

Audience publique du 12 juillet 2021

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

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 43783 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 13 novembre 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 à l'annulation

- 1) de « (...) *la décision du Conseil communal de la Commune de RAMBROUCH du 31 janvier 2019 portant approbation définitive de la refonte du plan d'aménagement général de la Commune, parties écrites et graphiques (...)* »

et

- 2) de « (...) *la décision d'approbation du Ministre de l'Intérieur du 19 juillet 2019, notifiée le 14 août 2019 (...)* » ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Georges Weber, demeurant à Diekirch, du 12 novembre 2019 portant signification de ce recours à l'administration communale de Rambrouch, établie à L-8805 Rambrouch, 19, rue Principale, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

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 de Luxembourg 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 la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 10 décembre 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 Rambrouch ;

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 Rambrouch ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 13 février 2020 par la société anonyme Arendt & Medernach SA, au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 10 mars 2020 par Maître Trixi Lanners, au nom du demandeur ;

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 Rambrouch ;

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 l'article 1^{er} de la loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale¹ ;

Vu les communications de Maître Trixi Lanners du 19 mars 2021, de Maître Steve Helminger du même jour et de Maître Martial Barbian, en remplacement de Maître Christian Point, du 22 mars 2021, informant le tribunal que l'affaire pouvait être prise en délibéré en dehors de leur présence ;

Vu les pièces versées en cause ainsi que les actes critiqués ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport à l'audience publique du 29 mars 2021.

Lors de sa séance publique du 29 juin 2017, le conseil communal de Rambrouch, ci-après désigné par le « conseil communal », émit un vote positif, en application 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 », par rapport au projet d'aménagement général de la commune de Rambrouch.

Il est constant en cause que le projet d'aménagement général prévoyait, dans sa version soumise au susdit vote du conseil communal, le reclassement de la parcelle portant le numéro cadastral ..., appartenant à Monsieur ..., ci-après désignée par « la parcelle ..., de la zone verte en « zone de sport et de loisirs REC-3 ».

Le 30 octobre 2017, le ministre de l'Environnement avisa 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, ci-après désignée par « la loi du 19 janvier 2004 », entretemps abrogée et remplacée par la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après désignée par « la loi du 18 juillet 2018 », entrée en vigueur le 9 septembre 2018, en s'opposant dans le cadre de cet avis au reclassement projeté de la parcelle ..., au motif, d'une part, « (...) qu'aucune évaluation requise selon l'article 12 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 [ne] permet[trait] d'exclure avec certitude des incidences notables (...) », « (...) compte tenu de sa localisation dans deux zones protégées d'intérêt communautaire (...) », et, d'autre part, « (...) que

¹ « Les affaires pendantes devant les juridictions administratives, soumises aux règles de la procédure écrite et en état d'être jugées, pourront être prises en délibéré sans comparution des mandataires avec l'accord de ces derniers. »

les constructions [existantes à cet endroit] se trouve[raient] en position déconnectée des localités et que leur classement risque[rait] de renforcer le développement d'un îlot déconnecté des localités et de modifier les qualités paysagères (...) ».

Lors de sa séance publique du 31 janvier 2019, le conseil communal adopta le projet d'aménagement général, « (...) *en tenant compte des modifications y apportées (...)* », le conseil communal ayant, notamment, décidé de se rallier « (...) *aux propositions formulées par le collège des bourgmestre et échevins par rapport (...) aux objections et observations formulées par Madame la Ministre de l'Environnement en date du 30 octobre 2017 (...)* ».

Il est constant en cause que le projet d'aménagement général, tel que modifié à l'occasion de ce vote du conseil communal du 31 janvier 2019, prévoyait ainsi le classement de la parcelle ... en « *zone agricole* », au lieu du classement initialement envisagé en « *zone de sport et de loisirs REC-3* », ce dont Monsieur ... fut informé par courrier de l'administration communale de Rambrouch, ci-après désigné par « l'administration communale », du 7 février 2019.

Par courrier du 18 février 2019, réceptionné le 21 février 2019, Monsieur ... introduisit 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 31 janvier 2019.

