il résulte éminemment des conclusions échangées entre parties que la situation est loin d'être apaisée, compte tenu du jugement dont appel, concernant le bien-fondé du moyen ainsi toisé par les premiers juges en ce que la question est restée ouverte de savoir, à la date de la prise de la décision querellée du bourgmestre, quelles implications le projet de plan PDSP comportait en application des dispositions de l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013 ensemble celles pertinentes du PDSP et si, sur cette analyse menée, ladite décision du bourgmestre n'avait pas encouru effectivement l'annulation. Autrement dit, la question est restée ouverte de savoir si ladite décision querellée du bourgmestre, au moment d'être prise et compte tenu de l'ordonnancement juridique applicable à l'époque, était légale ou non et quelles seraient les conséquences à tirer si un constat d'illégalité devait être opéré.

Il est constant en cause qu'à la date de la prise de la décision critiquée du bourgmestre du 25 juillet 2014, le PDSP avait été déposé aux différentes maisons communales un mois auparavant, plus précisément le 25 juin 2014, en application des dispositions de l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013.

Ladite loi du 30 juillet 2013 dispose au paragraphe (7) de son article 19 : « *A partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou du projet de plan. Cette interdiction est levée si le plan n'est pas déclaré obligatoire dans les cinq années à partir du dépôt susmentionné. Les servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité.*

*Aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou du projet de plan ».*

Tout l'argumentaire de Monsieur ... repose sur la prémisse que les constructions autorisées à travers la décision communale litigieuse seraient contraires aux prescriptions du projet de plan PDSP déposé le 25 juin 2014 au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe (7), de l'article 19 sous analyse et que dès lors aucune autorisation de construire n'aurait pu être délivrée, étant donné qu'en raison de cette contrariété, elle n'aurait pas été conforme aux prescriptions dudit projet de plan.

Afin de bien mesurer le caractère pertinent de cet argumentaire, il convient de cadrer précisément, au jour de la prise de la décision communale litigieuse, les dispositions applicables du PDSP pris plus particulièrement en ses articles 23, paragraphe (2), et 28, étant constant en cause que les terrains appelés à accueillir les constructions litigieuses de Monsieur ... font partie, d'après le PDSP, d'une zone pour la préservation d'un réseau écologique au sens du titre VI du PDSP dont relèvent les articles 22 et suivants.

Suivant l'article 23, paragraphe (2), du PDSP *« Toute construction nouvelle ou agrandissement d'une construction existante affectant de manière significative l'intégrité de l'espace naturel concerné de la zone prioritaire du réseau écologique, notamment en ce qui concerne la préservation des caractéristiques paysagères mentionnées à l'annexe 1, est interdite. Les évaluations environnementales et études d'impact mentionnées au titre II déterminent si l'impact projeté est significatif ou non »*.

Au niveau du titre VIII du PDSP, intitulé *« entrée en vigueur des prescriptions »*, l'article 27 prévoit les prescriptions qui sont directement applicables à partir du moment de l'entrée en procédure du projet de plan PDSP parmi lesquelles ne figurent pas les dispositions de l'article 23, paragraphe (2).

Toutefois, ces dispositions de l'article 23, paragraphe (2), sont visées par l'article 28 du PDSP disposant comme suit : *« les prescriptions des articles 5, 11, paragraphe (1), 17, paragraphe (1), 21 paragraphe (2), 23 paragraphes (2) et (4), 25, paragraphe (2) et 30, paragraphe (2) ont un effet obligatoire à partir du moment où le plan directeur sectoriel « paysage » est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal conformément à l'article 9 de la loi précitée du 30 juillet 2013 »*.

Un des moyens proposés en cause vise la question de la constitutionnalité des dispositions de l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013, par rapport aux articles 16, 32, paragraphe (3), et 36 de la Constitution.

Même si dans une optique de hiérarchie des normes il convient effectivement d'assurer qu'un article de la loi que la juridiction se propose d'appliquer soit conforme à des dispositions de la Constitution mises en avant par une partie, il importe cependant, en vue d'une analyse utile, que la juridiction saisie dégage d'abord la signification et les implications exactes de la disposition de la loi appliquée.

En l'espèce, toujours dans une optique de hiérarchie des normes, une question préalable se pose ainsi à un niveau inférieur, consistant à conjuguer les dispositions des articles 23, paragraphe (2), et 28 du PDSP, dispositions réglementaires d'essence inférieure avec celles de l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013, d'essence supérieure.

