

Audience publique du 13 juillet 2021

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

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 43826 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 22 novembre 2019 par Maître Georges KRIEGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de

- 1) la famille ..., respectivement par Monsieur ..., son épouse, Madame ... et leurs « *ayant-droits* », demeurant à L-...,
- 2) la société anonyme ... SA, établie et ayant son siège social à L-..., représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions, inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ...,
- 3) Monsieur ..., demeurant à L-..., fils des demandeurs sub 1),
- 4) Monsieur ..., demeurant à L-..., fils des demandeurs sub) 1 et administrateur de la demanderesse sub 2),
- 5) Monsieur ..., commerçant en son nom personnel et exerçant sous l'enseigne commerciale « ... », à L-..., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ...,

tendant à l'annulation de

- 1) « *la décision du Conseil communal du 10 avril 2019 portant adoption du projet de refonte du plan d'aménagement général de la commune de BEAUFORT* »,
- 2) « *la décision de la Ministre de l'Intérieur du 23 août 2019 communiquée par un courrier daté du 12 septembre 2019, et réceptionné le 17 septembre 2019, approuvant la délibération du Conseil communal du 10 avril 2019 et déclarant les réclamations des requérantes comme étant partiellement fondées* » ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Patrick MULLER, demeurant à Diekirch, du 4 décembre 2019, portant signification de ce recours à l'administration communale de Beaufort, établie à L-6315 Beaufort, 9, rue de l'Eglise, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 6 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 BEAUFORT, préqualifiée ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 19 décembre 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 le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 24 février 2020 par 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 2 mars 2020 par Maître Steve HELMINGER, au nom de l'administration communale de BEAUFORT ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 30 mars 2020 par Maître Georges KRIEGER au nom des parties demanderesses ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 28 avril 2020 par Maître Steve HELMINGER, au nom de l'administration communale de Beaufort ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 14 septembre 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 Elie DOHOGNE, en remplacement de Maître Georges KRIEGER, Maître Steve HELMINGER, et Maître Martial BARBIAN, en remplacement de Maître Christian POINT, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 31 mars 2021.

Lors de sa séance publique du 30 mai 2018, le conseil communal de Beaufort, ci-après dénommé le « conseil communal », fut saisi par le collège des bourgmestre et échevins de la même commune, ci-après dénommé le « collège échevinal », en vertu de l'article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ci-après désignée par la « loi du 19 juillet 2004 », d'un projet d'aménagement général pour la commune de Beaufort qu'il mit sur orbite en conséquence à travers un vote positif, de sorte que le collège échevinal put procéder aux consultations prévues aux articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 2004.

Par courrier recommandé du 2 juillet 2018, Monsieur ..., commerçant en son nom personnel et exerçant sous l'enseigne commerciale « ... », introduisit diverses objections à l'encontre dudit projet d'aménagement général au collège échevinal, objections concernant deux parcelles sises à Beaufort, inscrites au cadastre de la commune de Beaufort, section C de Beaufort, sous les numéros ... et ..., et ce avec la précision suivante : « *pour le mandat de ... ainsi que le patrimoine privé (Famille ...)* ».

Lors de sa séance publique du 10 avril 2019, le conseil communal décida :

« [...] A l'unanimité,

[...] d'approuver le projet de refonte complète du plan d'aménagement général de la commune de Beaufort tout en y apportant certaines 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 [...] ».

En ce qui concerne les objections introduites par Monsieur ..., le conseil communal décida de suivre la prise de position du collège échevinal et retint :

01a	<i>Opposition au classement des Parcelles du SD B10 (... , ... , ... , ... , ...) en « Zone d'Habitation 1 » et demande de classement des dites Parcelles en « Zone mixte villageoise »</i>	(voir remarque CA 22) Maintien du classement du PAG-projet A l'unanimité
01b	<i>Opposition au classement des dites parcelles en « Zone soumise à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » puisque les parcelles sont déjà complètement viabilisées et la maison existante vient d'être rénovée.</i> <i>De plus, les coefficients d'occupation du sol prévus dans le PAP NQ/Schéma Directeur B10 ne permettent pas de développement rentable d'un projet pareil.</i>	(voir remarque CA 22) Adapter le périmètre de la zone soumise à PAP NQ et du Schéma Directeur Révision des coefficients afin de répondre à la nouvelle délimitation A l'unanimité
01c	<i>Demande d'un reclassement de la partie Ouest de la parcelle ... en « Zone de Jardins familiaux », « Zone de sports et de loisirs », « Zone de parc », ou « Zone de verdure » afin de pouvoir réaliser une aire récréative pour les résidents de la résidence ...</i>	Classement de la partie Ouest de la parcelle « Zone de parc » A l'unanimité

