

Audience publique du 27 avril 2021

Recours formé par
Monsieur ..., ...,
contre une décision du ministre de l'Intérieur,
une décision du ministre de l'Environnement et
une décision du conseil communal de Parc Hosingen
en matière de plan d'aménagement général

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 42504 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 15 mars 2019 par Maître Trixi LANNERS, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Diekirch, au nom de Monsieur ..., demeurant à L-..., tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de :

- 1) la délibération du conseil communal du Parc Hosingen du 14 juin 2018 portant adoption du projet d'aménagement général, parties graphique et écrite ;
- 2) la décision du ministre de l'Environnement, erronément désigné « *Ministre du Développement durable et des Infrastructures* », du 23 juillet 2018 approuvant sur base de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, le projet d'aménagement général tel qu'adopté par le conseil communal du Parc Hosingen dans sa séance du 14 juin 2018 ;
- 3) la décision du ministre de l'Intérieur du 26 novembre 2018 portant approbation de la délibération du conseil communal du Parc Hosingen du 14 juin 2018 et ayant déclaré recevable, mais non fondée sa réclamation ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Gilbert RUKAVINA, demeurant à Diekirch, du 15 mars 2019, portant signification de ce recours à l'administration communale du Parc Hosingen, établie à L-9806 Hosingen, 35, Haaptstrooss, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 28 mars 2019 par Maître Steve HELMINGER, 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 13 juin 2019 au greffe du tribunal administratif par Maître Steve HELMINGER, au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, ainsi qu'au nom de l'administration communale du Parc Hosingen préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé le 12 juillet 2019 au greffe du tribunal administratif par Maître Trixi LANNERS au nom de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu le mémoire en duplique déposé le 14 octobre 2019 au greffe du tribunal administratif par Maître Steve HELMINGER au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, ainsi qu'au nom de l'administration communale Parc Hosingen préqualifiée ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions déferées ;

Vu la circulaire du président du tribunal administratif du 22 mai 2020 portant notamment sur la présence physique des représentants des parties au cours des plaidoiries relatives à des affaires régies par des procédures écrites ;

Vu les communications respectives de Maître Trixi LANNERS et de Maître Steve HELMINGER des 18 et 19 janvier 2021 suivant lesquelles ils marquent leur accord à ce que l'affaire soit prise en délibéré sans leur présence ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport à l'audience publique du 3 février 2021.

Lors de sa séance publique du 15 juin 2017, le conseil communal du Parc Hosingen, ci-après dénommé le « conseil communal », fut saisi par le collège des bourgmestre et échevins de la même commune, ci-après dénommé le « collège échevinal », en vertu de l'article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ci-après désignée par la « loi du 19 juillet 2004 », d'un projet d'aménagement général pour la commune Parc Hosingen qu'il mit sur orbite en conséquence à travers un vote positif, de sorte que le collège échevinal put procéder aux consultations prévues aux articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 2004.

Dans le cadre du projet d'aménagement ainsi mis sur orbite, une partie d'une parcelle sise à ..., inscrite au cadastre de la commune Parc Hosingen sous le numéro ..., section ... de ..., parcelle appartenant à Monsieur ..., fut classée en zone HAB-1.

Le 23 octobre 2017, le ministre de l'Environnement rendit, conformément à l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, entretemps abrogée par la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles modifiant 1° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement; 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'administration de la nature et des forêts; 3° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après désignées par « la loi du 19 janvier 2004 », respectivement par « la loi 18 juillet 2018 », son avis sur le projet d'aménagement général de la commune Parc Hosingen tel mis sur orbite.

Conformément à l'article 11 de la loi du 19 juillet 2004, la commission d'aménagement rendit, en date du 26 octobre 2017, son avis sur le même projet d'aménagement général.

Dans le cadre de leurs avis respectifs, tant le ministre de l'Environnement que la commission d'aménagement retinrent, en ce qui concerne la localité de ..., que la zone d'habitation HAB-1 située à l'extrémité est de la même localité, serait à maintenir en zone verte et ce notamment pour contenir le développement tentaculaire y amorcé.

Lors de sa séance publique du 14 juin 2018, le conseil communal, d'une part, statua sur les objections dirigées à l'encontre du projet d'aménagement général et, d'autre part, adopta ledit projet, en tenant notamment compte des observations de la commission d'aménagement et du ministre de l'Environnement en ce qui concerne la localité de ..., et plus particulièrement en ce qui concerne la zone d'habitation HAB-1 prévue initialement à l'extrémité est de ladite localité, cette zone ayant ainsi été reclassée en zone agricole.

Par courrier du 29 juin 2018, Monsieur ... fit introduire auprès du ministre de l'Intérieur, ci-après désigné par « le ministre », une réclamation à l'encontre de la décision du conseil communal du 14 juin 2018 portant adoption définitive du projet d'aménagement général.

Par décision du 23 juillet 2018, le ministre de l'Environnement approuva, sur base de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004, le projet d'aménagement général tel qu'adopté par le conseil communal de la commune Parc Hosingen dans sa séance du 14 juin 2018.

Dans sa séance du 13 septembre 2018, le conseil communal rendit son avis sur les réclamations contre les modifications apportées au projet d'aménagement général lors du vote du conseil communal conformément à l'article 17 de la loi du 19 juillet 2004 au ministre en retenant, en ce qui concerne la réclamation de Monsieur ... ce qui suit :

« [...] »

<i>Pos</i>	<i>Réclamant</i>	<i>Prise de position</i>
10	...	<p><i>Le conseil communal reste sur la position prise au niveau du vote du PAG, soit de ne pas donner de suite favorable à la réclamation de ..., et se rallie aux avis du MDDI (Réf. ...) et de la CA (Réf. ...), ceci pour les raisons suivantes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>une intégration des terrains en zone constructible aggraverait le développement tentaculaire existant et porterait atteinte au paysage ;</i> - <i>la commune du Parc Hosingen dispose de réserves foncières importantes en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée. En fonction du PNDD, la commune du Parc Hosingen ne doit pas dépasser à l'heure actuelle un seuil de 32,76 ha de réserves foncières au total. Etant donné que ce seuil est déjà dépassé, des extensions supplémentaires ne peuvent pas être envisagées pour l'instant.</i>

accord unanime [...] ».

