

**Audience publique du 12 juillet 2021**

Recours formé par Monsieur ... et consort, ...  
contre une décision du conseil communal de la commune de Sanem et une décision du ministre de  
l'Intérieur  
en matière de plan d'aménagement général

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 43748 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 4 novembre 2019 par Maître Georges Krieger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... et de son épouse, Madame ..., demeurant ensemble à L-..., tendant à l'annulation

- de « [1]a décision du conseil communal du 11 janvier 2019 portant adoption du projet de refonte du plan d'aménagement général de la commune de Sanem » ; et
- de « [1]a décision du ministre de l'Intérieur du 19 juillet 2019 (...) approuvant la délibération du conseil communal du 11 janvier 2019 et déclarant les réclamations des requérants comme étant non fondées » ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Laura Geiger, en remplacement de l'huissier de justice Carlos Calvo, demeurant à Luxembourg, du 12 novembre 2019, portant signification de ce recours à l'administration communale de Sanem, établie à L-4477 Belvaux, 60, rue de la Poste, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 14 novembre 2019 par Maître Steve Helminger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de Sanem ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 28 novembre 2019 par la société anonyme Arendt & Medernach SA, inscrite au barreau de Luxembourg, établie et ayant son siège social à L-2082 Luxembourg, 41A, avenue J.F. Kennedy, immatriculée au Registre de Commerce et des Sociétés sous le numéro B186371, représentée aux fins de la présente procédure par Maître Christian Point, 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 au greffe du tribunal administratif le 31 janvier 2020 par Maître la société anonyme Arendt & Medernach SA, au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 10 février 2020 par Maître Steve Helminger, au nom de l'administration communale de Sanem ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 10 mars 2020 par Maître Georges Krieger au nom de ses mandants ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 7 avril 2020 par Maître Steve Helminger, au nom de l'administration communale de Sanem ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 25 juin 2020 par la société anonyme Arendt & Medernach SA au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu les pièces versées en cause ainsi que les décisions attaquées ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Sébastien Couvreur, en remplacement de Maître Georges Krieger, Maître Steve Helminger, et Maître Gilles Dauphin, en remplacement de Maître Christian Point, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 8 mars 2021.

---

Lors de sa séance publique du 27 avril 2018, le conseil communal de la commune de Sanem, ci-après désigné par le « conseil communal », émit un vote favorable, en vertu de l'article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, désignée ci-après par « la loi du 19 juillet 2004 », sur le projet d'aménagement général et chargea le collège des bourgmestre et échevins de procéder aux consultations prévues aux articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 2004.

Ledit projet d'aménagement général classa la parcelle cadastrale inscrite sous le numéro ... sise à la commune de Sanem, section ..., au lieudit ..., ci-après désignée par « la parcelle ... » appartenant à Monsieur ... et à son épouse, Madame ..., ci-après désignés par « les consorts ... », en partie en « zone d'habitation 1 [HAB-1] » avec un classement superposé en « zone soumise à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ) » et en partie en « zone agricole [AGR] » avec une zone superposée « zone de servitude « urbanisation – intégration paysagère » .

La commission d'aménagement émit son avis dans sa séance du 8 juillet 2018, tandis que le ministre de l'Environnement émit son avis sur le projet d'aménagement général en application de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après désignée par « la loi du 19 janvier 2004 », ainsi que son avis sur le rapport sur les incidences environnementales et sur le projet d'aménagement général en application des dispositions de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ci-après désignée par « la loi du 22 mai 2008 », en date du 14 août 2018.

Lors de sa séance publique du 11 janvier 2019, le conseil communal décida d'adopter le projet d'aménagement général adapté suite aux avis de la Commission d'aménagement et du ministre de l'Environnement et suite aux objections dirigées à l'encontre dudit projet en classant la parcelle des consorts ... en « zone agricole ».

Par courrier du 1<sup>er</sup> février 2019, les consorts ... introduisirent par l'intermédiaire de leur litismandataire auprès du ministre de l'Intérieur, ci-après désigné par « le ministre », une réclamation à l'encontre de la susdite délibération du conseil communal du 11 janvier 2019 portant adoption du projet d'aménagement général et ayant statué sur les objections dirigées par les administrés à l'encontre de ce même projet.

Par décision du 19 juillet 2019, le ministre approuva la délibération, précitée, du conseil communal du 11 janvier 2019 portant adoption du projet d'aménagement général, tout en statuant sur les réclamations lui soumises, la réclamation introduite par les consorts ... ayant, cependant, été déclarée non fondée. Cette décision est libellée comme suit :

« (...) Ad réclamation (...) ... -... (...)

*Les réclamants demandent à ce que [la] parcelle(...) [n°]..., sise[...] à ..., soi[t] reclassée(...) en zone destinée à être urbanisée, plutôt qu'en « zone agricole [AGR] » (...).*

*Il échet tout d'abord de constater que le site se caractérise dans son ensemble par son excentricité et sa configuration tentaculaire, de manière à ce que consacrer, voire étendre l'urbanisation à cet endroit, renforcerait une situation malsaine.*

*Cette considération est amplifiée par la proximité de la « zone d'activités économiques communale [Eco-c1] voisine. Or, il convient de maintenir une séparation entre celle-ci et les zones d'habitation, l'idée derrière la déconnexion des zones d'activités économiques étant justement de créer une distance entre deux affectations non compatibles en raison des nuisances générées par les zones d'activités, d'autant plus si elles sont d'envergure importante. Il s'y rajoute qu'une partie des parcelles longe la voirie étatique, qui génère des inconvénients supplémentaires.*

*Enfin, il échet encore de considérer que la commune dispose d'ores et déjà d'un potentiel de croissance suffisant.*

*L'urbanisation des parcelles serait dès lors contraire aux objectifs fixés par l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.*

*Subsidiairement, il y a lieu de souligner que les constructions existantes bénéficient bien évidemment d'un droit acquis. (...) ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 4 novembre 2019, les consorts ... ont fait introduire un recours tendant à l'annulation (i) de « [l]a décision du conseil communal du 11 janvier 2019 portant adoption du projet de refonte du plan d'aménagement général de la commune de Sanem » ; et (ii) de « [l]a décision du ministre de l'Intérieur du 19 juillet 2019 (...) approuvant la délibération du conseil communal du 11 janvier 2019 et déclarant les réclamations des requérants comme étant non fondées ».