Par décision du 19 juillet 2019, le ministre approuva la délibération, précitée, du conseil communal du 31 janvier 2019 portant adoption du projet d'aménagement général, tout en statuant sur les réclamations lui soumises, en déclarant fondées une partie de celles-ci et en apportant, en conséquence, certaines modifications à la partie graphique du plan d'aménagement général (« PAG »). La réclamation de Monsieur ... fut déclarée non fondée. Les passages de la décision ministérielle, précitée, se rapportant à cette réclamation sont libellés comme suit :

« (...) *Ad réclamation ... — ... (rec 9)* »

Le réclamant s'oppose au classement de la parcelle cadastrale n° ..., sise à ..., au lieu-dit « ... », en « zone agricole [AGR] » et sollicite son intégration en « zone de sports et de loisirs - activités HORESCA [REC-3] ».

Premièrement, il convient de constater que le site se trouve en « zone protégée d'intérêt communautaire - Réseau Natura 2000 ». Dans ce contexte, il y a lieu de noter que les servitudes résultant d'une protection communautaire doivent impérativement être respectées lors de l'élaboration d'un PAG.

Ensuite, quant au fond, il y a lieu de considérer qu'une densification en ces lieux est contraire à l'article 2e) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, imposant un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage. Si, de manière générale, il est vrai que des légères extensions peuvent s'avérer utiles sur de tels sites, il faut à cet effet impérativement disposer des études environnementales nécessaires, faisant actuellement défaut.

La réclamation est dès lors non fondée. (...) ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 13 novembre 2019, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation, d'une part, de « (...) *la décision du Conseil communal de la Commune de RAMBROUCH du 31 janvier 2019 portant approbation définitive de la refonte du plan d'aménagement général de la Commune, parties écrites et graphiques (...)* » et, d'autre part, de « (...) *la décision d'approbation du Ministre de l'Intérieur du 19 juillet 2019, notifiée le 14 août 2019 (...)* ».

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. La décision d'approbation du ministre participe au caractère réglementaire de l'acte approuvé², étant précisé que le caractère réglementaire ainsi retenu s'étend également au volet de la décision ministérielle du 19 juillet 2019 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, seul un recours en annulation est susceptible d'être introduit contre un acte administratif à caractère réglementaire.

II) Quant à la loi applicable

Le tribunal précise que la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général (« PAG ») est prévue 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^{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 (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.

Le tribunal vient de retenir que seul un recours en annulation a pu être introduit à l'encontre des actes déferés. Or, dans le cadre d'un tel recours, le juge administratif est amené à apprécier la légalité de la décision déferée en considération de la situation de droit et de fait ayant prévalu au jour où elle a été prise³.

Selon les dispositions transitoires figurant à l'article 108ter (1) de la loi du 19 juillet 2004, tel que modifié en dernier lieu par la loi précitée du 1^{er} août 2011, « *La procédure d'adoption des projets d'aménagement général, dont la refonte complète a été entamée par la saisine de la commission*

² Cour adm., 10 juillet 1997, n° 9804C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes réglementaires, n° 51 et les autres références y citées.

³ Trib. adm., 27 janvier 1997, n° 9724 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 21 et les autres références y citées.

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. (...) ».

Le tribunal relève qu'en l'espèce, le conseil communal a émis son vote positif, au sens de l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004, en date du 29 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 (1), alinéa 1^{er} de la loi du 19 juillet 2004.

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 et 3 mars 2017 et 18 juillet 2018.

III) Quant à la recevabilité

A) Quant à la recevabilité *ratione temporis*

La étatique soulève l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours, par le fait de se rapporter à prudence de justice sur ce point⁴.

A cet égard, le tribunal relève que l'article 16 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après désignée par « la loi du 21 juin 1999 », prévoit qu'en matière d'acte réglementaire, « *Le délai d'introduction est de trois mois à partir de la publication de l'acte attaqué ou, à défaut de publication, de la notification ou du jour où le requérant en a eu connaissance.* ».