Par décision du 26 novembre 2018, le ministre approuva la délibération du conseil communal du 14 juin 2018 portant adoption du projet d'aménagement général et déclara recevable mais non fondée la réclamation de Monsieur

Ladite décision ministérielle est libellée comme suit :

« [...] Par la présente, j'ai l'honneur de vous informer que j'approuve la délibération du conseil communal du 14 juin 2018 portant adoption du projet de la refonte du plan d'aménagement général (dénommé ci-après « PAG ») de la commune Parc Hosingen, présenté par les autorités communales.

La procédure d'adoption du projet d'aménagement général s'est déroulée conformément aux exigences des articles 10 et suivants de la loi précitée du 19 juillet 2004.

La Commission d'aménagement a donné son avis sur les réclamations introduites auprès du ministre de l'Intérieur en date du 3 octobre 2018.

Le conseil communal a donné son avis sur les réclamations introduites auprès du ministre de l'Intérieur en date du 13 septembre 2018.

Conformément à l'article 18 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain j'ai fait droit à certaines objections et observations formulées par les réclamants à l'encontre du projet d'aménagement général.

Les modifications ainsi apportées à la partie graphique sont illustrées dans la présente décision et en font partie intégrante. Les autorités communales sont tenues de me faire parvenir les schémas directeurs concernés, ainsi que les plans modifiés suite aux réclamations déclarées fondées par la présente décision, pour signature.

Il est statué sur les réclamations émanant de [...] Monsieur et Madame ..., [...].

Ad réclamation ...¹⁰

Le réclamant tend à voir intégrer en zone destinée à être urbanisée, la parcelle cadastrale n°..., sise à

La réclamation est pourtant non fondée.

Au fait, les fonds en question sont à maintenir en zone verte.

En effet, il convient de contenir le développement tentaculaire y amorcé, c'est-à-dire de ne pas renforcer davantage une situation malsaine, ce qui est d'ores et déjà confirmé par le jugement du Tribunal administratif du 9 octobre 2017 (n° du rôle 37702).

En général, il faut relever qu'il s'agit de garantir un développement modéré pour l'ensemble du territoire du « Parc naturel de l'Our (Ourdall) », alors que les enjeux paysagers y sont particulièrement importants. [...].

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 15 mars 2019, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation de :

- 1) la délibération du conseil communal du Parc Hosingen du 14 juin 2018 portant adoption du projet d'aménagement général, parties graphique et écrite ;
- 2) la décision du ministre de l'Environnement, erronément désigné « *Ministre du Développement Durable et des Infrastructures* » du 23 juillet 2018 ;
- 3) la décision du ministre du 26 novembre 2018 portant approbation de la délibération du conseil communal du 14 juin 2018 et ayant déclaré recevable, mais non fondée sa réclamation ;

1) Quant à la compétence et à la recevabilité

Les décisions sur les projets d'aménagement, lesquelles ont pour effet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement des terrains qu'ils concernent et le régime des constructions à y ériger, ont un caractère réglementaire. La décision d'approbation du ministre, intervenue après réclamation de particuliers, comme c'est le cas en l'espèce, participe au caractère réglementaire de l'acte approuvé¹, étant entendu que le caractère réglementaire ainsi retenu s'étend également au volet de la décision litigieuse ayant statué sur la réclamation introduite par le demandeur, intervenue dans le processus général de l'élaboration de l'acte approuvé.

Conformément à 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 », seul un recours en annulation est susceptible d'être introduit contre un acte administratif à caractère réglementaire.

Il convient encore de déterminer la nature du recours susceptible d'être introduit à l'encontre de la décision du ministre de l'Environnement, dans la mesure où la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après désignée par « la loi du 19 janvier 2004 », sur base de laquelle la décision litigieuse a été prise a été abrogée par la loi du 18 juillet 2018, publiée au Mémorial A le 5 septembre 2018 et entrée en vigueur le quatrième jour après sa publication à défaut de disposition spéciale de mise en vigueur contraire.

En effet, la loi du 19 janvier 2004 prévoyait un recours au fond contre les décisions prises en vertu de cette loi, alors que la loi du 18 juillet 2018 prévoit en son article 68 un recours en annulation contre les décisions prises en vertu de cette loi. Le tribunal constate encore que par l'article 83 de la loi du 18 juillet 2018, le législateur s'est limité à abroger purement et simplement la loi du 19 janvier 2004 dans son intégralité, sans prévoir de mesures transitoires autres que celles visant les roulettes et les mesures compensatoires, non pertinentes en l'espèce.

En ce qui concerne les voies de recours à exercer contre une décision prise sur le fondement de la loi du 19 janvier 2004, seule la loi en vigueur au jour où la décision a été prise est applicable pour apprécier la recevabilité d'un recours contentieux dirigé contre elle, étant donné que l'existence d'une voie de recours est une règle du fond du droit judiciaire, de

¹ Cour adm., 10 juillet 1997, n° 9804C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes réglementaires, n° 51 et les autres références y citées.

sorte que les conditions dans lesquelles un recours contentieux peut être introduit devant une juridiction doivent être réglées suivant la loi sous l'empire de laquelle a été rendue la décision attaquée, en l'absence, comme en l'espèce, de mesures transitoires². Il s'ensuit que la recevabilité d'un recours contre une décision prise sur le fondement de la loi du 19 janvier 2004 devra être analysée conformément aux dispositions de cette même loi, qui en son article 58 disposait que « *Contre les décisions prises en vertu de la présente loi un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statuera comme juge du fond* ». Les décisions d'approbation ou de non-approbation des ministres de l'Intérieur et de l'Environnement rendues en matière d'établissement ou de modification de plans d'aménagement généraux ou particuliers constituent des actes de tutelle administrative réputés rétroagir au jour de la décision communale concernée. Ces décisions participent au caractère réglementaire de la procédure de modification de ces plans et sont comme tels susceptibles de recours sur base de l'article 7, paragraphe (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996³.

Cependant, la démarche du législateur devant être présumée comme visant un résultat cohérent, les dispositions de l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996 et celles de l'article 58 de la loi du 19 janvier 2004 sont à lire de façon complémentaire, en sorte que l'article 58, en désignant les décisions prises par le ministre de l'Environnement en application de la loi du 19 janvier 2004, concerne, suivant les termes mêmes employés, les seules décisions administratives individuelles à l'exception des actes administratifs à caractère réglementaire. Il s'ensuit qu'en application de l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, seul un recours en annulation peut être introduit à l'encontre d'un arrêté du ministre de l'Environnement par lequel il approuve ou refuse d'approuver une délibération d'un conseil communal modifiant la délimitation de la zone verte⁴.