A titre liminaire et avant de procéder à l'analyse du recours sous examen, il échet de préciser qu'à l'audience publique des plaidoiries, sur question afférente du tribunal, les litismandataires des différentes parties en cause n'ont soulevé aucune contestation relative à la notification entre eux de l'ensemble des mémoires respectifs, par actes d'avocat à avocat, au cours de la procédure contentieuse.

### **I) Quant à la compétence**

Les décisions sur les projets d'aménagement, lesquelles ont pour effet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement des terrains qu'elles concernent et le régime des constructions à y ériger, ont un caractère réglementaire. Les décisions d'approbation du ministre participent au caractère réglementaire des actes approuvés<sup>1</sup>, étant précisé qu'en ce qui concerne la

---

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

procédure d'adoption du PAG, le caractère réglementaire ainsi retenu s'étend également au volet de la décision litigieuse du 19 juillet 2019 ayant statué sur la réclamation introduite par les demandeurs, 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, ci-après désignée par « la loi du 7 novembre 1996 », seul un recours en annulation est susceptible d'être introduit contre un acte administratif à caractère réglementaire.

Le tribunal est partant compétent pour connaître du recours en annulation sous examen.

## **II) Quant à la loi applicable**

Le tribunal précise que les procédures d'adoption d'un PAG et d'un plan d'aménagement particulier (« PAP ») sont prévues par la loi du 19 juillet 2004. Or, celle-ci a été modifiée à plusieurs reprises et dernièrement (i) par une loi du 28 juillet 2011 entrée en vigueur, en application de son article 45, en date du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> avril 2017, (v) par la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et (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 de la décision déferée et, d'autre part, que dans le cadre d'un tel recours, le juge administratif est amené à apprécier la légalité des actes déférés en considération de la situation de droit et de fait ayant prévalu au jour où ils ont été pris<sup>2</sup>, 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, 17 avril 2018 et 18 juillet 2018.

## **III) Quant à la recevabilité**

Tant l'administration communale de Sanem, ci-après désignée par « l'administration communale », que l'Etat se rapportent à prudence de justice quant à la recevabilité du recours quant à la forme et au délai. L'administration communale se rapporte, par ailleurs, à prudence de justice quant à l'intérêt à agir des consorts ....

S'il est exact que le fait, pour une partie de se rapporter à prudence de justice équivaut à une contestation<sup>3</sup>, il n'en reste pas moins qu'une contestation non autrement étayée est à écarter, étant donné qu'il n'appartient pas au juge administratif de suppléer à la carence des parties et de rechercher lui-même les moyens juridiques qui auraient pu se trouver à la base de ses conclusions<sup>4</sup>. Dès lors et dans la mesure où l'administration communale et l'Etat sont restés en défaut d'expliquer en quoi le recours serait irrecevable quant au délai et aux formes,

---

<sup>2</sup> Trib. adm., 27 janvier 1997, n° 9724 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 21 et les autres références y citées.

<sup>3</sup> Trib. adm., 27 octobre 2004, n° 17634 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 814 et les autres références y citées.

<sup>4</sup> Trib. adm., 23 janvier 2013, n° 30455 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 814 et les autres références y citées.

respectivement en quoi, le propriétaire d'une parcelle n'aurait pas intérêt à agir à l'encontre de décisions rejetant sa réclamation introduite, leurs contestations afférentes encourent le rejet.

#### **IV) Quant au fond**

Les demandeurs soutiennent tout d'abord que le conseil communal aurait décidé en date du 11 janvier 2019 de reclasser leur terrain en zone agricole, par crainte d'un refus d'approbation ultérieur. Dans leur mémoire en réplique, ils donnent à considérer que la commune aurait dans un premier temps voulu classer leur parcelle en zone constructible, volonté qu'elle aurait réitérée avec l'avis favorable émis par le conseil communal en date du 3 mai 2019 sur leur réclamation introduite devant le ministre. Les demandeurs font valoir dans ce contexte que la commune, en vertu du principe de loyauté procédurale et de l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui, ne saurait soudainement avancer des arguments contre le classement du terrain des requérants en zone constructible. Ils précisent que si le ministre de l'Environnement n'avait pas approuvé une décision de classement en zone constructible, ils auraient eu un droit de recours contre cette décision. L'anticipation par la commune d'un potentiel refus d'approbation d'un reclassement en « zone d'habitation 1 [HAB-1] » les aurait ainsi privés de ce droit de recours. En vertu du principe de l'autonomie communale, une commune disposerait d'une marge d'appréciation plus importante que l'autorité de tutelle pour décider des dispositions urbanistiques qu'elle entend fixer pour organiser son territoire.

Ils soulignent que la Commission d'aménagement aurait estimé dans son avis du 20 août 2018 que l'urbanisation de leur parcelle renforcerait le caractère d'îlot existant déconnecté de la localité de ..., que la proximité de la zone d'activités économiques et de voiries étatiques serait génératrice de nuisances acoustiques et que des contraintes découlant de la protection de l'environnement seraient à attendre. Les demandeurs rétorquent à ces arguments que des nuisances sonores seraient inhérentes à tout projet immobilier situé le long d'axes routiers d'une certaine importance et que l'avis de la Commission d'aménagement n'aurait pas pris en compte l'effet atténuant de la rangée d'arbres en front de rue, qui devrait être conservée par le projet. Les éventuelles mesures compensatoires en cas de destruction de biotopes ne seraient pas non plus un motif justifiant le reclassement en zone agricole alors qu'elles seraient également inhérentes à tout projet immobilier. Le schéma directeur aurait par ailleurs abordé la question de l'environnement naturel et n'aurait pas conclu à la nécessité de maintenir le terrain en zone agricole.