En apparence, ces deux séries de dispositions se trouvent en contradiction.

En effet, l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013 pose en principe qu'à partir du jour du dépôt à la maison communale du projet de PDSP, toute construction contraire aux prescriptions dudit projet de plan est interdite. De son côté, l'article 28 du PDSP prévoit que les dispositions des articles y énumérés, dont notamment celles de l'article 23, paragraphe (2), ne deviennent obligatoires, c'est-à-dire que les constructions y contraires ne se trouvent interdites, qu'à partir du moment où le plan directeur lui-même, le PDSP, est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal conformément à l'article 9 de la loi du 30 juillet 2013.

Il s'agit d'abord d'analyser plus en avant la portée exacte des prescriptions prévues par l'article 23, paragraphe (2), du PDSP, telles qu'invoquées par l'appelant à l'appui de son argumentaire.

Ces dispositions réglementaires prévoient que toute construction nouvelle, si elle impacte de manière significative l'intégrité de l'espace naturel concerné de la zone prioritaire du réseau écologique, se trouve interdite.

Pour savoir si un impact est significatif, le même texte réglementaire prévoit que des évaluations environnementales ou études d'impact telles que mentionnées au titre II du PDSP doit au préalable être réalisées.

Le titre II en question, intitulé « *évaluation des incidences environnementales et études d'impact* » contient un seul article, à savoir l'article 5, libellé comme suit : « *Pour tout plan ou projet en zone verte, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, susceptible d'affecter les qualités paysagères de la zone de préservation des grands ensembles paysagers, de la zone verte interurbaine, des coupures vertes et de la zone pour la préservation d'un réseau écologique, les évaluations des incidences environnementales et les études d'impact à réaliser en vertu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement humain et naturel de certains projets routiers, ferroviaires et aéroportuaires et de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux doivent particulièrement tenir compte des caractéristiques paysagères énumérées à l'annexe 1 et respecter les objectifs des catégories de paysages concernés* ».

A partir des dispositions conjuguées des articles 5 et 23, paragraphe (2), du PDSP, la Cour est amenée à retenir que pour qu'une interdiction d'une construction puisse être utilement dégagée, un enchaînement d'éléments causaux y précisément visés est nécessaire.

Ainsi faut-il d'abord, en vertu de l'article 23, paragraphe (2), du PDSP, qu'une évaluation environnementale voire une étude d'impact au sens de l'article 5 du PDSP détermine si l'impact de la construction projetée est significatif ou non. Seulement si tel est le cas, une construction nouvelle dans la zone prioritaire y visée se trouve interdite.

De surplus, cette prescription ne devient obligatoire, en vertu de l'article 28 du PDSP, qu'au moment où le PDSP lui-même est déclaré obligatoire par un règlement grand-ducal conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi du 30 juillet 2013.

A partir de là, la Cour est amenée à retenir que dans leur combinaison les dispositions des articles 5, 23, paragraphe (2), et 28 sont cohérentes et que précisément l'effet différé prévu par l'article 28 va de pair avec la nécessité de la mise en place d'études environnementales ou d'études d'impact au sens de l'article 5 pour que l'on puisse utilement dégager un impact significatif de manière à engendrer le caractère interdit d'une construction nouvelle projetée.

Les dispositions réglementaires du PDSP précitées, fussent-elles cohérentes entre elles, doivent encore suffire aux exigences de la loi et plus particulièrement à celles de l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013, du moins en apparence incompatibles avec elles.

Or, à analyser plus en détail ledit article 19, paragraphe (7), il en ressort que l'interdiction des constructions y visées, si elle est immédiate à partir du jour du dépôt du projet de plan, dépend cependant toujours de la question de savoir si l'on est en présence d'une construction précisément *contraire* aux prescriptions du projet de plan.

Or, d'après les développements qui précèdent, pareille réponse n'est pas immédiate, ni inconditionnelle pour les cas de figure visés par l'article 23, paragraphe (2), du PDSP.