Ainsi, la décision du 23 juillet 2018 par laquelle le ministre de l'Environnement a approuvé le plan d'aménagement général de la commune Parc Hosingen tel qu'adopté par le conseil communal le 14 juin 2018 est susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux en application de l'article 7 de la loi précitée du 7 novembre 1996⁵, de sorte que Monsieur ... a valablement pu introduire un recours en annulation contre ladite décision.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le tribunal n'est pas compétent pour statuer sur le recours en réformation introduit à titre principal.

Il est en revanche compétent pour connaître du recours en annulation introduit à titre subsidiaire, lequel est encore recevable pour avoir été introduit dans les formes et délais de la loi.

2) Quant à la loi applicable

Quant au volet du recours en ce qu'il est dirigé contre la décision du ministre de l'Environnement, le tribunal vient de retenir qu'il est compétent pour connaître du recours en

² Trib. adm., 5 mai 2010, n° 25919 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n°332 et les autres références y citées; Cour adm., 13 décembre 2018, n° 41218C du rôle, disponible sous www.ja.etat.lu.

³ Cour adm., 24 janvier 2006, n° 20233C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes réglementaires, n° 54 et l'autre référence y citée.

⁴ Trib.adm., 17 janvier 2008, n° 22263 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes réglementaires, n° 55 et les autres références y citées.

⁵ Ibidem.

annulation introduit contre ladite décision. Dans le cadre d'un tel recours, le juge administratif est amené à apprécier la légalité de la décision déférée en considération de la situation de droit et de fait ayant prévalu au jour où elle a été prise⁶, de sorte que la loi précitée du 18 juillet 2018, entrée en vigueur postérieurement à la prise de l'acte litigieux, n'est pas à prendre en considération en l'espèce, étant plus particulièrement précisé à cet égard que les actes de tutelle administrative, tels que la décision ministérielle litigieuse, rétroagissent à la date de la décision approuvée et tombent dès lors sous le champ d'application des lois en vigueur à la date de la prise de décision de l'acte initial.

Quant au volet du recours concernant les décisions prises par le conseil communal et le ministre dans le cadre du plan d'aménagement général, il y a lieu de relever que la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général, ci-après désigné par « PAG », est prévue par la loi du 19 juillet 2004. Or, celle-ci a été modifiée à plusieurs reprises à savoir (i) par une loi du 28 juillet 2011 entrée en vigueur, en application de son article 45, en date du 1^{er} août 2011, (ii) par la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, publiée au Mémorial A, n° 160 du 6 septembre 2013, (iii) par la loi du 14 juin 2015 portant modification de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, publiée au Mémorial A, n° 113 du 17 juin 2015, (iv) par la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus », entrée en vigueur, en application de son article 76, le 1^{er} avril 2017, (v) par la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et dernièrement (vi) par la loi du 18 juillet 2018 portant modification de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Etant donné, d'une part, que le tribunal vient de retenir que seul un recours en annulation a pu être introduit à l'encontre des décisions déférées et, d'autre part, que dans le cadre d'un tel recours, le juge administratif est amené à apprécier la légalité de la décision déférée en considération de la situation de droit et de fait ayant prévalu au jour où elle a été prise, la modification apportée à la loi du 19 juillet 2004 par la loi précitée du 18 juillet 2018, entrée en vigueur postérieurement à la prise des actes litigieux, n'est pas à prendre en considération en l'espèce, étant rappelé à cet égard, tel que retenu ci-avant, que les actes de tutelle administrative, tel que la décision du ministre de l'Intérieur litigieuse, rétroagissent à la date de la décision approuvée et tombent dès lors sous le champ d'application des lois en vigueur à la date de la prise de décision de l'acte initial.

Selon les dispositions transitoires figurant à l'article 108ter de la loi du 19 juillet 2004, tel que modifié en dernier lieu par la loi précitée du 1^{er} août 2011, « (1) *La procédure d'adoption des projets d'aménagement général, dont la refonte complète a été entamée par la saisine de la commission d'aménagement avant le 1^{er} août 2011, peut être continuée et achevée conformément aux dispositions du Titre 3 de la présente loi qui était en vigueur avant le 1^{er} août 2011.* ».

En l'espèce, il est constant que les actes déférés ont trait à l'adoption du PAG de la commune Parc Hosingen. Il est encore constant en cause que le conseil communal a émis son vote positif, au sens de l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004, en date du 15 juin 2017, de sorte que la saisine de la commission d'aménagement en application de l'article 11 de la même loi s'est *a fortiori* opérée après la date butoir du 1^{er} août 2011, fixée par l'article 108ter de la loi du 19 juillet 2004.

⁶ Trib. adm., 27 janvier 1997, n° 9724 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 21 et les autres références y citées.

Il s'ensuit que la version de la loi du 19 juillet 2004 applicable au présent litige est celle résultant des modifications opérées par les lois des 28 juillet 2011, 30 juillet 2013, 14 juin 2015, 3 mars 2017 et 17 avril 2018.

S'agissant plus particulièrement de l'applicabilité de cette dernière loi, le tribunal relève que dans un arrêt du 24 septembre 2015, portant le numéro 36179C du rôle⁷ la Cour administrative a retenu ce qui suit: « [...] *Si le droit administratif est notamment régi par le principe de l'effet immédiat de la loi nouvelle, celui-ci ne s'applique néanmoins en principe qu'aux situations juridiques nées postérieurement à la date normale de son entrée en vigueur après sa publication, ainsi qu'aux situations encore dépourvues de caractère définitif lors de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. En outre, les dispositions modifiant une procédure administrative et désignant les autorités compétentes sont applicables aux procédures pendantes, sans que les administrés puissent prétendre à un droit acquis à voir leur cas traité par l'autorité désignée comme compétente par les dispositions antérieures [...]. En revanche, le principe de non-rétroactivité des lois commande que ne soient pas remis en cause les actes déjà valablement accomplis [...]* ».

Dès lors, si la procédure d'adoption du PAG a certes débuté avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 avril 2018, il n'en reste pas moins qu'à cette dernière date, la procédure en question était toujours en cours, de sorte à devoir être qualifiée de procédure pendante, respectivement de situation juridique dépourvue de caractère définitif lors de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Il s'ensuit que conformément aux principes dégagés par la Cour administrative dans l'arrêt, précité, du 24 septembre 2015, cette dernière loi doit s'appliquer à la procédure en question dès son entrée en vigueur. Ainsi, le tribunal doit en tenir compte, dans le cadre de l'examen de la légalité des décisions déferées des 14 juin 2018 et 26 novembre 2018, décisions adoptées postérieurement à cette date.