Par courrier du 16 avril 2019, le collège échevinal informa Monsieur ... que le conseil communal a partiellement fait droit aux objections introduites par ses soins, courrier libellé comme suit :

« [...] La présente pour vous informer que le conseil communal de Beaufort, en sa séance du 10 avril 2019, a approuvé le projet de refonte complète du plan d'aménagement général de la commune de Beaufort, élaboré par le bureau d'études en aménagement du territoire et urbanisme

Suite aux réclamations parvenues au collège des bourgmestre et échevins le 2 juillet 2018, le conseil communal a approuvé le projet d'aménagement général tout en prenant compte partie des observations présentées, à savoir :

1a – Opposition au classement des parcelles SD B10 (... , ... , ... , ... , ... , ... en « zone Habitation 1 » et demande de classement des dites parcelles en « Zone mixte Villageoise »

Décision du conseil communal :

Maintien du classement PAG-projet

1b – Opposition au classement des dites parcelles en « Zone soumise à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » puisque les parcelles sont déjà complètement viabilisées et la maison existante vient d'être rénovée.

De plus, les coefficients d'occupation du sol prévus dans le PAP NQ/Schéma Directeur B10 ne permettent pas de développement rentable d'un projet pareil.

Décision du conseil communal :

Adapter le périmètre de la zone soumise à un PAP NQ et du Schéma Directeur Révision des coefficients afin de répondre à la nouvelle délimitation

1c – Demande d'un reclassement de la partie Ouest [de] la parcelle ... en « Zone de Jardins familiaux », « Zone de sports et de loisirs », « Zone de parc » ou « Zone de verdure » afin de pouvoir réaliser une aire récréative pour les résidents de la résidence seniors « Petite Suisse »

Décision du conseil communal :

Classement de la partie Ouest de la parcelle en « Zone de parc »

Procédure SUP (saisine)

1a - Opposition à la constatation d'un biotope (« Sandrasen ») au sud-ouest du terrain de la résidence Demande d'une nouvelle évaluation du terrain/biotop (Art.17) concerné.

Décision du conseil communal :

Mise à jour du cadastre des biotopes

1b – Opposition aux Zones de protection

- *Zone agricole*
- *Réseau Natura 2000 « Zone protégée d'intérêt communautaire »*
- *RF 04 Beaufort – Saueruecht/Birkbach*

Décision du conseil communal :

Maintien du classement du PAG projet

En exécution de l'article 16 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les réclamations contre le vote du conseil communal introduites par les personnes ayant réclamé contre le projet

d'aménagement général conformément à l'article 13, doivent être adressées par écrit au Ministre de l'Intérieur dans les quinze jours suivant l'affichage, respectivement la notification de la présente, sous peine de forclusion [...] ».

Par courrier recommandé du 29 avril 2019, Monsieur ..., toujours en arguant avoir mandat de « ... SA ainsi que le patrimoine privé (Famille ...) », 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 16 avril 2019.

Par décision du 23 août 2019, le ministre approuva la délibération du conseil communal du 10 avril 2019 portant adoption du plan d'aménagement général, ci-après désigné par « le PAG », et déclara la réclamation introduite par Monsieur ... recevable, mais non fondée.

Ladite décision ministérielle est libellée comme suit :

« [...] Par la présente, j'ai l'honneur de vous informer que j'approuve la délibération du conseil communal du 10 avril 2019 portant adoption du projet de la refonte du plan d'aménagement général (dénommé ci-après « PAG ») de la commune Beaufort, présenté par les autorités communales.