Si les dispositions de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004 ne comportent aucune précision quant aux formes imposées pour la publicité ou la communication des décisions ministérielles d'approbation ou de refus d'approbation de projets d'aménagement, ni d'ailleurs les dispositions de l'article 19 de la même loi, qui ne se réfèrent que de manière générale au « PAG », sans viser concrètement la décision d'approbation du ministre, force est néanmoins de retenir qu'au niveau de l'adoption d'un projet d'aménagement par le conseil communal, il est prévu à l'article 15 que la décision du conseil communal est notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux personnes ayant introduit une réclamation écrite.

Or, dans la mesure où une décision ministérielle, telle que celle litigieuse, est à qualifier d'approbation tutélaire qui confirme *ex post* la validité de la délibération communale d'adoption d'un projet d'aménagement général et qu'elle se greffe partant sur cette dernière, elle doit suivre le même régime de publicité et de notification que la délibération communale en cause. Partant un réclamant, tel que Monsieur ..., doit se voir notifier individuellement la décision ministérielle, de sorte qu'une publicité par voie d'affichage est insuffisante pour déclencher utilement le délai de recours à son égard.⁵

La charge de la preuve de la notification, tout comme celle de la date de la réception de la

⁴ Trib. adm., 27 octobre 2004, n° 17634 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 814 et les autres références y citées.

⁵ Voir par analogie : trib. adm. 20 juin 2007, n° 22160 du rôle, confirmé par Cour adm, 10 avril 2008, n° 23265 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 110 et les autres références y citées.

décision en question par le destinataire incombe à l'administration.⁶

En l'espèce, il se dégage des pièces versées par le demandeur que la décision ministérielle lui a été notifiée par courrier recommandé expédié le 13 août 2019, de sorte que le recours, déposé au greffe du tribunal administratif le 13 novembre 2019, a été introduit endéans le délai de recours légal de trois mois.

Le moyen d'irrecevabilité *ratione temporis* sous analyse encourt, dès lors, le rejet.

B) Quant à l'intérêt à agir

La partie communale se rapporte à prudence de justice en ce qui concerne l'intérêt à agir de Monsieur ..., ce qui équivaut à une contestation.⁷

Quant à la question de l'intérêt à agir en matière de PAG, le tribunal est amené à relever qu'il ressort d'une jurisprudence constante des juridictions administratives⁸ que le recours introduit devant le juge administratif contre un projet d'aménagement général communal n'est recevable qu'à condition de l'épuisement de la procédure non contentieuse de réclamation, entraînant qu'en particulier l'omission d'emprunter la voie de la réclamation à adresser au gouvernement à l'encontre de la délibération portant adoption d'un projet entraîne l'irrecevabilité *omisso medio* du recours devant le juge administratif. En contrepartie, peu importe que cette réclamation ait été déclarée irrecevable ou non fondée par le ministre, le réclamant en question dispose d'un intérêt à voir vérifier la légalité de la décision ministérielle prise à son encontre et, plus loin, de la délibération communale ainsi approuvée, de sorte que son recours en annulation est recevable sous l'aspect de l'intérêt à agir au-delà de toutes autres considérations, fussent-elles du domaine politique.

En l'espèce, il est constant que le ministre a approuvé par sa décision déferée du 19 juillet 2019 la délibération du conseil communal du 31 janvier 2019 portant adoption du projet de PAG, tout en déclarant la réclamation afférente du demandeur non fondée.

Eu égard aux considérations qui précèdent, le demandeur dispose partant en l'espèce d'un intérêt à agir suffisant par le seul fait que sa réclamation dirigée contre le PAG a été rejetée par le ministre.

Le moyen d'irrecevabilité sous analyse encourt, dès lors, le rejet.

En l'absence d'autres moyens d'irrecevabilité, le recours en annulation est à déclarer recevable, pour avoir, par ailleurs, été introduit dans les formes de la loi.

IV) Quant au fond

⁶ Trib. adm., 25 septembre 2000, n° 11835 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 222 et les autres références y citées.

⁷ Trib. adm., 27 octobre 2004, n° 17634 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 814 et les autres références y citées.

⁸ Cour adm., 17 avril 2008, n° 23846C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 292 et les autres références y citées, ainsi que trib. adm., 24 mars 2004, n° 16556 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 110 et les autres références y citées, de même que trib. adm., 8 décembre 2014, n° 33918 du rôle, confirmé par Cour. adm., 12 mai 2015, n° 35730C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 108 et les autres références y citées.