3) Quant au fond.

A l'appui de son recours et en fait, le demandeur rappelle être propriétaire de la parcelle sise à ..., inscrite au cadastre de la commune Parc Hosingen sous le numéro n°..., section ... de ..., au lieu-dit « ... ».

Après avoir souligné que dans le cadre du projet d'aménagement général tel que mis sur orbite par la décision du conseil communal du 15 juin 2017, une partie de cette même parcelle, classée jusque-là en zone verte, aurait été classée en zone HAB-1, il explique que lors de son vote du 14 juin 2018, portant approbation du projet d'aménagement général, le conseil communal aurait décidé, suite aux avis de la commission d'aménagement et du ministre de l'Environnement, de maintenir le classement en zone verte de l'ensemble de la parcelle en question.

Au regard de cette « *triste réalité* », il aurait été obligé de faire parvenir une réclamation au ministre, réclamation à laquelle il n'aurait toutefois pas été fait droit, de sorte que le projet initial de la commune de reclasser une partie de la parcelle en question en zone HAB-1 aurait été définitivement condamné.

⁷ Pas. adm. 2020, V° Lois et règlements, n° 93.

a) Quant au volet du recours dirigé contre la décision du conseil communal du 14 juin 2018 et la décision du ministre du 26 novembre 2018.

A l'appui de ce volet de son recours, le demandeur se prévaut en premier lieu d'une violation de la théorie de l'estoppel. A cet égard, il donne à considérer qu'il aurait déjà sollicité le classement de sa parcelle en zone constructible dès 1980. A cette époque, sa demande aurait été refusée au motif que la pression de l'eau serait insuffisante à cet endroit. Entretemps, les autorités communales auraient toutefois décidé de construire un nouveau réservoir d'eau et de raccorder le réseau d'eau potable de la localité de ... à la conduite d'eau principale laquelle proviendrait du réservoir « *Schwaarzenhiwwel* » et qui garantirait une pression de 5 bars.

Le demandeur ajoute qu'en 2009, des travaux d'infrastructures auraient été effectués le long de sa parcelle, tandis qu'en 2012/2013, l'administration communale aurait entamé un chantier à l'endroit de sa parcelle et aurait procédé à la viabilisation de son terrain. Ainsi, ses fonds auraient été raccordés à la canalisation, une fosse aurait été construite, des gaines pour les câblages de la Poste auraient été posées, des travaux préparatoires en vue du raccordement au réseau CREOS auraient été effectués et le raccordement à l'eau potable aurait également été réalisé. Il fait encore valoir qu'il aurait uniquement accepté lesdits travaux, partiellement effectués sur son propre terrain, en vue de pouvoir en profiter personnellement dans le futur.

La volonté de la commune de classer une partie de sa parcelle en zone habitable se reflèterait par ailleurs dans la démarche de celle-ci de faire établir, dans le cadre de l'étude préparatoire de son projet d'aménagement général « *la fiche technique – Schéma directeur EP3-SD-Bh-03* « ... » ».

Le demandeur estime dès lors que toutes les démarches auraient été entreprises en vue du classement de sa parcelle en zone d'habitation. Ce n'aurait été que suite aux avis du ministre de l'Environnement et de la commission d'aménagement que la commune aurait « *fait virevolte* » en abandonnant, sans motif raisonnable et en dépit des sommes d'argent importantes investies précédemment, ledit projet de classement, le demandeur étant d'avis qu'en agissant de la sorte, la commune aurait violé la théorie de l'estoppel, de sorte que « *sa décision* » devrait encourir l'annulation.

Dans le mémoire en réponse, la commune tout en admettant la réalisation des différents travaux mentionnés par le demandeur, souligne que le réservoir d'eau dont fait état le demandeur aurait été construit en vue de résoudre le problème général de manque d'eau pour la localité de ... et elle précise qu'en effectuant les travaux d'infrastructures dans la voirie communale longeant la parcelle litigieuse, elle aurait profité de prévoir d'ores et déjà d'éventuels raccordements pour le cas où ladite parcelle devait être un jour viabilisée. L'ensemble de ces faits s'inscrirait dans une politique prévisionnelle et une saine gestion des deniers publiques, mais ne saurait laisser conclure à une volonté immédiate de sa part de classer la parcelle litigieuse en zone constructible.

Par ailleurs, elle ne serait pas seule à décider de l'inclusion de la parcelle litigieuse dans la zone habitable, alors que tant le ministre de l'Intérieur que le ministre de l'Environnement participeraient au processus décisionnel. Ainsi, et même si elle avait dans un premier temps considéré de classer les fonds litigieux en zone habitable, elle serait revenue sur son intention au vu des avis de la commission d'aménagement et du ministre de l'Environnement.

En réfutant toute violation du principe d'estoppel, la commune donne encore à considérer que l'argumentation du demandeur ne concernerait en tout état de cause que la décision du conseil communal du 14 juin 2018 et ne saurait avoir d'effet sur les décisions d'approbation du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Environnement.

Dans son mémoire en réplique, le demandeur conteste l'affirmation de la commune selon laquelle les travaux d'infrastructures n'auraient été effectués que dans le contexte d'une politique prévisionnelle et il insiste, à cet égard, sur le fait que son terrain aurait été entièrement viabilisé et ce afin de l'inclure immédiatement dans la zone d'habitation, Monsieur ... précisant encore que la commune aurait encore fait établir un dossier complet par son bureau d'études en ce qui concerne la parcelle litigieuse et lui aurait même remis un croquis en ce qui concerne les constructions qui pourraient y être érigées le moment venu.

Il ajoute que même si les ministres de l'Intérieur et de l'Environnement auraient toujours été opposés au projet d'inclusion de sa parcelle dans la zone habitable, il n'en resterait pas moins que l'attitude de la commune serait constitutive d'une violation du principe d'estoppel, de sorte que la décision du conseil communal du 14 juin 2018 devrait encourir l'annulation, avec comme conséquence l'annulation subséquente des décisions ministérielles attaquées.

Le tribunal relève que l'estoppel est une fin de non-recevoir fondée sur l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui, autrement qualifié d'exception d'indignité ou principe de cohérence (« *non concedit venire contra factum proprium* »). Ce principe s'oppose ainsi à ce qu'une partie puisse invoquer une argumentation contraire à celle qu'elle a avancé auparavant. Ainsi, le principe de l'estoppel trouve à s'appliquer si une contradiction apparaît dans les prétentions et actions d'une partie quand celles-ci s'inscrivent dans une cause et poursuivent un objet identiques⁸.