De nombreux arguments plaideraient, selon les demandeurs, en faveur du maintien de l'intention initiale de la commune de Sanem, à savoir un classement en « zone d'habitation 1 [HAB-1] ». En effet, l'urbanisation de la parcelle visée permettrait de combler une lacune dans la continuité de l'urbanisation existante, entre les maisons sises aux numéros 73 à 87 et aux numéros 121 à 147 de la .... La parcelle serait par ailleurs bien desservie par les transports en commun et serait à proximité d'importantes zones d'activités économiques. La ... disposerait en plus d'un trottoir du côté de l'urbanisation projetée et ce jusqu'aux terrains destinés à être classés en zone d'activités économiques régionale, de sorte que l'urbanisation du terrain s'inscrirait en parfaite concordance avec les objectifs prescrits par les études les plus récentes en terme d'aménagement du territoire et de mobilité durable en permettant l'implantation d'habitations à proximité immédiate du lieu de travail. Le maintien de la parcelle en « zone agricole [AGR] », alors que les terrains n'auraient pas d'affectation agricole, constituerait un « *gaspillage intolérable de terrain* », qui serait contraire aux objectifs de l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004. Les demandeurs font encore observer que leur parcelle ne serait pas concernée par le projet de plan directeur sectoriel paysage, de sorte à ne pas être classée ni dans une coupure verte, ni dans une zone de grand ensemble paysager, ni dans la zone verte interurbaine, ni en zone Natura 2000 ou une autre zone protégée au niveau national, de sorte que rien ne s'opposerait à l'urbanisation de ladite parcelle.

Le conseil communal aurait décidé de reclasser le terrain en zone non constructible sur base de l'avis de la Commission d'aménagement par crainte d'un refus d'approbation du ministre. Cette « *attitude craintive* » serait très problématique en ce qu'elle leur aurait ôté une possibilité d'introduire un recours à l'encontre d'une éventuelle décision de refus d'approbation ministérielle. Ils ajoutent qu'il aurait fallu, conformément au principe de l'autonomie locale, que la commune prenne sa propre décision. Cela aurait permis aux demandeurs « *de quereller* [une décision de refus d'approbation] *à ce stade de la procédure, et non de devoir quereller une décision communale adoptée pour des raisons étrangères à la volonté de la commune, respectivement étrangère à sa compétence* ».

Les demandeurs invoquent ensuite un moyen ayant trait à la violation de l'article 13 de la loi du 19 juillet 2004 ainsi qu'une violation des principes de bonne administration et de sécurité juridique. Ils font valoir que la procédure d'aplanissement des différends n'aurait pas été respectée en ce que le ministre n'aurait pas traité leur réclamation de manière individualisée. Ils font valoir que ni la procédure de collaboration et de participation ni la perspective de l'aplanissement des différends n'auraient été respectées parce que le ministre n'aurait pas pris de position individuelle sur leur réclamation mais une position regroupant plusieurs réclamations portant sur des situations juridiquement et factuellement différentes sans prendre en compte la spécificité de chaque situation. Ils font encore valoir que le corolaire au principe que les administrés peuvent faire valoir leurs observations, respectivement réclamations devant le collège des bourgmestre et échevins, respectivement devant le ministre, serait que l'autorité communale, voire de tutelle serait obligée de disposer d'une motivation et de l'indiquer, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

Les demandeurs font encore valoir que la motivation à la base de la décision ministérielle serait générale et erronée, en ce que le ministre aurait répondu de manière groupée aux réclamations numéros 5 à 9, alors qu'il s'agirait de parcelles ainsi que de situations différentes. Dans leur mémoire en réplique, les demandeurs soulignent que le ministre se serait limité à copier ce qui avait été retenu par la Commission d'aménagement. Le ministre n'aurait par ailleurs pas pris en considération le fait que la commune aurait initialement classé le terrain en zone constructible. Ils donnent encore à considérer que la localité de ... serait configurée de manière tentaculaire dans sa globalité et que leur parcelle non construite créerait non pas un « *tentacule* » mais plutôt une lacune dans le tissu urbain, étant donné que les parcelles avoisinantes accueilleraient d'ores et déjà des constructions. Les demandeurs se réfèrent à cet égard à l'étude préparatoire, qui prônerait l'urbanisation des lacunes dans le tissu urbain et des intérieurs d'îlot. Ils estiment que leur parcelle serait un terrain libre se trouvant à l'intérieur de la localité de ... entre plusieurs parcelles construites. Ils rappellent dans ce contexte que le quartier serait bien desservi par les transports en commun, de commerces et de services de proximité, d'équipements publics et collectifs et soutiennent que l'étude préparatoire indiquerait que la localité de ... serait à développer en premier lieu. Les demandeurs admettent que les projections théoriques des cartes de bruit indiqueraient un volume de bruit de 60 db, mais soulignent que la rangée d'arbres en front de rue aurait un effet atténuant à cet égard et insistent sur le fait que plusieurs parcelles construites de la localité de ... se trouveraient dans une situation plus mauvaise au niveau de la cartographie du bruit. Ils ajoutent encore que plusieurs constructions récentes auraient été érigées à la rue ..., de sorte que la situation ne serait pas « *si malsaine que ce que la ministre affirme* ».

Quant aux arguments d'ordre environnemental invoqués par l'Etat, les demandeurs font valoir que les études environnementales réalisées, ayant visé plusieurs parcelles dont celle des demandeurs, n'imposeraient pas le maintien de leur parcelle en zone non constructible. Ils regrettent à cet égard qu'aucune analyse individualisée de leur parcelle n'aurait été faite au niveau environnemental, de sorte qu'il ne serait pas établi que les conclusions tirées dans le contexte des études environnementales, à savoir (i) que le site serait potentiellement un terrain de chasse pour le milan noir, et que (ii) le ministre de l'Environnement aurait souhaité que, si le classement en zone

constructible aurait été retenu, les parcelles concernées se verraient imposées des mesures CEF par le biais de servitudes urbanistiques, seraient relatives à leur parcelle. Ces éléments seraient partant insuffisants à justifier le maintien de leur parcelle en zone non constructible.

Les demandeurs contestent finalement que la commune disposerait d'un potentiel de croissance suffisant en se référant encore une fois à l'étude préparatoire soulignant la nécessité de développer les « *Baulücken* ».

L'administration communale et l'Etat concluent au rejet du recours.