A l'appui de son recours, le demandeur soutient que le classement de sa parcelle en « *zone de sport et de loisirs REC-3* », tel que prévu par la version initiale du projet d'aménagement général, aurait été en parfaite adéquation par rapport aux activités y exercées, à savoir l'exploitation, d'une part, d'un hôtel, ouvert en 1952 et repris par lui en 1983, et, d'autre part, d'une centrale hydro-électrique, produisant l'électricité dont il aurait besoin à l'aide d'un moulin à eau.

Le classement finalement retenu en « *zone agricole* » serait, non seulement, dépourvu de toute logique, mais méconnaîtrait encore le principe de confiance légitime, en ce qu'il bafouerait la confiance qu'il aurait été en droit d'avoir dans la stabilité de sa situation. Sur ce point, le demandeur insiste sur le fait qu'il disposerait de toutes les autorisations requises pour exploiter son hôtel-restaurant à l'endroit concerné, de sorte qu'il aurait légitimement pu admettre qu'à l'avenir, son exploitation ne serait pas remise en cause ou, du moins, qu'elle ne serait pas rendue plus difficile et pénible du fait d'un classement de sa parcelle en « *zone agricole* ».

Dans le même ordre d'idées, le demandeur soutient qu'en procédant au classement litigieux, au lieu du classement initialement envisagé, les parties communale et étatique auraient commis un excès de pouvoir, qui consisterait dans le refus de reconnaître le droit acquis, dont il bénéficierait par le fait de disposer de l'ensemble des autorisations requises en vue de l'exercer son activité d'hôtelier-restaurant, le demandeur soulignant, dans ce contexte, que le classement de sa parcelle en « *zone de sport et de loisirs REC-3* », en conformité avec la destination et l'affectation de cette dernière, serait « (...) *de droit* (...) ».

Le demandeur conteste ensuite le bien-fondé de la motivation fournie par le ministre à l'appui de sa décision déférée, à savoir la considération selon laquelle le classement de la parcelle litigieuse en « *zone de sport et de loisirs REC-3* », d'une part, ne permettrait pas de respecter les servitudes résultant des zones Natura 2000 dont ladite parcelle ferait partie, et, d'autre part, conduirait à une densification qui serait contraire à l'article 2 e) de la loi du 19 juillet 2004.

A cet égard, il fait valoir que les servitudes découlant desdites zones Natura 2000 grèveraient sa parcelle indépendamment d'un classement en « *zone de sport et de loisirs REC-3* ». Il serait inutile et disproportionné de superposer à ces servitudes encore celles d'une « *zone agricole* », ce d'autant plus que les activités y exercées de manière constante et en vertu d'un droit acquis, de même que celles y envisagées à moyen et à long terme, seraient étrangères à celles admises en « *zone agricole* ».

Par ailleurs, contrairement à l'argumentation ministérielle, un classement de la parcelle litigieuse en « *zone de sport et de loisirs REC-3* » respecterait les objectifs inscrits à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, en ce compris celui prévu par le point e) de la disposition légale en question. En effet, il se dégagerait de l'article 8.4 de la partie écrite du PAG que dans l'hypothèse d'un tel classement, aucune densification supplémentaire ne serait à craindre à l'endroit concerné, alors qu'un agrandissement de l'hôtel existant et, corrélativement, une augmentation du nombre des usagers de ce dernier ne seraient pas possibles.

Dès lors, l'argument du ministre selon lequel le classement litigieux en « *zone agricole* » serait justifié, afin de faire précéder « (...) *toute éventuelle légère extension* (...) » d'une étude environnementale serait, lui aussi, erroné.

Dans son mémoire en réplique, le demandeur insiste sur le fait que ce n'aurait été que sous la pression exercée sur elle par l'Etat que la partie communale aurait renoncé à son projet initial de classer la parcelle litigieuse en « zone de sport et de loisirs REC-3 », pour retenir un classement en « zone agricole », ainsi que cela se dégagerait des explications fournies par l'administration communale dans son mémoire en réponse. Ceci ne ferait que confirmer l'argumentation de Monsieur ... selon laquelle ce classement procéderait d'une erreur manifeste d'appréciation, provoquée par l'Etat.