Le principe de l'estoppel vise à sanctionner une partie qui, de par son comportement contradictoire a trompé la confiance légitime de l'autre partie.

En l'espèce, il n'est pas contesté en cause que dans le passé, la commune a procédé à divers travaux d'infrastructures dans la voirie communale longeant la parcelle du demandeur. Par ailleurs, il n'est pas contesté en cause que notamment dans le cadre des travaux de canalisation, des raccordements ont été prévus en ce qui concerne la parcelle litigieuse.

Il est encore constant en cause, pour ressortir tant des développements circonstanciés du demandeur que de l'étude préparatoire et plus particulièrement du schéma directeur intitulé « *EP3-SD-BH-03* « ... » » que les autorités communales avaient l'intention de classer au moins une partie de la parcelle litigieuse, à savoir sa partie nord est longeant la route, en zone habitable, cette volonté se reflétant d'ailleurs encore dans le vote du conseil communal du 15 juin 2017 portant mise sur orbite du projet d'aménagement général, alors que le projet d'aménagement ainsi mis sur orbite avait prévu le classement partiel de ladite parcelle en zone HAB-1.

Si, lors de la mise sur orbite du projet d'aménagement général, le demandeur a, au vu de la ligne de conduite ainsi affichée par la commune, certes pu s'attendre que sa parcelle soit

⁸ Trib. adm., 17 juin 2015, n° 34338, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 473.

intégrée dans la zone habitable, cette circonstance à elle seule ne saurait toutefois laisser conclure à une violation du principe d'estoppel de la part des autorités communales.

En effet, dans le cadre de la procédure d'adoption du PAG le législateur a expressément prévu, à travers les articles 5 de la loi du 19 janvier 2004 et 11 de la loi du 19 juillet 2004, l'obligation pour le collège échevinal de transmettre le projet d'aménagement général pour avis au ministre ayant la protection de l'environnement dans ses attributions d'une part, et à la commission d'aménagement, d'autre part. Il a par ailleurs, à travers l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004, explicitement prévu la possibilité pour le conseil communal de suivre, lors de son vote définitif, les recommandations lui adressées par la commission d'aménagement, respectivement par le ministre de l'Environnement, à travers leurs avis respectifs, ou encore de faire droit à certaines réclamations adressées au collège échevinal, ledit article stipulant en effet dans son alinéa 3 que « [Le conseil communal] *peut approuver le projet dans sa forme originale ou y apporter des modifications qui soit sont proposées par la commission d'aménagement, soit répondent en tout ou en partie à l'avis émis par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, soit prennent en compte en tout ou en partie des observations et objections présentées* ». Il convient encore de noter que le législateur a même prévu la possibilité pour le conseil communal de procéder à d'autres modifications ne résultant ni des avis lui adressés ni des réclamations introduites, l'article 14, alinéa 4 disposant en effet « *Si le conseil communal entend apporter des modifications autres que celles visées à l'alinéa qui précèdent, il renvoie le dossier devant le collège des bourgmestre et échevins qui est tenu de recommencer la procédure prévue aux articles 10 et suivants* ».

En consacrant ainsi les diverses possibilités ouvertes au conseil communal lors de sa décision sur le projet d'aménagement général dûment avisé, dont celle de suivre les conclusions retenues dans les avis de la commission d'aménagement respectivement dans l'avis du ministre ayant l'environnement dans ses attributions, le législateur a pris soin de lui laisser toute latitude, lors de son vote définitif, d'être en mesure d'adopter le projet d'aménagement général sous une forme susceptible de tenir compte notamment de toutes les recommandations lui adressées et de pouvoir veiller ainsi au mieux au respect des objectifs énoncés à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004.

Cette volonté expresse du législateur de laisser une certaine flexibilité au conseil communal lors de son vote définitif exclut, à ce stade de la procédure, l'application du principe de l'estoppel, alors que la possibilité pour les autorités communales d'adopter une position contraire à celle qu'elles ont avancé lors du vote provisoire, voire même avant ce vote provisoire est expressément prévue par la loi.

Le demandeur ne saurait dès lors arguer qu'il aurait pu légitimement s'attendre à ce qu'au cours de l'adoption du PAG, les autorités communales ne changent de position en ce qui concerne le classement de son terrain, de sorte que le moyen relatif à une prétendue violation du principe de l'estoppel laisse d'être fondé.

Dans un deuxième temps, et en ce qui concerne l'argument relatif au développement tentaculaire retenu en l'espèce, le demandeur, après avoir mis en exergue que d'autres localités de la commune Parc Hosingen se caractériseraient par un tel développement tentaculaire, conteste que l'inclusion de sa parcelle en zone habitable aurait accentué le développement tentaculaire de la localité de A cet égard, il donne à considérer que les terrains en face de sa parcelle seraient d'ores et déjà construits et ce depuis plusieurs années.

Ainsi, il estime que le classement requis n'aurait fait qu'arrondir le périmètre constructible et aurait été de nature à garantir le développement harmonieux de la localité en question. Il est dès lors d'avis que la motivation fondée sur le développement tentaculaire serait inexacte, de sorte que les décisions litigieuses devraient encourir l'annulation.

Dans leur mémoire en réponse, la commune et la partie étatique insistent sur le développement tentaculaire qu'aurait engendré une éventuelle inclusion de la parcelle du demandeur dans la zone constructible, tout en soulignant qu'il n'y aurait que quelques maisons isolées en face de la parcelle litigieuse, maisons qui n'auraient aucun lien urbanistique avec le centre de la localité de ..., lequel ne commencerait qu'à partir de la zone mixte villageoise. Par l'inclusion dans le périmètre d'agglomération des parcelles situées en face de celle du demandeur le développement tentaculaire de la localité de ... aurait déjà été amorcé, les parties défenderesses étant ainsi d'avis que ce classement en zone constructible constituerait une erreur qu'il s'agirait actuellement d'éviter. En précisant encore que le terrain du demandeur ne serait même pas limitrophe à une zone constructible, les parties défenderesses font plaider que l'urbanisation de celui-ci aurait comme conséquence la création d'un îlot de « zone verte » et ne serait ainsi pas justifiable d'un point de vue urbanistique. En mettant encore en exergue qu'il existerait de nombreux terrains libres de toute construction dans le périmètre d'agglomération de la localité de ..., les parties défenderesses estiment que les décisions litigieuses seraient fondées en fait et en droit.