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

La Commission d'aménagement a donné son avis sur les réclamations introduites auprès du ministre de l'Intérieur en date du 9 juillet 2019.

Le conseil communal a donné son avis sur les réclamations introduites auprès du ministre de l'Intérieur en date du 3 juillet 2019.

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

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

Il est statué sur les réclamations émanant de [...], ainsi que de Monsieur ... au nom et pour le compte de la société ... S.A. et de la famille ...

[...]

Ad réclamation ... S.A. et famille ...

Les réclamants s'opposent au classement en « zone d'habitation 1 [HAB-1] » soumise à l'élaboration d'un « plan d'aménagement particulier "nouveau quartier" [PAP NQ] » de la parcelle cadastrale n°..., sise à Beaufort, et sollicitent un reclassement en « zone mixte villageoise [MIX-v] ».

Pourtant, force est de constater qu'il s'agit de garder le classement en « zone d'habitation 1 [HAB-1] » du terrain litigieux afin de répondre aux exigences du site. En effet, le classement actuel ne répond de manière cohérente aux contraintes résultant de la configuration du site, de son environnement construit et de son accessibilité. Il s'agit aussi de ne pas hypothéquer l'aménagement cohérent de l'ensemble des terrains couverts par le [PAP NQ], intitulé [SD : B10].

La réclamation est donc non fondée en ce qui concerne le point susmentionné.

Pourtant en ce qui concerne la demande des réclamants de voir rehausser la densité de logement pour la parcelle litigieuse, la réclamation est fondée et la densité de logement pour le [PAP NQ-SD : B10] est portée à 25 logements par hectare brut, étant donné qu'un coefficient DL à raison de 16 habitations par hectare brut est largement trop faible et ne répond manifestement à une utilisation rationnelle du sol, telle que prônée par l'article 2 de la loi précitée du 19 juillet 2004. [...] ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 22 novembre 2019, la « famille ... », respectivement Monsieur ..., son épouse, Madame ..., et leurs « *ayant-droits* », la société anonyme ... SA, Monsieur ..., Monsieur ..., et Monsieur ..., commerçant en son nom personnel et exerçant sous l'enseigne commerciale « ... », ont fait introduire un recours tendant à l'annulation de la délibération du conseil communal du 10 avril 2019 portant adoption du projet d'aménagement général, ainsi que de la décision du ministre du 23 août 2019 approuvant la prédite délibération du conseil communal du 10 avril 2019 et ayant partiellement fait droit à leur réclamation.

QUANT A LA COMPETENCE ET A LA RECEVABILITE

Les décisions sur les projets d'aménagement, lesquelles ont pour effet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement des terrains qu'ils concernent et le régime des constructions à y ériger, ont un caractère réglementaire. La décision d'approbation du ministre, intervenue après réclamation de particuliers, comme c'est le cas en l'espèce, participe au caractère réglementaire de l'acte approuvé¹, étant entendu que le caractère réglementaire ainsi retenu s'étend également au volet de la décision litigieuse ayant statué sur la réclamation introduite par 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, seul un recours en annulation est susceptible d'être introduit contre un acte administratif à caractère réglementaire. Le tribunal est partant compétent de statuer sur le recours en annulation lui soumis par les demandeurs.

Dans son mémoire en réponse l'Etat conclut à l'irrecevabilité *omisso medio* du recours pour autant qu'il est introduit par les parties demanderesse sub 2) à sub 5). Il fait plus particulièrement valoir, en se référant aux articles 13 et 16 de la loi du 19 juillet 2004, qu'un recours devant le tribunal de céans ne serait recevable qu'à condition de l'épuisement de la procédure non contentieuse de réclamation telle que prévue par cette même loi.

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

En l'espèce, il serait indiqué dans le cadre du recours sous analyse que Monsieur et Madame ... -...-..., ci-après désignés par « les époux ...-... », seraient les propriétaires des parcelles litigieuses, alors que Monsieur ... et Monsieur ... seraient, en tant que demandeurs sub 3) et sub 4), les fils de ceux-ci. Il serait dès lors évident que le terme de « famille ... » désignerait uniquement les époux ...-....