Elle dépend en effet de la question de savoir s'il existe une étude environnementale ou une étude d'impact qui prévoit que l'impact de la construction nouvelle projetée est significatif. C'est seulement dans cette hypothèse de l'absence d'une étude se prononçant sur un impact significatif que la construction en question est à considérer comme étant à interdire au sens de l'article 23, paragraphe (2), étant entendu que d'après l'article 28 du PDSP le caractère obligatoire de cette prescription, c'est-à-dire l'interdiction, ne prend effet que de manière différée, c'est-à-dire à la date où le PDSP est déclaré obligatoire par voie de règlement grand-ducal en application de l'article 9 de la loi du 30 juillet 2013.

Dès lors, la contradiction apparente dudit article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013 par rapport aux articles combinés 5, 23 paragraphe (2), et 28 du PDSP se révèle, après analyse approfondie, ne pas en être une en réalité.

Au moment de la prise de la décision litigieuse du bourgmestre, le PDSP, du fait d'avoir été déposé à la maison communale de ... en tant que projet de plan était certes en principe applicable en tant que tel, mais de la combinaison de l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013 ensemble les articles 5, 23 paragraphe (2), et 28 du PDSP, il se dégage qu'il n'était pas possible à ce moment-là, à défaut notamment d'étude environnementale ou d'étude d'impact utilement disponible, voire documentée au dossier, de décider si la construction nouvelle projetée était effectivement interdite en application du PDSP, prescription dont le caractère obligatoire avait en plus été différée, quant à ses effets, jusqu'au jour de la prise du règlement grand-ducal définitif.

Un élément de l'argumentaire de l'appelant consiste à dire que si effectivement il n'existait pas d'étude environnementale ou d'étude d'impact au moment de la prise de la décision querellée par le bourgmestre, il aurait néanmoins appartenu à celui-ci, non pas d'autoriser les constructions nouvelles projetées tout de suite, mais de refuser leur autorisation en attendant que la question de l'impact de celles-ci par rapport à la zone visée ait pu être utilement toisée à partir d'une étude afférente à confectionner.

Cette façon de voir les choses inverse cependant les grands principes applicables en la matière.

Il est constant que c'est le principe de liberté qui l'emporte et que si une matière n'est pas réglementée, aucune interdiction ne peut être prononcée. Le principe corollaire en est qu'il n'existe pas d'interdiction sans texte. Ce qui n'est pas interdit est libre.

Juger le contraire reviendrait à méconnaître les fondements de l'Etat de droit tel que jetés par la Constitution. Ainsi, plus particulièrement l'article 11 de la Constitution prévoit en son paragraphe (6) que la liberté du commerce et de l'industrie est garantie sauf les restrictions à établir par la loi. Le même paragraphe prévoit également que l'exercice de la profession libérale et celui du travail agricole sont garantis, toujours sous les mêmes réserves, c'est-à-dire hormis les restrictions à établir par la loi.

Plus loin, l'article 16 de la Constitution, tel que lu par la Cour constitutionnelle, emporte que les attributs du droit de propriété ne peuvent être atteints dans leur substance, qu'en vertu d'une restriction découlant de la loi. Ce ne serait que dans un deuxième stade que se posent les questions de savoir quelles seraient les exigences de contenu par rapport à cette loi, en raison des prescriptions à l'article 32, paragraphe (3), de la Constitution concernant la matière réservée à la loi et se déclinant actuellement en termes de conditions, modalités et finalités.

Une fois la signification et les conséquences des termes de l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013, pris en conjugaison avec les dispositions pertinentes du PDSP, ainsi dégagées, la question de la conformité de cette disposition de la loi, prise en tant que telle, par rapport aux articles 16, 32, paragraphe (3) et 36 de la Constitution, telle que soulevée plus particulièrement par l'appelant, doit être entrevue par la Cour.

Les questions de conformité d'une disposition de la loi par rapport à des dispositions de référence de la Constitution, aussi intéressantes soient-elles, en droit, ne sont à soumettre à la Cour constitutionnelle que si, en application de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle, une réponse à la question préjudicielle posée est nécessaire à la juridiction de renvoi pour rendre son jugement ou arrêt. Or, en l'espèce, il est patent que pareille réponse n'est pas nécessaire.

En l'état, à supposer l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013 conforme aux dispositions de référence de la Constitution, il vient d'être dégagé ci-avant qu'aucune interdiction n'a utilement découlé, à l'époque de la prise de la décision querellée du bourgmestre, du dépôt du projet de plan le 25 juin 2014, en application des dispositions des articles 9, puis 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013.