Dans son mémoire en réplique, le demandeur conteste l'argumentation lui opposée par les parties défenderesses en donnant à considérer que toutes les lacunes et brèches entre le centre du village et les constructions en face de sa parcelle auraient disparu depuis longtemps et en affirmant que de nombreuses constructions seraient prévues ou auraient d'ores et déjà été réalisées dans le centre de la localité de Il fait encore valoir que la seule parcelle non construite en face de la sienne devrait accueillir une maison sous peu, de sorte que sa parcelle se trouverait « encerclée » par des maisons isolées et une ferme « gigantesque ». Il conteste encore que sa parcelle serait séparée de la zone HAB-1 par une zone verte et il affirme que les rares terrains libres de constructions au centre du village ne seraient pas « sur le marché ». Le demandeur estime dès lors que les décisions litigieuses, en ce qu'elles auraient suivi les conclusions de la commission d'aménagement quant au prétendu développement tentaculaire, seraient à annuler pour erreur d'appréciation manifeste de la situation en fait.

En ce qui concerne le refus de classement d'une partie de la parcelle litigieuse en zone constructible, il convient en premier lieu de préciser que la mission du juge de la légalité, conférée au tribunal à travers l'article 7 de la loi précitée du 7 novembre 1996, exclut le contrôle des considérations d'opportunité et notamment d'ordre politique, à la base de l'acte administratif attaqué et inclut la vérification, d'après les pièces et éléments du dossier administratif, de ce que les faits et considérations sur lesquels s'est fondée l'administration sont matériellement établis à l'exclusion de tout doute, le tribunal étant encore amené à analyser si la mesure prise est proportionnelle par rapport aux faits dont l'existence est vérifiée.

S'il est vrai que le choix d'entériner ou de ne pas entériner la refonte d'un PAG relève d'une dimension politique et échappe comme tel au contrôle des juridictions de l'ordre administratif saisies d'un recours en annulation, il n'en demeure pas moins que tout acte administratif doit reposer sur un motif dont le juge administratif vérifie tant l'existence que la légalité. Cette exigence découle du fait que le juge administratif a l'obligation de vérifier si les autorités administratives compétentes n'ont pas violé la loi, commis un excès de pouvoir

ou un détournement de pouvoir et cette obligation de motivation existe également pour les actes à caractère réglementaire qui, quoique discrétionnaires, doivent être pris dans l'intérêt général, de sorte qu'il importe que les autorités administratives compétentes fassent connaître le ou les motifs qui les ont guidés dans leur décision, le contrôle exercé par le juge de l'annulation ne portant dès lors pas sur l'opportunité, mais sur la réalité et la légalité des motifs avancés.

Les juridictions administratives sont plus particulièrement appelées à vérifier si les décisions prises dans le cadre de la refonte du PAG répondent à un objectif d'intérêt général, si elles respectent les conditions légales imposées, notamment par les articles 2 et 6 de la loi du 19 juillet 2004 et si elles ne sont pas entachées d'une erreur d'appréciation, le moyen tiré d'une erreur d'appréciation en ce qui concerne le refus de classement d'une partie de sa parcelle en zone d'habitation, tel que soulevé par le demandeur, étant à analyser dans ce contexte.

Quant aux objectifs devant guider les autorités communales, lorsqu'elles initient une refonte de leur PAG, il y a lieu de se référer à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, aux termes duquel « *Les communes ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal par:*

- (a) *une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux;*
- (b) *un développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire;*
- (c) *une utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et une utilisation des énergies renouvelables;*
- (d) *le développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités;*
- (e) *le respect du patrimoine culturel et un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage lors de la poursuite des objectifs définis ci-dessus;*
- (f) *la garantie de la sécurité, la salubrité et l'hygiène publiques. ».*

L'article 6 de la loi du 19 juillet 2004 prévoit quant à lui que « *Le plan d'aménagement général a pour objectif la répartition et l'implantation judicieuse des activités humaines dans les diverses zones qu'il arrête aux fins de garantir le développement durable de la commune sur base des objectifs définis par l'article 2 de la loi. ».*

Il s'ensuit que les autorités communales, lorsqu'elles initient des modifications de leurs plans d'aménagement, doivent être mues par des considérations légales d'ordre urbanistique ayant trait à l'aménagement des agglomérations et d'ordre politique tirées de l'organisation de la vie en commun sur le territoire donné, tendant les unes et les autres à une finalité d'intérêt général et dans ce contexte, lesdites autorités doivent veiller tant à la conservation de l'esthétique urbaine qu'au développement rationnel des agglomérations.

Il convient encore de noter que la modification d'un PAG est, dans son essence même, prise dans l'intérêt général, cette caractéristique étant présumée jusqu'à preuve du contraire⁹.

En l'espèce, les autorités communales et ministérielles compétentes ont refusé de faire droit à la demande de Monsieur ... de voir classer une partie de sa parcelle en zone habitable en arguant d'une part qu'un tel classement contribuerait au développement tentaculaire de la localité de ... et, d'autre part, que la commune Parc Hosingen disposerait de réserves foncières suffisantes.

Il convient de constater qu'il ressort des pièces versées en cause, de même que des explications de part et d'autre, que la parcelle litigieuse est située à l'extrémité sud-est de la localité de ... et longe la rue « ... », en ce qui concerne sa limite frontale, pour s'épanouir en ce qui concerne la limite postérieure dans les champs entourant ladite localité. Il ressort par ailleurs de la partie graphique du PAG que les fonds situés en face dudit terrain, longeant la même rue, sont, quant à eux classés, sinon dans leur intégralité, pour le moins partiellement, à défaut de la parcelle portant le numéro cadastral 373, en zone HAB-1. Il est encore vrai, tel que relevé à juste titre par le demandeur, que la plupart des parcelles situées en face de ses propres fonds sont d'ores et déjà construites.