Le fait que la parcelle litigieuse aurait été classée en zone verte par l'ancien PAG serait dépourvu de pertinence, étant donné que la refonte du PAG serait le moment propice pour classer toutes les parcelles faisant partie du territoire communal en des zones correspondant à leur destination.

Par ailleurs, la partie étatique, en mettant les autorités communales sous pression en vue de provoquer une modification du projet de PAG, aurait commis un abus de pouvoir, sinon un excès de pouvoir ou un détournement de pouvoir. Il en serait de même de la partie communale, en ce qu'elle se serait pliée à cette pression.

De même, en agissant de la sorte, l'Etat aurait commis une violation de la loi et provoqué une telle violation dans le chef de la partie communale. En effet, il se dégagerait de l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004 que le législateur aurait entendu laisser au conseil communal la faculté de suivre ou non l'avis du ministre de l'Environnement. Or, en mettant le conseil communal sous pression, la partie étatique lui aurait enlevé cette faculté, de sorte qu'elle aurait violé la loi. Il en serait de même de la partie communale, qui, en succombant à la pression exercée sur elle, n'aurait pas émis un vote libre, mais aurait agi sous la contrainte de l'Etat.

Le demandeur ajoute que contrairement à l'argumentation étatique, il n'exercerait aucune activité agricole sur la parcelle litigieuse. S'il est certes exact que le site internet du ... ferait état d'une activité d'« hôtelier/agriculteur », il en serait ainsi parce qu'il aurait omis de mettre à jour le site en question, qui mentionnerait encore d'autres activités qu'il n'exercerait plus, à savoir l'organisation de weekends gastronomiques, de communions ou d'autres fêtes.

Les parties défenderesses concluent au rejet du recours.

S'agissant en premier lieu des moyens tirés de la violation de l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004 et d'un abus, respectivement d'un excès de pouvoir du fait de la « pression » exercée sur les autorités communales par l'Etat, en la personne du ministre de l'Environnement, le tribunal précise que cette dernière disposition légale est libellée comme suit :

« Le projet d'aménagement général ensemble avec toutes les pièces mentionnées à l'article 10 est soumis avec l'avis de la commission d'aménagement et, le cas échéant, avec l'avis du ministre ayant dans ses attributions l'environnement, le rapport sur les incidences environnementales, les réclamations et les propositions de modifications du collège des bourgmestre et échevins, au conseil communal.

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 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. ».

Il est exact qu'il se dégage de cette disposition que si le conseil communal peut, lors de son vote sur l'adoption ou non du projet d'aménagement général, y apporter des modifications répondant en tout ou en partie à l'avis du ministre de l'Environnement, il n'est néanmoins nullement obligé de suivre cet avis.

En l'espèce, il est constant que suite à l'avis du ministre de l'Environnement du 30 octobre 2017 précisant que le projet de reclassement du site litigieux de la zone verte en « *zone de sport et de loisirs REC-3* » ne pourrait être approuvé pour les raisons y indiquées, le conseil communal a, lors de sa délibération du 31 janvier 2019, modifié le projet de PAG, en remplaçant le classement initialement projeté en « *zone de sport et de loisirs REC-3* » par un classement en « *zone agricole* », de sorte à avoir suivi l'avis du ministre de l'Environnement.

Le demandeur fait valoir que la « *pression* » exercée par ce dernier ministre sur les autorités communales, consistant en le fait d'avoir annoncé un refus d'approbation d'un classement en « *zone de sport et de loisirs REC-3* », aurait eu pour effet de priver le conseil communal de sa faculté de ne pas suivre l'avis dudit ministre, lui conférée par l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004, ce qui devrait entraîner l'annulation des décisions déferées.

Le tribunal ne saurait suivre cette argumentation.