Le tribunal n'étant pas tenu par l'ordre des moyens, tel que présenté par les parties, et détenant le pouvoir de les toiser suivant une bonne administration de la justice et la logique juridique s'en dégageant, il y a, tout d'abord, lieu d'analyser les moyens tirés de la légalité externe avant de procéder aux moyens tirés de la légalité interne.

S'agissant de la légalité externe des décisions déférées, il échet de rappeler que les décisions sur les projets d'aménagement, lesquelles ont pour effet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement des constructions qu'elles concernent et le régime des constructions à y élever, ont un caractère réglementaire. La décision d'approbation du ministre participe au caractère réglementaire de l'acte approuvé.<sup>5</sup> Le fait qu'un acte est susceptible d'avoir des effets sur un nombre indéterminé de personnes suffit à lui seul pour lui conférer le caractère d'un acte réglementaire, même s'il n'établit pas de mesure générale et abstraite. Les projets d'aménagement ont pour but et pour effet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement des agglomérations qu'ils concernent et les régimes des constructions à y ériger. Ces dispositions s'imposent indistinctement à toutes les propriétés foncières comprises dans le rayon des plans.<sup>6</sup> Or, contrairement à ce qui est imposé pour les décisions administratives individuelles par l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 sur la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, inapplicable en matière réglementaire, aucun texte n'oblige le ministre, respectivement le conseil communal à formuler de manière expresse et explicite les motifs gisant à la base d'un acte à caractère réglementaire, dont toutefois le motif doit être légal et à cet égard vérifiable par la juridiction administrative<sup>7</sup>.

Force est en l'espèce de constater qu'à l'appui de sa décision de rejeter la réclamation des consorts ..., le ministre a évoqué plusieurs motifs de refus d'approbation, à savoir que la parcelle des demandeurs se caractériserait par son excentricité et sa configuration tentaculaire, qu'il y aurait lieu de maintenir une séparation entre les zones d'habitations et la « zone d'activités économiques communale [Eco-c1] » voisine, que la commune disposerait d'un potentiel de croissance suffisant et qu'une urbanisation de la parcelle serait contraire aux objectifs fixés par l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004. Il s'ensuit qu'indépendamment du bien-fondé de la justification ainsi avancée, le ministre a motivé tant en droit qu'en fait sa décision, de sorte que le moyen afférent encourt le rejet.

S'agissant du moyen ayant trait à une violation du principe de l'autonomie communale, il échet de rappeler que l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004 dispose qu'« (...) *Au plus tard dans les trois mois à compter de l'échéance du délai prévu à l'article 11, alinéa 2, le conseil communal décide de l'approbation ou du rejet du projet d'aménagement général.*

*Il 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*

---

<sup>5</sup> Cour adm. 10 juillet 1997, n° 9804C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 70 et les autres références y citées.

<sup>6</sup> Cour adm., 17 juin 1997, n° 9481C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 71 et les autres références y citées.

<sup>7</sup> Cour adm., 7 décembre 2004, n° 18142C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 115 et les autres références y citées.

par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, soit prennent en compte en tout ou en partie des observations et objections présentées.

*Si le conseil communal entend apporter des modifications autres que celles visées à l'alinéa qui précède, il renvoie le dossier devant le collège des bourgmestre et échevins qui est tenu de recommencer la procédure prévue aux articles 10 et suivants. ».*

L'article précité prévoit ainsi la possibilité pour le conseil communal soit d'approuver le projet d'aménagement général sous sa forme originale, soit d'y apporter des modifications. Ces modifications sont en principe issues de propositions pouvant émaner de manière formelle de trois sources, à savoir qu'elles peuvent émaner des propositions de la commission d'aménagement, sinon répondre en tout ou en partie à l'avis émis par le ministre ayant l'environnement dans ses attributions et finalement résulter de la prise en compte de toute ou partie des objections présentées par le public intéressé. Si toutefois le conseil communal voulait aller plus fondamentalement au-delà de ces modifications proposées, toujours au niveau de l'adoption du projet de PAG prévue par l'article 14 sous revue, il lui est loisible, conformément au dernier alinéa de cet article, de renvoyer le dossier devant le collège échevinal qui, dans cette hypothèse, sera tenu de recommencer la procédure prévue aux articles 10 et suivants de la même loi<sup>8</sup>.

Il échet de constater que (i) déjà l'avis du ministre de l'Environnement du 9 novembre 2016 pris sur base de l'article 6.3. de la loi du 22 mai 2008 recommandait de maintenir cette surface en zone verte<sup>9</sup>, (ii) le rapport d'avril 2018 intitulé « *Strategische Umweltprüfung zum PAG-Projekt der Gemeinde Sanem – Teil 2 : Abschliessender Umweltbericht* » conclut de ne pas classer la zone contenant la parcelle des demandeurs en zone constructible<sup>10</sup>, (iii) l'avis du ministre de l'Environnement pris sur base de l'article 7.2. de la loi du 22 mai 2008 retient la présence de sites de reproduction du Rougequeue à front blanc et d'un habitat essentiel du Milan noir<sup>11</sup>, (iv) l'avis du ministre de l'Environnement pris sur base de la loi du 19 juillet 2004 conclut qu'au vu de « *sa qualité écologique (présence de haies protégées, présence d'un site de reproduction du Rougequeue à front blanc (Phoenicurus phoenicurus)) et compte tenu que son urbanisation créerait un nouveau îlot à l'extrémité du tentacule existant le long de la ...* »<sup>12</sup> et (v) la Commission d'aménagement a également avisé de manière critique le classement en zone destinée à être urbanisée<sup>13</sup>.

Il s'ensuit qu'au vu de ces éléments, le conseil communal a légitimement pu reconsidérer la situation en reclassant la parcelle des demandeurs en « zone agricole [AGR] ».

---

<sup>8</sup> Cour adm., 15 décembre 2016, n°38139C du rôle, disponible sur [www.ja.etat.lu](http://www.ja.etat.lu).