De deux choses l'une, soit ledit article 19, paragraphe (7), et, le cas échéant, l'article 9 de la même loi, sont conformes aux articles de référence de la Constitution et la conclusion est celle ci-avant dégagée : nulle interdiction.

Soit la Cour constitutionnelle viendrait à la conclusion d'une non-conformité du ou desdits articles de loi par rapport aux articles de référence de la Constitution. La conséquence en serait que le juge de renvoi ne serait pas appelé à appliquer ces articles. Tout logiquement, l'interdiction portée par l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2003 ne viendrait pas à jouer non plus.



Partant, il est patent que nul besoin n'existe de devoir poser la question préjudicielle suggérée pour voir dégager la solution par rapport au moyen d'annulation sous analyse.

Cette conclusion tirée pour le cas d'espèce soumis à la Cour ne signifie toutefois pas que sous tous ses aspects l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013, le cas échéant, à lire en combinaison avec l'article 9 de la même loi, se trouve conforme aux articles de référence de la Constitution proposés par l'appelant.

Il est évident que dans un cas de figure où l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013 serait à conjuguer avec une interdiction découlant du PDSP et se trouvant immédiatement et inconditionnellement applicable en vertu de son article 27, cette interdiction, en opérant dès le dépôt du projet de plan, interférerait directement par rapport aux procédures de collecte d'autorisations de construire nécessaires en cours et bloquerait définitivement celles-ci pour une durée de cinq ans, telle que prévu par ledit article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013.

Ainsi, non seulement des procédures longues, ouvertes déjà depuis de longue date, se trouveraient définitivement bloquées pendant cinq ans, mais encore l'interdiction de construire prévue en raison de l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 combiné aux dispositions pertinentes du PDSP, dont son article 27, agirait complètement et immédiatement. Pareille situation serait de nature à soulever de nombreuses questions juridiques d'ordre structurel sous le spectre de la hiérarchie des normes et plus particulièrement sous celui de la compatibilité dudit article 19, paragraphe (7), par rapport à toute une série d'articles de la Constitution, dont les articles 16, 32, paragraphe (3), 36 et, plus loin, sous un spectre plus large, les dispositions précitées de l'article 11, paragraphe (6).

Il s'y ajoute que les plans directeurs sectoriels qui, quant à leur substance, sont prévus pour s'imposer en tant que règles étatiques par rapport aux règles d'urbanisme et d'aménagement communal qui, elles, sont pourtant appelées, à partir de la base, à conditionner l'affectation du territoire de l'ensemble du pays, accusent de la sorte des points de collisions, à commencer par ceux qui s'articulent dans le temps. Ainsi, il est contraire à toute logique que si, d'un côté, une loi, en l'occurrence la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit la refonte de tous les plans d'aménagement généraux communaux avant que, d'un autre côté, en application de la loi du 30 juillet 2013, la partie étatique n'ait utilement promulgué les plans directeurs étatiques pourtant appelés à conditionner les plans d'aménagement généraux communaux.

Une seconde série de points de collisions inhérents à la situation créée pour le même territoire par la coexistence de plans d'aménagement communaux et de plans directeurs nationaux se situe dans l'espace en ce que les deux corps de règles sont appelés à s'appliquer par rapport au même territoire, celles étatiques à venir étant pour le surplus appelées à s'imposer à celles communales existantes, voire à venir elles aussi.

La règle inscrite à l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013, en ce qu'elle interfère directement par rapport aux procédures administratives d'autorisations de construire en cours, reflète nettement ces points de collision potentiels lorsque la règle prévoyant que les interdictions portées par le plan sectoriel s'imposent dès le jour du dépôt du projet de plan, se conjugue avec des prescriptions directement obligatoires et applicables de manière non conditionnée dès cette date.

Pour le cas de la présente espèce, les prescriptions étaient conditionnées plus précisément par l'existence d'une étude environnementale ou une étude d'impact, cependant non encore disponible, et par l'effet différé attaché aux prescriptions en question. C'est pour ces raisons que toute la problématique soulevée par les parties respectives relativement à la constitutionnalité voire les contingences d'applicabilité de l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013 ne porte pas à conséquence pour le cas d'espèce.

L'ordonnance présidentielle ayant prononcé l'effet suspensif du recours introductif de première instance a bien pressenti, à travers ses considérants, la problématique ci-avant dégagée s'articulant autour des conséquences des interdictions portées par l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013, en principe à partir du jour du dépôt du projet de plan compte tenu des conclusions nécessairement sommaires disponibles à l'époque, au début de l'instruction de l'affaire de première instance.