Force est toutefois également de constater que la parcelle en question n'est non seulement située à l'extrémité est de la localité de ..., mais est, par ailleurs, située en pleine zone verte, l'ensemble des parcelles directement limitrophes étant classées en zone agricole. Ainsi, et en dépit des affirmations du demandeur en ce sens, et contrairement aux parcelles situées en face de la parcelle litigieuse, celle-ci n'est pas entourée de maisons, ni est-elle adjacente à une quelconque zone d'habitation, les fonds en question étant en effet séparés de la zone constructible par une zone agricole, de sorte à n'avoir aucun lien urbanistique avec la zone urbanisée et *a fortiori* avec le centre de la localité de

Cette conclusion n'est pas éternuée par l'affirmation du demandeur selon laquelle une étable et un hangar auraient entretemps été construits du côté ouest de sa parcelle, alors que de telles constructions ne font que renforcer le caractère agricole du côté sud-est de la localité de ..., laquelle est, comme précisé ci-avant, entièrement classée en zone agricole.

Force est dès lors de retenir que l'intégration de la parcelle du demandeur en zone constructible et l'urbanisation future de cette même parcelle aurait nécessairement pour conséquence, tel que relevé à juste titre par les parties défenderesses, la création d'un îlot agricole, accueillant une ferme de grande envergure, en plein milieu d'une zone d'habitation et aurait contribué à un développement tentaculaire et désordonné de la localité, et aurait partant été contraire aux objectifs d'intérêt général d'une utilisation rationnelle du sol et d'un développement harmonieux des structures urbaines, tels que visés par l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004.

En maintenant l'intégralité de la parcelle litigieuse en zone agricole et en marquant ainsi son intention de restreindre l'extension du périmètre d'agglomération de la localité de ... le long de la rue « ... » en évitant ainsi toute aggravation d'une situation d'ores et déjà insatisfaisante d'un point de vue urbanistique, à savoir une urbanisation tentaculaire à l'est de ladite localité, la commune a veillé à un urbanisme cohérent, harmonieux et en conformité

⁹ Trib. adm., 23 juillet 1997, n° 9658 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 10 et les autres références y citées.

avec les objectifs retenus à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, étant rappelé à cet égard que l'accent mis sur un développement concentrique d'une agglomération par exclusion, dans la mesure du possible, de toute excroissance d'ordre tentaculaire ou désordonnée répond à des considérations légales d'ordre urbanistique ayant trait à l'aménagement des agglomérations de nature à tendre à confluer de manière utile avec l'organisation de la vie en commun sur le territoire donné et est de nature à tendre à une finalité d'intérêt général¹⁰.

Il convient, par ailleurs, de relever que d'après le croquis établi par le bureau d'études et soumis à l'appréciation du tribunal, la parcelle en question était destinée à accueillir près de 10 maisons unifamiliales, voire plurifamiliales. Or, et outre le fait que la commune Parc Hosingen est située dans le « Parc naturel de l'Our », et présente ainsi, tel que relevé à juste titre par le ministre, « *des enjeux paysagers particulièrement importants* », il n'est pas contesté en cause que d'après le Plan national pour le Développement durable, cette même commune ne doit pas dépasser un seuil de 32,76 hectares de réserves foncières au total, seuil qui est, d'après les explications non contestées de la commune, d'ores et déjà dépassé, étant encore précisé à cet égard que d'après le rapport de présentation figurant au dossier administratif, la localité de Hosingen, chef-lieu de la commune Parc Hosingen, possède à elle seule un potentiel suffisant pour accueillir une croissance durable pour toute la commune pour les 17 ans à venir. Au vu de ces considérations et indépendamment de la question de savoir si l'ensemble des parcelles classées en zone constructible sont d'ores et déjà « *sur le marché* », de telles réserves foncières s'opposent à des extensions conséquentes futures, telle que celle envisagée par le demandeur.

Conformément aux conclusions qui précèdent, le maintien de l'intégralité de la parcelle du demandeur en zone verte, et plus particulièrement en zone agricole, relève d'un urbanisme cohérent, harmonieux et conforme avec les objectifs retenus à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, de sorte que les critiques relatives aux motifs retenus dans la décision du conseil communal du 14 juin 2018, ainsi que dans la décision ministérielle du 26 novembre 2018, laissent d'être fondées.

En dernier lieu, le demandeur invoque encore une atteinte à son droit de propriété, tel que protégé par l'article 16 de la Constitution, et une violation du principe de proportionnalité, en soutenant que la limitation à son droit de propriété telle qu'elle résulterait du classement litigieux, serait manifestement excessive et non rationnellement justifiée.

Les parties défenderesses rétorquent qu'en vertu de la jurisprudence constante en la matière, un classement d'une parcelle en zone verte, ne saurait être assimilé à une expropriation, et elles donnent à considérer que la parcelle litigieuse accuserait un certain dénivelé vers la voie de desserte, de sorte que sa viabilisation nécessiterait des travaux de terrassement importants, ce qui justifierait d'autant plus les décisions litigieuses, lesquelles ne seraient dès lors en aucune façon contraires au principe de proportionnalité.

Dans son mémoire en réplique, le demandeur insiste sur le fait que son terrain serait facilement constructible et conteste la nécessité de travaux de terrassement importants. En affirmant que les photos sur lesquelles se baseraient les parties défenderesses dans leur mémoire en réponse ne reflèteraient pas la situation réelle, il explique que du fait du léger dénivelé, les garages des futures maisons pourraient être érigés au même niveau que la rue et

¹⁰ Trib. adm., 4 décembre 2002, n° 14923 du rôle, confirmé par Cour adm., 1^{er} juillet 2003, n° 15879C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 153 et les autres références y citées.

le rez-de-chaussée se trouverait au même niveau que le niveau naturel du terrain, de sorte qu'il n'y aurait même pas lieu de prévoir de quelconques travaux de terrassement.

Il estime dès lors que les décisions sous analyse devraient encourir l'annulation pour violation du droit de propriété et du principe de proportionnalité.

En ce qui concerne la violation alléguée du droit de propriété, il y a de préciser en premier lieu que le législateur, en imposant aux communes d'établir un projet d'aménagement et d'édicter un règlement sur les bâtisses, a nécessairement habilité le pouvoir communal à réglementer l'usage du droit de propriété lorsque sa réglementation se justifie soit dans l'optique de la réalisation des objectifs de la législation concernant l'aménagement des agglomérations, soit encore dans l'intérêt général, de sorte qu'un changement au niveau du PAG consistant dans l'exclusion de terrains du périmètre d'agglomération, doit rester possible dans son principe, sous peine de méconnaître la plénitude du pouvoir d'appréciation des autorités communales en la matière¹¹.