A cet égard, il convient de préciser que tant l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004, en vigueur lors de l'émission de l'avis litigieux du ministre de l'Environnement du 30 octobre 2017, que l'article 5 de la loi du 18 juillet 2018, entrée en vigueur le 9 septembre 2018, soit avant la prise des décisions déferées, prévoient, d'une part, que tout projet de modification de la délimitation de la zone verte est soumis au ministre de l'Environnement pour avis suite au vote positif du conseil communal en application de l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004 et, d'autre part, que tout projet de modification de la délimitation de la zone verte découlant du vote du conseil communal prévu par l'article 14 de cette dernière loi est soumis à l'approbation du même ministre.

Etant donné que toute modification de la délimitation de la zone verte décidée par le conseil communal est ainsi soumise à l'approbation du ministre de l'Environnement, l'une des finalités de l'avis que ce dernier est appelé à émettre suite à la « *mise sur orbite* » du projet d'aménagement général est justement celle de permettre aux autorités communales de connaître, avant le vote du conseil communal sur l'adoption du projet de PAG, la position dudit ministre quant aux modifications de la délimitation de la zone verte prévues dans la version initiale dudit projet et, ainsi, de mettre le conseil communal en mesure d'exercer son pouvoir décisionnel en connaissance de cause.

Il ne saurait, dès lors, être reproché au ministre de l'Environnement d'avoir annoncé, dans son avis, son intention de ne pas approuver le projet de modification de la délimitation de la zone verte au niveau de la parcelle litigieuse, avisé négativement par lui, ni l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004, ni une quelconque autre disposition normative ne lui interdisant, d'ailleurs, d'agir de la sorte.

Le conseil communal n'était, de ce fait, pas privé de sa faculté de ne pas suivre l'avis du ministre de l'Environnement, mais il lui aurait été loisible de passer outre l'avis en question, en essayant de convaincre ledit ministre de sa position, au risque, certes, de se voir opposer un refus d'approbation.

Le fait qu'il n'ait pas choisi cette voie, mais ait décidé de suivre l'avis ministériel et de renoncer au projet initial de reclassement de la parcelle du demandeur en « *zone de sport et de loisirs REC-3* » n'est pas critiquable en soi, mais correspond à l'une des options lui offertes par l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004.

Ainsi, à travers l'avis, précité, du ministre de l'Environnement et la décision subséquente du conseil communal de suivre cet avis, les parties communale et étatique n'ont ni violé le susdit article 14 de la loi du 19 juillet 2004, ni commis un abus, ni un excès de pouvoir, mais ont agi dans le cadre légal applicable. Les moyens sous analyse encourent, dès lors, le rejet.

Quant au moyen tiré d'un détournement de pouvoir, le tribunal précise que celui-ci consiste dans l'utilisation d'une compétence du pouvoir réglementaire communal dans un but autre que celui pour lequel elle lui est conférée. Le moyen ainsi présenté amène le juge administratif à examiner si le mobile véritable de l'administration correspond à celui qu'elle a exprimé, étant entendu que la charge de la preuve afférente incombe au demandeur invoquant les faits incriminés.⁹ 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 (...)* ». Le but pour lequel le législateur a conféré aux autorités communales le pouvoir d'adopter un PAG, sous l'approbation du ministre, est, dès lors, l'intérêt général. Le demandeur étant resté en défaut de prouver que le mobile véritable des autorités communales et de tutelle n'aurait pas été l'intérêt général, aucun détournement de pouvoir n'est vérifié en l'espèce et le moyen afférent est à rejeter.

S'agissant du bien-fondé du classement litigieux, le tribunal relève, à titre liminaire, 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.¹⁰

Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que saisi d'un recours en annulation, le juge administratif est appelé à vérifier, d'un côté, si, au niveau de la décision administrative querellée, les

⁹ Trib. adm., 8 octobre 2001, n° 13445 du rôle, confirmé par Cour adm., 7 mai 2002, n° 14197C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 9 et les autres références y citées.

¹⁰ Trib. adm., 20 octobre 2004, n° 17604 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 180 et les autres références y citées.