Aujourd'hui, au moment où la Cour est amenée à statuer, ce n'est qu'en raison d'une instruction infiniment plus approfondie des différents aspects de la problématique soumise que la Cour a pu actuellement dégager les distinctions qui font que précisément pour le cas de la présente espèce, en raison à la fois du caractère conditionné et différé des prescriptions prévues par l'article 23, paragraphe (2), du PDSP, ensemble ses articles 5 et 28, le dépôt du projet de plan n'avait pas encore un impact direct par rapport à l'autorisation de construire à l'époque délivrée par le bourgmestre.

En termes de réalisme, il ne faut pas perdre de vue, à partir de l'ensemble des autorisations de construire qui ont dû être récoltées par Monsieur ..., que la problématique de l'impact de ces constructions projetées par rapport à la fois à l'environnement naturel, à la beauté du paysage et aux objectifs de la législation en matière de protection de la nature et des ressources naturelles a nécessairement été mesuré à une date proche de celle du dépôt du projet du plan PDSP, tel que cela résulte de la délivrance des autorisations respectives du ministre de l'Environnement, lesquelles ont bénéficié à l'époque de la prise de la décision litigieuse du bourgmestre, du principe du préalable et qui, actuellement au moment où la Cour statue, sont devenues définitives, étant donné qu'aucun appel n'a été interjeté à l'encontre des deux jugements parallèles du 23 mars 2016 (n<sup>os</sup> 34896 et 35046 du rôle) ayant débouté Monsieur ... de ses recours introduits relativement à ces deux décisions.

Toujours en termes de réalisme, il ne faut pas perdre non plus de vue que le PDSP était venu ajouter un nouvel arsenal de normes tendant en grande partie vers les mêmes objectifs de protection du milieu naturel et des ressources naturelles que les législations multiples déjà existantes en la matière en vertu desquelles Monsieur ... a été amené à récolter les autorisations ministérielles afférentes requises par la loi. En la matière, l'interrogation est permise de savoir si en l'occurrence le trop n'était pas devenu l'ennemi du bien.

Enfin, toute la problématique soulevée par l'appelant autour du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 modifiant le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale et ajoutant notamment la zone ...-région de ..., est sans incidence concrète sur le présent litige, étant donné qu'à la base, la juridiction administrative est saisie d'un recours en annulation et que son analyse doit se porter aux éléments de fait et de droit tels qu'ils ont existé au jour de la prise de la décision d'autorisation litigieuse du bourgmestre, c'est-à-dire à la date du 25 juillet 2014.

Dès lors, le bourgmestre a pu autoriser les constructions litigieuses sans se heurter à une interdiction afférente qui aurait utilement découlé, à l'époque, du plan de projet, c'est à dire du PDSP déposé à la maison communale de ... depuis le 25 juin 2014.

Il reste en conclusion générale par rapport au premier moyen soulevé par l'appelant en instance d'appel, à partir des implications de l'article 19, paragraphe (7), de la loi du 30 juillet 2013 et des interdictions y prononcées par rapport à la décision litigieuse délivrée, que par confirmation du jugement dont appel, certes pour d'autres motifs, il y a lieu de déclarer ce moyen non fondé et d'en débouter l'appelant.

En instance d'appel, l'appelant réitère un second moyen consistant dans la nécessité découlant d'après lui des dispositions de l'article 53.1 Rb en ce qu'au préalable pour le moins un PAP aurait dû être établi.

Loin de commettre une erreur de droit, tel qu'affirmé par l'appelant, le tribunal a correctement dégagé à partir de la législation applicable et plus particulièrement de la loi du 19 juillet 2004, tant en ce qui concerne ses dispositions substantielles, dans la mesure où elles s'appliquent à la présente espèce, qu'en ce qui concerne les dispositions transitoires de son article 108bis, que la prise d'un PAP, en l'absence de refonte du PAG, telle que vérifiée également en l'espèce, ne se conçoit pas en zone verte et est restée, depuis et à partir des dispositions de la législation antérieure du 12 juin 1937, en quelque sorte réitérée à travers la disposition transitoire de l'article 108bis de la loi du 19 juillet 2004, confinée aux zones urbanisées ou à urbaniser à l'exclusion de la zone verte.