<sup>9</sup> « *Contrairement à l'appréciation du bureau d'études, une analyse en phase 2 est nécessaire en mettant l'accent sur les biens environnementaux « flore, faune, biodiversité » et « paysage ». Il s'agit d'une nouvelle zone destinée à être urbanisée d'environ 1 hectare et dotée de haies protégées dont l'urbanisation créerait un nouvel îlot à l'extrémité du tentacule existant le long de la rue .... Il est recommandé de maintenir la surface en zone verte. Au cas où l'autorité communale désire procéder au classement proposé, les auteurs du rapport environnemental devront proposer une variante d'urbanisation qui permet de conserver la haie protégée. Par ailleurs, il convient de constater que cette surface n'a pas été évaluée par l'expert en chiroptères, ce qui est à redresser en phase 2 (...)* ». Avis du ministre de l'Environnement du 9 novembre 2016, p. 23.

<sup>10</sup> « *Aufgrund der Belastungen und Konflikte mit dem anwachsenden Gewerbegebiet, der Schwächung einer zentrumsnahen Ortsentwicklung durch Ausweisung dieser tentakulären Extension sowie der ökologischen Funktion der Fläche, wird empfohlen auf eine Ausweisung zur Wohnbebauung zu verzichten* », « *Strategische Umweltprüfung zum PAG-Projekt der Gemeinde Sanem – Teil 2 : Abschliessender Umweltbericht* », p. 643.

<sup>11</sup> Avis du ministre de l'Environnement du 14 août 2018 pris sur base de la loi du 22 mai 2008, pages 5 et 6.

<sup>12</sup> Avis du ministre de l'Environnement du 14 août 2018 pris sur base de la loi du 19 juillet 2004, p. 4.

<sup>13</sup> « *L'urbanisation de cette zone nouvellement créée renforcerait l'îlot existant déconnecté de la localité de .... La proximité de la zone d'activités économiques et de voiries étatiques génératrices de nuisances acoustiques et autres ne plaident certainement pour le maintien d'une zone d'habitation en ces lieux. De même, des contraintes découlant de la protection de l'environnement (mesures CEF, l'existence de structures ligneuses) sont à attendre, de sorte que la commission estime que les fonds concernés devraient être maintenus en zone verte.* », p. 12 et 13.



S'il est vrai que le conseil communal a à travers sa délibération du 3 mai 2019 décidé d'approuver l'avis du le collège des bourgmestre et échevins relative à la réclamation des demandeurs contre les modifications apportées au projet d'aménagement général lors du vote du conseil communal du 11 janvier 2019 selon lequel le collège échevinal a proposé « *de donner un avis favorable à la demande et de préciser que le Conseil Communal avait déjà proposé l'intégration de la parcelle dans le périmètre de construction lors de la saisine du projet cependant suite aux avis du Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et de la Commission d'aménagement, le PAG a dû être adapté lors du vote* » et « *de proposer au Ministre de l'Intérieur de revoir cette réclamation avec le Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable tout en tenant compte du périmètre de construction déterminé dans le PAG lors de la saisine* », il n'en reste pas moins que l'administration communale affirme dans son mémoire en réponse avoir procédé au classement en « zone agricole [AGR] » à la suite de l'avis du ministre de l'Environnement ayant avancé des considérations environnementales que le conseil communal aurait estimé être justifiées, de sorte que les affirmations des demandeurs selon lesquelles le conseil communal aurait classé sa parcelle par la seule crainte d'un refus d'approbation du ministre et du ministre de l'Environnement, respectivement que le conseil communal les aurait privés d'une chance de voir leur parcelle classée en zone constructible, restent à l'état de pure allégation. En effet, selon le principe de l'autonomie communale, tel qu'inscrit notamment à l'article 107 de la Constitution et à la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg, le 15 octobre 1985, approuvée par la loi du 18 mars 1987, les communes sont non seulement compétentes, mais également responsables de l'aménagement et du développement de leurs territoires respectifs, y compris de la protection de l'environnement naturel, tel que cela ressort de l'article 2 précité de la loi du 19 juillet 2004, et bénéficient d'un droit d'appréciation très étendu en la matière, de sorte qu'elles ne sauraient se retrancher derrière une hypothétique décision de refus future du ministre, respectivement du ministre de l'Environnement, pour s'exonérer de leurs responsabilités et ne pas exercer leur compétence en la matière.

C'est pour ces mêmes raisons que l'argument des demandeurs avancé dans ce même contexte et ayant trait à l'interdiction de se contredire au détriment d'autrui, encourt le rejet, alors que, indépendamment de la question théorique de l'applicabilité en l'espèce du principe de l'estoppel, il échet de retenir que l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004 prévoit expressément la possibilité pour le conseil communal d'apporter des modifications au projet d'aménagement général, de sorte qu'à la suite des avis émis respectivement par le ministre de l'Environnement ou de la Commission d'aménagement, le conseil communal a pu, sans se contredire, changer d'avis par rapport aux classements initiaux.

Il s'ensuit que le moyen ayant trait à une violation du principe de l'autonomie communale encourt le rejet.

S'agissant ensuite du moyen ayant trait à une violation de l'article 13 de la loi du 19 juillet 2004, il échet de constater que cette disposition légale prévoit que « *Dans le délai de trente jours de la publication du dépôt du projet dans les quatre quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg, les observations et objections contre le projet doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins sous peine de forclusion. Au cas où une ou plusieurs réclamations écrites ont été présentées dans le délai, le collège des bourgmestre et échevins convoque les réclamants qui peuvent, en vue de l'aplanissement des différends, présenter leurs observations.*».

Or, les demandeurs n'ont pas justifié en quoi cette disposition aurait été violée en l'espèce, de sorte que le tribunal doit rejeter une telle argumentation pour être simplement suggérée sans être effectivement soutenue, alors qu'il n'appartient pas au tribunal de suppléer la carence des parties dans

la présentation de leurs moyens et de rechercher lui-même les conclusions juridiques qui pourraient être à la base de leurs revendications.