Il convient, par ailleurs, de rappeler que dans son arrêt du 4 octobre 2013, portant le numéro 00101 du registre, la Cour constitutionnelle a analysé la conformité à l'article 16 de la Constitution, aux termes duquel, « *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.* », de la loi du 19 juillet 2004, dans la mesure où elle permet, par la modification du PAG, le reclassement sans indemnisation de terrains d'une zone constructible en terrains d'une zone non constructible, étant encore précisé à cet égard que les fonds du demandeur, contrairement à la situation examinée par la Cour constitutionnelle, ne faisaient jamais partie de la zone constructible.

La Cour constitutionnelle a retenu ce qui suit : « [...] *Considérant que l'article 16 de la Constitution garantit la protection du droit de propriété et prohibe l'expropriation, autrement que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité;*

Considérant qu'un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation;

Considérant qu'en posant en principe que les servitudes résultant d'un plan d'aménagement général n'ouvrent droit à aucune indemnité et qu'en prévoyant des exceptions à ce principe qui ne couvrent pas toutes les hypothèses dans lesquelles la privation de la jouissance du terrain frappé par une telle servitude est hors de proportion

avec l'utilité publique à la base de la servitude, l'article 22, en combinaison avec les articles 5, 6, 2 et 8 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, est contraire à l'article 16 de la Constitution;

Considérant que la contrariété de ladite disposition à la Constitution n'entrave en rien le droit des pouvoirs publics d'instaurer des servitudes d'urbanisme dans un but d'utilité publique, laissant intact le principe de la mutabilité des plans d'aménagement général et n'autorisant pas le juge administratif à sanctionner un reclassement d'un terrain précédemment classé en zone constructible en zone non constructible;

¹¹ Cour adm. 28septembre 2006, n°21168C du rôle, Pas. adm 2020, V° Urbanisme, n°213.

Que les propriétaires touchés peuvent en revanche, conformément au droit commun, suivant la situation concrète du cas d'espèce, le cas échéant faire valoir devant le juge judiciaire un droit à indemnisation dépendant, notamment, de la situation du terrain, du caractère contraignant de la servitude et des projets concrets de viabilisation du terrain; [...] ».

Dès lors, la Cour constitutionnelle, bien qu'ayant retenu que l'article 22 de la loi du 19 juillet 2004, en combinaison avec les articles 5, 6, 2 et 8 de la même loi, était contraire à l'article 16 de la Constitution, a consacré le droit des pouvoirs publics d'instaurer des servitudes d'urbanisme dans un but d'utilité publique et le principe de la mutabilité des PAG, tout en soulignant que le juge administratif n'était pas autorisé à sanctionner un reclassement d'un terrain précédemment classé en zone constructible en zone non constructible, mais que les propriétaires concernés pouvaient se pourvoir, le cas échéant, devant le juge judiciaire en vue de l'allocation d'une indemnité éventuelle.

Etant donné qu'il ressort de cet arrêt de la Cour constitutionnelle qu'il n'appartient pas au juge administratif de sanctionner le reclassement d'un terrain d'une zone constructible en une zone non constructible et ainsi forcément non plus le refus de classement d'un terrain se trouvant en zone non constructible en zone constructible, sous condition, toutefois, que la modification du classement a été effectuée dans un but d'intérêt général, ce qui est le cas en l'espèce, tel que retenu ci-avant.

Au vu des considérations qui précèdent, les décisions sous analyse ne se heurtent pas au droit de la propriété tel que protégé par l'article 16 de la Constitution et le moyen y relatif laisse d'être fondé.

Cette même conclusion s'impose en ce qui concerne la violation alléguée du principe de proportionnalité. En effet, il convient de rappeler que le principe de proportionnalité tend vers l'équilibre nécessaire entre les moyens à mettre en œuvre et le but à atteindre dans un contexte précis donné¹². Or, et compte tenu des conclusions retenues ci-avant, en ce qui concerne le bien-fondé du refus du classement sollicité par le demandeur, ainsi que la prétendue atteinte à son droit de propriété, le tribunal ne saurait conclure à un déséquilibre entre le classement retenu et le but à atteindre par les autorités compétentes, à savoir le respect d'un urbanisme cohérent et harmonieux conforme à l'intérêt général et aux objectifs visés dans l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, et ce indépendamment de la question de savoir si les fonds litigieux présentent un dénivelé nécessitant des travaux de terrassement.

Au vu de ces conclusions, ce dernier moyen est également à rejeter.

b) Quant au volet du recours dirigé contre la décision du ministre de l'Environnement du 23 juillet 2018

Force est au tribunal de constater, à l'instar des parties défenderesses, que le demandeur n'a soulevé aucun moyen d'annulation spécifique à l'encontre de ladite décision. En effet, il s'est limité à faire valoir des moyens ayant exclusivement trait à des considérations urbanistiques, s'inscrivant dans le contexte de la loi du 19 juillet 2004 et relevant ainsi de la compétence du ministre de l'Intérieur, sans pour autant invoquer un quelconque moyen relatif à des considérations d'ordre environnemental ou s'inscrivant dans

¹² Cour adm., 12 janvier 2021, n°44684C du rôle, disponible sur www.ja.etat.lu.

le cadre des objectifs de la loi du 19 janvier 2004, à savoir: « *la sauvegarde du caractère, de la diversité et de l'intégrité de l'environnement naturel, la protection et la restauration des paysages et des espaces naturels, la protection de la flore et de la faune et de leurs biotopes, le maintien et l'amélioration des équilibres et de la diversité biologiques, la protection des ressources naturelles contre toutes les dégradations et l'amélioration des structures de l'environnement naturel.* ». Il s'ensuit que les moyens avancés par Monsieur ... ne sont d'aucune pertinence en ce qui concerne la décision du ministre de l'Environnement du 23 juillet 2018, de sorte que le volet afférent de son recours est à rejeter pour ne pas être fondé.

4) Quant à la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure

Enfin, la demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 3.000 euros telle que formulée par Monsieur ... en application de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, aux termes duquel « *Lorsqu'il paraît inéquitable de laisser à la charge d'une partie les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, le juge peut condamner l'autre partie à lui payer le montant qu'il détermine* », est à rejeter au vu de l'issue du litige.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare incompétent pour connaître du recours en réformation introduit à titre principal ;

déclare le recours en annulation introduit à titre subsidiaire recevable en la forme ;

au fond, le déclare non fondé ;

partant le rejette ;

rejette la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 3.000 euros, telle que formulée par le demandeur ;

condamne le demandeur aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 27 avril 2021 par :

Thessy Kuborn, vice-président,
Géraldine Anelli, juge
Marc Frantz, juge,

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 27 avril 2021
Le greffier du tribunal administratif