Pour arriver à la solution ainsi dégagée, la Cour n'est pas amenée à porter application en zone verte des dispositions de l'article 26 de la loi du 19 juillet 2004, en l'absence également de refonte du PAG de la commune et de redéfinition y opérée des rôles respectifs d'un PAG et d'un PAP.

Dès lors, la Cour n'est pas non plus amenée à pousser plus loin l'analyse de la question préjudicielle suggérée par l'appelant dans l'hypothèse précise où elle aurait été amenée à appliquer ledit article 26, hypothèse précisément non vérifiée en l'espèce.

C'est partant encore à juste titre que les premiers juges ont déclaré ce moyen non justifié.

Plus loin, l'appelant suggère une seconde question préjudicielle par rapport au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi dans l'hypothèse vérifiée où la Cour confirme l'approche du tribunal suivant laquelle un PAP ne se conçoit pas en dehors des zones urbanisées ou à urbaniser et en tout cas pas en zone verte.

La question préjudicielle suggérée est la suivante :

*« L'article 108bis (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, en ce qu'il impose l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier en cas de création de groupes d'habitations, sachant qu'on entend par groupes d'habitations deux maisons ou plus occupant un terrain qui, en raison de son étendue, de sa situation et de la condition du propriétaire, est destiné à être soumis à un lotissement, est-il conforme à l'article 10bis de la Constitution en ce qu'échappent à cette*

*exigence, tous les projets prévoyant la création d'un groupe d'immeubles dont l'affectation n'est pas l'habitat ? »*

Aux yeux de la Cour, la question préjudicielle suggérée manque de tout fondement et, pour le surplus, n'est pas nécessaire à la solution du litige, le tout conformément aux exigences de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997, précité, en ce sens qu'elle procède d'une méprise à la base : dans l'hypothèse d'un groupe d'immeubles, telle que mise en avant par l'appelant, mais non couverte comme telle par la législation en matière d'urbanisme et d'aménagement communal, telle qu'applicable au moment de la prise de la décision critiquée du bourgmestre, pour que les situations mises en avant soient comparables, il faudrait que pour le groupe d'immeubles ainsi visé également des lots soient configurés tel que cela est le cas par essence pour les groupes d'habitations visés par l'article 108*bis*, paragraphe (2), de la loi du 19 juillet 2004, à la suite des dispositions antérieures de la loi du 12 juin 1937.

Or, il est patent que pour un ensemble de constructions à usage agricole, telles que celles autorisées à travers la décision litigieuse du bourgmestre et, par ailleurs, à travers les décisions ministérielles également requises par les différentes législations applicables en la matière, la subdivision de l'assiette de l'ensemble de ces constructions en lots ne fait aucun sens, ni d'un point de vue urbanistique, ni par ailleurs.

Dès lors, il n'y a pas lieu non plus de soumettre à la Cour constitutionnelle la question ainsi suggérée par l'appelant.

L'appel n'étant justifié en aucun de ses moyens, il y a lieu d'en débouter l'appelant et de confirmer le jugement dont appel.

En raison de l'issue du litige, il y a lieu de débouter l'appelant de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure de 3.000.- €.

A leur tour, les intimés ont respectivement formulé deux demandes en allocation d'une indemnité de procédure, Monsieur ... sollicitant la condamnation de l'appelant au montant de 2.500.- € à ce titre, tandis que la commune de ... demande la condamnation de l'appelant à un montant de 3.000.- € au même titre.

Eu égard à la spécificité et à la complexité des questions essentiellement d'ordre juridique posées par le présent cas d'espèce, il ne paraît pas inéquitable de laisser respectivement à charge de chacune des deux parties intimées en question les frais non répétibles exposés par elle.

Il y a dès lors lieu de débouter chacune des parties intimées de la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par elle.

#### **Par ces motifs,**

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

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit non justifié ;

partant en déboute l'appelant ;

confirme le jugement dont appel ;

déboute chacune des parties de la demande en allocation d'une indemnité de procédure par elle respectivement formulée ;

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

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, président,  
Serge SCHROEDER, premier conseiller,  
Lynn SPIELMANN, conseiller,

et lu par le président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en-tête, en présence du greffier en chef de la Cour Anne Marie WILTZIUS.

s. WILTZIUS

s. DELAPORTE