S'agissant du moyen ayant trait à une absence de réponse individuelle par le ministre à la réclamation des demandeurs, il échet de constater, à l'instar de la partie étatique, que les réclamants ayant fait l'objet d'une réponse groupée par le ministre se trouvent dans des situations comparables, dans la mesure où leurs parcelles (i) sont situées à la localité de ... à proximité de la zone d'activités « an den ... », (ii) se trouvent en situation excentrée par rapport à la localité de ... et (iii) étaient classées en zone verte par l'ancien PAG et où (iv) les réclamants avaient sollicité un classement en zone d'habitation, respectivement une extension du classement en zone d'habitation à l'intégralité de leurs parcelles. En plus, il convient de remarquer que les demandeurs n'ont fait valoir ni que les éléments de réponse de la part du ministre n'auraient pas été pertinents par rapport à la réclamation qu'ils ont introduite ni qu'ils auraient subi un quelconque préjudice à travers la réponse groupée du ministre, étant encore précisé, quant au reproche des demandeurs ayant trait au fait que le ministre n'aurait pas pris en compte la circonstance que leur parcelle aurait été classée initialement en zone constructible, que, d'un côté, un classement envisagé au stade d'un acte préparatoire n'établit pas d'effet juridique sur la parcelle en question et, d'un autre côté, toutes les parcelles regroupées dans la réponse du ministre étaient classées sous l'ancien PAG en zone non-constructible, classement qui a finalement été maintenu suite à la délibération du conseil communal du 11 janvier 2019, de sorte que ce moyen encourt également le rejet.

Quant à la légalité interne des décisions déferées, il convient en premier lieu de rappeler que la mission du juge de la légalité conférée au tribunal à travers l'article 7 de la loi 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.

Dans cette démarche de vérification des faits et des motifs à la base de l'acte déferé, le tribunal est encore amené à analyser si la mesure prise est proportionnelle par rapport aux faits dont l'existence est vérifiée, une erreur d'appréciation étant susceptible d'être sanctionnée dans la mesure où elle est manifeste, au cas notamment où une flagrante disproportion des moyens laisse entrevoir un usage excessif du pouvoir par l'autorité qui a pris la décision, voire un détournement du même pouvoir par cette autorité.

Ainsi, les autorités communales, lorsqu'elles initient des modifications de leurs plans d'aménagement ou projettent d'adopter des 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.

A cet égard, il y a lieu de rappeler qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004 « *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 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 contraire<sup>14</sup>.

S'agissant en premier lieu des contestations des demandeurs relatives au développement tentaculaire de la localité de ... qu'engendrerait, selon les parties défenderesses, le classement de leur parcelle en « zone d'habitation 1 [HAB-1] », il convient de constater que la parcelle litigieuse est située à l'extrémité nord de la localité de ... et longe tant la route de ... que la rue .... Il est par ailleurs constant en cause que la parcelle se trouve à proximité immédiate d'une zone d'activités économiques au nord de l'autoroute A13 « Collectrice du Sud ».

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 général<sup>15</sup>.

En ce qui concerne concrètement le cas d'espèce, force est au tribunal de constater qu'une extension de la zone urbanisée au niveau de la parcelle litigieuse contribuerait à rendre plus difficile un développement cohérent et concentrique de la localité de ..., tel que souhaité par les autorités communale et étatique dans un but d'intérêt général. Il échet de préciser qu'à cet égard il ressort du rapport « *Strategische Umweltpriüfung zum PAG-Projekt der Gemeinde Sanem – Teil 2 : Abschließender Umweltbericht* » que « *Relevant für das Schutzgut Landschaft ist die Ausweisung und Bebauung der Untersuchungsfläche ... in erster Linie bezüglich der Lage außerhalb des derzeitigen Bauperimeters (Erweiterungsfläche) und der damit verbundenen tentakulären Entwicklung der Wohnbebauung der Ortschaft .... In der Gemeinde Sanem besteht bereits entlang vieler Straßen eine historisch gewachsene beidseitige Straßenrandbebauung ohne Erschließung der dahinter gelegenen Bereiche. Diese Ausdehnung der Ortschaften findet sich auch entlang der von der Fläche ... nach Südosten (Rue ...) sowie nach Südwesten und Nordosten (...) führenden Straßen. Eine reine Bebauung entlang der Strassen hat den Vorteil bereits vorhandener Infrastrukturanschlüsse, bewirkt jedoch eine Zersiedlung mit weitreichenden Folgen für das Orts- und Landschaftsbild und das Leben und den Ortschaften (Zerschneidung der Landschaft, Abwertung der historischen Ortskerne, Förderung des MIV durch weitere Wege, längerfristige höherer Ver- und Entsorgungsaufwand für Gemeinden).*

<sup>14</sup> Trib. adm., 23 juillet 1997, n° 9658 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 10 et les autres références y citées.

<sup>15</sup> Trib. adm. 4 décembre 2002, n° 14923 du rôle, confirmé par Cour adm. 1<sup>er</sup> juillet 2003, n°15879C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 153 et les autres références y citées.

*Im Sinne einer kompakteren Entwicklung der Ortschaften und einer Stärkung der Ortskerne in der Gemeinde Sanem, hat für die Ortschaft ... eine Wohnnutzung im Bereich nördlich der Autobahn keine Priorität. Auch Aufgrund der topographischen Gegebenheiten (teilweise steile Böschungskante entlang der ...) ist eine Straßenrandbebauung auf der Fläche ... wenig sinnvoll, so dass im Zuge einer Bebauung ein neues Quartier entstehen würde. Der Entwicklungsfokus liegt in diesem Bereich der Ortschaft jedoch auf der kommunalen Gewerbezone ... (vgl. Kapitel mit der Flächenbetrachtung ...) und deren Umgestaltung (bestehende Bereiche im Zentrum) sowie Erweiterung (nach Norden). Auch auf nationaler Ebene hat eine gewerbliche Entwicklung durch die Ausweisung im Plan directeur sectoriel „Zone d’activités économiques“ (PSZE) Priorität. »<sup>16</sup>*

La Commission d’aménagement avait à cet égard retenu dans son avis du 20 août 2018 que « [I]’urbanisation de cette zone nouvellement créée renforcerait l’îlot existant déconnecté de la localité de .... »<sup>17</sup>

S’il est vrai que plusieurs parcelles situées tant au nord-est de la parcelle litigieuse le long de la ..., qu’au nord-ouest le long de la rue ... à proximité immédiate de la zone d’activités économiques sont construites, il n’en reste pas moins que les erreurs éventuelles du passé ne constituent pas une raison valable pour ne pas appliquer les règles urbanistiques, précitées, contenues dans l’article 2 de la loi du 19 juillet 2004, sans que ce constat serait infirmé par des considérations ayant trait à la présence de transports en commun, respectivement d’un trottoir dans la ....