éléments de droit pertinents ont été appliqués et, d'un autre côté, si la matérialité des faits sur lesquels l'autorité de décision s'est basée est établie. Au niveau de l'application du droit aux éléments de fait, le juge de l'annulation vérifie encore s'il n'en est résulté aucune erreur d'appréciation se résolvant en dépassement de la marge d'appréciation de l'auteur de la décision querellée. Le contrôle de légalité à exercer par le juge de l'annulation n'est pas incompatible avec le pouvoir d'appréciation de l'auteur de la décision qui dispose d'une marge d'appréciation. Ce n'est que si cette marge a été dépassée que la décision prise encourt l'annulation pour erreur d'appréciation. Ce dépassement peut notamment consister dans une disproportion dans l'application de la règle de droit aux éléments de fait. Le contrôle de légalité du juge de l'annulation s'analyse alors en contrôle de proportionnalité.¹¹

S'il est certes vrai que le choix d'entériner ou de ne pas entériner la modification d'un plan d'aménagement 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 avancés¹².

Quant aux objectifs devant guider les autorités communales, lorsqu'elles initient des modifications de leurs plans d'aménagement, ainsi que l'autorité ministérielle, dans le cadre de l'exercice de son contrôle tutélaire, 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. ».

S'agissant, en premier lieu, de l'argumentation du demandeur ayant trait à une méconnaissance du principe de confiance légitime et de ses droits acquis, le tribunal précise que ledit

¹¹ Cour adm., 9 novembre 2010, n° 26886C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 39 et les autres références y citées.

¹² Trib. adm., 23 mars 2005, n° 18463 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 684 et les autres références y citées.

principe, qui s'apparente au principe de la sécurité juridique, s'oppose à ce que l'administration opère brusquement des revirements de comportement revenant sur les promesses faites aux administrés, autrement dit, le principe de confiance légitime implique que l'administré est en droit d'exiger de l'autorité administrative qu'elle ne se départisse pas brusquement d'une attitude qu'elle a suivie dans le passé.¹³

Un administré ne peut prétendre au respect d'un droit acquis que si, au-delà de ses attentes, justifiées ou non, l'autorité administrative a créé à son profit une situation administrative acquise et a réellement reconnu ou créé un droit subjectif dans son chef. Ce n'est qu'à cette condition que peut naître dans le chef d'un administré la confiance légitime que l'administration respectera la situation par elle créée, les deux notions de droits acquis et de confiance légitime étant voisines.¹⁴

Le tribunal rappelle que la parcelle ... était déjà classée en zone verte sous l'ancien PAG, soit en zone *non aedificandi*, de sorte que le classement litigieux en « zone agricole », laquelle fait partie de la zone verte, en application de l'article 3, point 1° de la loi du 18 juillet 2018 et de l'article 14 de la partie écrite du PAG, ne saurait être qualifié de revirement de la part de l'administration.

Par ailleurs, le demandeur ne saurait tirer aucun droit du fait que la version initiale du projet de PAG prévoyait le classement de sa parcelle en « zone de sport et de loisirs REC-3 », alors que l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004 permet justement au conseil communal d'apporter des modifications au projet dans les hypothèses y visées, parmi lesquelles figure celle de modifications répondant en tout ou en partie à l'avis du ministre de l'Environnement, tel que c'est le cas de la modification apportée au projet de PAG au niveau de la parcelle litigieuse, lors de la délibération du conseil communal du 31 janvier 2019.

Le tribunal précise ensuite que même à admettre que le demandeur exercerait toujours une activité d'hôtelier-restaurateur sur sa parcelle – ce que la partie communale conteste, en affirmant, sans être expressément contredite sur ce point par le demandeur, que ce dernier louerait des chambres de son immeuble à l'Etat, qui y logerait des demandeurs d'asile –, la pérennité de cette activité n'est pas remise en cause par le classement litigieux, qui n'implique pas d'interdiction de la poursuite d'activités dûment autorisées, étant encore relevé que l'article 15 de la partie écrite du PAG prévoit même expressément que « (...) [l]es constructions existantes, sans lien direct avec l'activité agricole, jardinière, maraîchère, sylvicole, viticole, piscicole, apicole, cynégétique ou à but d'utilité publique peuvent bénéficier de travaux d'entretien, de rénovation, le cas échéant d'augmentation de la surface habitable en fonction des critères de la législation en vigueur concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (...) ».