Les demandeurs se réfèrent encore à des constructions récentes ayant été érigées dans la rue .... Il échet à cet égard de constater que la situation de ces immeubles diverge par rapport à celle de la parcelle des demandeurs en ce que lesdites parcelles se situent non pas à l’extrémité de la localité, mais sont incluses dans une extension, certes tentaculaire, de la localité d’....

Si les demandeurs avancent encore que l’étude préparatoire aurait prôné le développement des « Baulücken », il échet cependant de constater qu’au vu de la situation excentrique de la parcelle par rapport au centre de la localité de ..., il ne saurait être question de combler une lacune dans le tissu urbain, mais, au contraire, le classement en zone constructible de la parcelle aurait comme conséquence une aggravation du développement excentrique de la localité, étant encore précisé que l’affirmation de l’administration communale selon laquelle la commune de Sanem disposerait d’un potentiel de croissance suffisant dans les limites des zones urbanisées existantes n’a pas été utilement mise en cause par les demandeurs.

S’agissant ensuite de l’argument ayant trait à la proximité de la zone d’activités économiques, il échet d’abord de constater qu’il ressort de l’avis de la Commission d’aménagement que « [I]a proximité de la zone d’activités économiques et de voiries étatiques génératrices de nuisances acoustiques et autres ne plaident certainement pour le maintien d’une zone d’habitation en ces lieux »<sup>18</sup> et du rapport « *Strategische Umweltprüfung zum PAG-Projekt der Gemeinde Sanem – Teil 2 : Abschliessender Umweltbericht* » que « *Im Bereich der Gewerbezone ... bestehen historisch gewachsen einige Wohngebäude. Davon ist lediglich die nordöstlich der Fläche ... und westlich der ... gelegene Bebauung im PAG en vigueur für eine Wohnnutzung ausgewiesen. Aufgrund der räumlichen Nähe der Wohnbebauung zu Gewerbebetrieben bestehen bereits Konflikte (u.a. Verkehrsbelastung, Lärm, Feinstaub). Diese Konflikte verstärken sich durch die Neustrukturierung und Erweiterung der Gewerbezone. Eine Ausweisung eines neuen Wohnquartiers schafft somit, trotz*

---

<sup>16</sup> Rapport « *Strategische Umweltprüfung zum PAG-Projekt der Gemeinde Sanem – Teil 2 : Abschliessender Umweltbericht* », pages 641, 642 et 643.

<sup>17</sup> Avis de la Commission d’aménagement, page 12.

<sup>18</sup> Avis de la Commission d’aménagement, page 12.

der im PAG Projekt vorgesehenen ZSU als Puffer, erhebliches zusätzliches Konfliktpotenzial »<sup>19</sup>. Ensuite, si les demandeurs tentent de minimiser les incidences du bruit, des poussières et du trafic engendrées par une zone d'activités économiques, il échet cependant de retenir, à l'instar de la partie étatique, que le classement de la parcelle litigieuse en zone constructible risquerait d'engendrer des conflits entre les différentes fonctions urbaines et de ne pas correspondre à l'objectif de la recherche de conditions de vie optimales pour la population, étant encore précisé que les demandeurs ne contestent ni l'affirmation de la partie étatique que la zone d'activités économiques créerait d'ores-et-déjà des nuisances aux riverains ni celle selon laquelle ladite zone serait appelée à être agrandie dans le futur. Il s'ensuit que c'est à juste titre que les autorités communale et de tutelle plaident en faveur d'une séparation entre les deux affectations non compatibles.

Quant aux considérations environnementales avancées par les parties défenderesses, il échet de constater qu'il ressort du rapport « *Strategische Umweltprüfung zum PAG-Projekt der Gemeinde Sanem – Teil 2 : Abschliessender Umweltbericht* » que « *Die Untersuchungsfläche ... ist eine strukturreiche Wiese, auf der sich einige nach Art. 17 NatSchG geschützte Strukturen befinden. Entlang des geschotterten Feldwegs im Nordosten der Fläche befindet sich eine 68m lange Schnitthecke. Diese wurde im nördlichen Teilbereich rezent zurückgeschnitten und verschmälert. Zentral auf der Fläche befindet sich eine von Nordwesten nach Südosten verlaufende Feldheckenstruktur von der 795m<sup>2</sup> nach Art. 17 NatSchG geschützt sind. Im Südosten der Fläche befinden sich im steilen Böschungsbereich zur unterhalb gelegenen ... geschützte Gebüsch- und Laubwaldstrukturen. Im Überschneidungsbereich mit der Untersuchungsfläche ..., liegen diese Bereich in der 10m breiten ZSU. Hinzu kommen mit den entlang der südöstlichen Böschung zur ... gelegenen Laub- und Nadelgehölzen sowie zwischen den beiden Hecken gelegenen Gehölzen einige nicht nach Art. 17 NatSchG geschützte Strukturen. (...)*