Le principe de confiance légitime et les droits acquis du demandeur n'ont, dès lors, pas été méconnus en l'espèce, de sorte que l'argumentation afférente du demandeur est à rejeter.

Quant à la question de savoir si le classement litigieux répond à une finalité d'intérêt général, le tribunal relève qu'il ressort des explications de la partie étatique, non contestées sur ce point par le

¹³ Trib. adm., 22 juin 2016, n° 36604 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Lois et Règlements, n° 49 et les autres références y citées.

¹⁴ Trib. adm. 25 janvier 2010, n° 25548 du rôle, confirmé sur ce point par Cour adm., 18 mai 2010, n° 26683C du rôle, Pas. adm. 2020 V° Lois et Règlements, n° 48 et les autres références y citées.

demandeur, que la parcelle litigieuse est située dans les zones Natura 2000 « LU0001007 Vallée supérieure de la Sûre / Lac du barrage » et « LU0002004 Vallée supérieure de la Sûre et affluents de la frontière belge à Esch-sur-Sûre ».

Ainsi, le site présente une sensibilité environnementale certaine, d'ailleurs non remise en cause par le demandeur.

Dans ce contexte, le tribunal précise que l'article 37 de la loi du 18 juillet 2018 impose à l'Etat et aux communes de prendre des mesures appropriées contre les détériorations des zones Natura 2000, en disposant que : « L'État et les communes prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones Natura 2000, la détérioration des habitats d'intérêt communautaire et des habitats des espèces Natura 2000 ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir une incidence significative eu égard aux objectifs de la présente loi.

En outre, l'État et les communes prennent les mesures appropriées pour assurer la cohérence écologique du réseau Natura 2000, notamment en contribuant à la gestion ou la restauration des éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour les espèces sauvages ou qui sont essentiels à leur migration, à la distribution géographique et à l'échange génétique. (...) ».

Tel que la partie étatique le fait plaider à juste titre, un classement en « zone agricole » permet mieux d'assurer ces objectifs qu'un classement en « zone de sport et de loisirs REC-3 », étant donné que d'éventuels travaux de rénovation des constructions existantes, admissibles dans les deux types de zone, doivent être autorisés non pas seulement par le bourgmestre, tel que ce serait le cas en « zone de sport et de loisirs REC-3 », mais aussi par le ministre de l'Environnement, en application de l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018, ce qui permet d'assurer que les travaux ne nuisent pas aux habitats et aux espèces des susdites zones Natura 2000 et, de manière plus générale, sont conformes à la législation sur l'environnement.

C'est encore à bon droit que la partie étatique souligne qu'en l'absence d'études environnementales approfondies, des incidences notables d'un classement de la parcelle litigieuse en « zone de sport et de loisirs REC-3 » sur lesdites zones Natura 2000 ne sont pas exclues, étant précisé, à cet égard, qu'un tel classement permettrait non seulement le maintien d'activités dûment autorisées sous l'empire d'une réglementation antérieure, pour lesquelles le demandeur peut se prévaloir d'un droit acquis, nonobstant le classement en « zone agricole », mais aussi la réaffectation de l'immeuble à une autre activité relevant du secteur « HORESCA », impliquant, le cas échéant, d'importantes nuisances environnementales.

Eu égard aux considérations qui précèdent, le tribunal conclut que le classement litigieux n'est ni illogique, ni disproportionné, mais tend à une finalité d'intérêt général, à savoir celle d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage, conformément à l'article 2 e) de la loi du 19 juillet 2004, sans qu'un dépassement de la marge d'appréciation des autorités communales et de tutelle soit vérifié.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours en annulation sous analyse est à rejeter pour n'être fondé en aucun de ses moyens.

Compte tenu de l'issue du litige, il y a lieu de rejeter la demande de Monsieur ... tendant à l'octroi d'une indemnité de procédure de 4.000 euros, en application de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999, 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.* ».

Par ces motifs,

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

reçoit le recours en annulation en la forme ;

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

rejette la demande tendant à l'octroi d'une indemnité de procédure de 4.000 euros, telle que formulée par le demandeur ;

condamne le demandeur 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 14 juillet 2021
Le greffier du tribunal administratif