*In der COL-Kartierung wurden auf der Fläche ... keine planungsrelevanten Arten kartiert. Im Rahmen einer detaillierten feldornithologischen Studie (efor-ersa, 2017) wurde auf der Fläche ... die Art Gartenrotschwanz im Gehölzraum im Südwesten gesichtet und die gesamte Fläche als essenzielles Habitat eingestuft (Art. 20 NatSchG). Weiterhin wurde die Art Schwarzmilan beobachtet so dass sich eine Betroffenheit als Lebensraum nach Art. 17 NatSchG ergibt. Es ist anzunehmen, dass sich der Lebensraum des Gartenrotschwanzes auch auf die zahlreichen im Umfeld der Fläche bestehenden Strukturen, die als Brut- und Nahrungshabitat geeignet sind, erstreckt. Bekannte Schwarzmilan Horste und Reviere befinden sich im Waldgebiet Houbesch/ Aeséng, sodass die Untersuchungsfläche als eine der im Umfeld zahlreichen potenziellen Jagdhabitatflächen dieser sehr mobilen Art anzusehen ist. Beide Arten sind artenschutzrechtlich zu berücksichtigen. In der detaillierten feldornithologischen Studie werden VMA-Maßnahmen benannt, durch die eine Bebauung der Untersuchungsfläche ... verträglich gestaltet werden kann. Dies ist für beide Arten eine Bauzeitbeschränkung und der Verzicht auf Eingriffe von März bis Oktober (Gartenrotschwanz) bzw. April bis Juli (Schwarzmilan). Als weitere Maßnahmen für den Erhalt des Gartenrotschwanzes werden Ersatzpflanzungen von Baumstrukturen mit Höhlen, der Erhalt und Entwicklung von strukturreichem Extensivgrünland sowie die Erhöhung des Angebots von Nisthöhlen/ Nisthilfen genannt. Für den Schwarzmilan werden die Entwicklung von Nahrungshabitaten im Grünland (extensive Ackernutzung, Streifenmahd), Gewässerrenaturierungen und die Entwicklung von Habitatbäumen (Nutzungsverzicht von Altbäumen) als Maßnahmen genannt. »<sup>20</sup>*

Il ressort encore de l'avis du ministre de l'Environnement pris sur base de l'article 7.2. de la loi du 22 mai 2008 qu' « [e]n ce qui concerne la surface ..., efor-ersa a également considéré celle-

---

<sup>19</sup> Rapport « *Strategische Umweltprüfung zum PAG-Projekt der Gemeinde Sanem – Teil 2 : Abschliessender Umweltbericht* », page 642.

<sup>20</sup> Rapport « *Strategische Umweltprüfung zum PAG-Projekt der Gemeinde Sanem – Teil 2 : Abschliessender Umweltbericht* », pages 640 et 641.

*ci comme habitat essentiel du Milan noir (Milvus migrans). Pourtant, le Département de l'environnement ne s'attend pas à une détérioration ou une destruction d'un site de reproduction de l'espèce compte tenu de la position de ces sites. Nonobstant, la surface constitue un terrain de chasse potentiel de l'annexe I de la directive « oiseaux » de sorte que son urbanisation tombe sous les dispositions de l'article 17 de la loi PN.*

*A noter qu'un classement des nouvelles zones destinées à être urbanisées ... et 18 sans transposition de mesures CEF adéquates dans la partie réglementaire du PAG est vu d'un œil critique. Ces classements seront revus dans le cadre de l'avis à réaliser en relation avec l'article 5 de la loi PN en tenant en compte de leur localisation géographique, de leur pertinence par rapport à un aménagement du territoire durable, d'éventuels autres problèmes environnementaux qui s'y posent et du bilan global concernant les incidences environnementales du PAG ».<sup>21</sup>*

Dans son avis du même jour pris sur base de la loi du 19 juillet 2004, le ministre de l'Environnement conclut que *« les modifications de la zone verte (...) constituent des extensions des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées qui ne peuvent pas être approuvées, à savoir (...) la surface ... à ..., vu sa qualité écologique (présence de haies protégées, présence d'un site de reproduction du Rougequeue à front blanc (Phoenicurus phoenicurus)) et compte tenu que son urbanisation créerait un nouveau îlot à l'extrémité du tentacule existant le long de la ... »<sup>22</sup>.*

La Commission d'aménagement a également avisé défavorablement un classement en zone constructible de la parcelle des demandeurs dans les termes suivants : *« De même, des contraintes découlant de la protection de l'environnement (mesures CEF, l'existence de structures ligneuses) sont à attendre, de sorte que la commission estime que les fonds concernés devraient être maintenus en zone verte. »<sup>23</sup>*

Si les demandeurs soutiennent que d'éventuelles mesures compensatoires en cas de destruction de biotopes seraient inhérentes à tout projet immobilier, il n'en reste pas moins que la possibilité de recourir à des mesures compensatoires ne justifie pas *ipso facto* la destruction de biotopes protégés, alors que selon l'article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, l'interdiction de destruction de biotopes est de principe et les dérogations à ce principes sont soumises à autorisation du ministre de l'Environnement.

Il s'ensuit que des considérations environnementales ont également pu justifier les décisions déferées, sans que le fait que la parcelle des demandeurs n'est visée par le projet de plan directeur sectoriel paysage ou encore par une zone Natura 2000 ou une quelconque autre zone de protection nationale ne pourrait infirmer ce constat.

Partant, le classement de la parcelle litigieuse en « zone d'habitation 1 [HAB-1] » ne serait pas conforme à une urbanisation cohérente et rationnelle de la localité de ... et le choix fait par les autorités communale et de tutelle n'est nullement arbitraire, mais se justifie par des arguments vérifiés quant à leur matérialité et tirés d'une saine urbanisation et tend à une finalité d'intérêt général.

Il suit de l'ensemble des développements qui précèdent que le recours formé par les demandeurs est à rejeter comme n'étant pas fondé.

La demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 3.000.- euros telle que formulée par les demandeurs en application de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999

---

<sup>21</sup> Avis du ministre de l'Environnement du 14 août 2018 pris sur base de la loi du 22 mai 2008, page 6.

<sup>22</sup> Avis du ministre de l'Environnement du 14 août 2018, pris sur base de la loi du 19 juillet 2004, page 4.

<sup>23</sup> Avis de la Commission d'aménagement, pages 12 et 13.

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, les conditions légales afférentes n'étant pas remplies en cause, au vu de l'issue du litige.

**Par ces motifs,**

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

déclare le recours en annulation recevable ;

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

rejette la demande tendant à l'octroi d'une indemnité de procédure de 3.000.- euros telle que formulée par les demandeurs ;

condamne les demandeurs aux frais et dépens.

Ainsi jugé par:

Françoise Eberhard, premier vice-président,

Daniel Weber, premier juge,

Michèle Stoffel, premier juge,

et lu à l'audience publique du 12 juillet 2021 par le premier vice-président, en présence du greffier Paulo Aniceto Lopes.

s. Paulo Aniceto Lopes

s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 13 juillet 2021

Le greffier du tribunal administratif