La partie étatique ajoute que dans la mesure où seul Monsieur ..., commerçant en son nom personnel et exerçant sous l'enseigne commerciale « ... » aurait agi comme mandataire des époux « ...-... », ce serait à tort que les demandeurs affirment que les parties requérantes sub 2) à sub 4) seraient également intervenues dans la procédure en tant que mandataires des propriétaires.

La partie étatique précise encore que Monsieur ... n'aurait introduit de réclamation ni en son nom personnel ni en sa qualité de commerçant exerçant sous l'enseigne commerciale « ... », de sorte que le recours sous analyse devrait être déclaré irrecevable *omisso medio* à son encontre. La même conclusion s'imposerait en ce qui concerne les demandeurs sub 2) et sub 3).

La commune, quant à elle, se rallie aux développements de la partie étatique en ce qui concerne l'irrecevabilité *omisso medio* du recours pour autant qu'il est introduit par les parties sub 2) à sub 5).

Tant la commune que la partie étatique concluent encore à l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt à agir dans le chef des demandeurs sub 2) à sub 5) en arguant en substance que ceux-ci ne seraient pas propriétaires des parcelles litigieuses, de sorte que les décisions sous analyse n'affecteraient pas leur situation personnelle.

Les parties défenderesses concluent ensuite à l'irrecevabilité *omisso medio* du recours en ce qu'il est dirigé contre le classement de la parcelle n°... en [HAB-1] en affirmant que seules les objections et réclamations maintenues et réitérées au cours de la phase précontentieuse pourraient faire l'objet d'un recours contentieux. Or, en l'espèce, l'objection introduite devant le collège échevinal et relative au classement de la parcelle n°... en [HAB-1] n'aurait pas été réitérée à travers la réclamation adressée au ministre, alors que cette réclamation aurait portée sur la seule parcelle portant le numéro cadastral Les demandeurs auraient partant renoncé implicitement à leur objection en ce qui concerne la parcelle n°..., de sorte que le recours sous analyse serait irrecevable *omisso medio* en ce qui concerne cette même parcelle.

La commune conclut en outre à un défaut d'intérêt à agir dans le chef des demandeurs en ce qui concerne le classement retenu pour la parcelle n°... en arguant que tout au long de la procédure précontentieuse et contentieuse, les demandeurs auraient affirmé que leurs observations contre le nouveau PAG, auraient comme objectif de rendre directement autorisable la construction de deux maisons unifamiliales privées sur cette même parcelle. Dans la mesure où de telles constructions seraient autorisées d'après le classement retenu, les demandeurs seraient dépourvus de tout intérêt à agir.

En ce qui concerne les divers moyens d'irrecevabilité leur ainsi opposés, les demandeurs font en premier lieu valoir que dans la mesure où la recevabilité du recours en ce qu'il est introduit par les demandeurs sub 1) ne serait pas contestée, le débat sur la recevabilité des parties sub 2) à sub 5) n'aurait « *que peu d'intérêt* » alors que le jugement à

intervenir s'appliquerait *erga omnes*, et ce compte tenu du caractère réglementaire des actes attaqués.

Ils ajoutent que dans la décision ministérielle sous analyse, aucune irrecevabilité du recours n'aurait été soulevée. En outre le ministre aurait explicitement mentionné les demandeurs sub 1) et sub 2) dans la décision sous analyse, de sorte que la recevabilité du recours en ce qui concerne ces derniers serait indéniable.

En faisant ensuite divers développements sur la notion de famille, laquelle serait définie comme un ensemble formé par les parents et les enfants, les demandeurs soutiennent encore que le recours devrait être déclaré recevable dans le chef de Monsieur ... et de Monsieur ..., alors que ces derniers seraient les fils des époux ...-....

Les demandeurs se réfèrent ensuite au libellé de leurs objections pour affirmer que Monsieur ... aurait eu mandat pour agir au nom de la demanderesse sub 2) et des demandeurs sub 1), ce qui aurait d'ailleurs été confirmé dans la décision ministérielle litigieuse, de sorte que la recevabilité du recours ne saurait être discutable dans leur chef.

En ce qui concerne plus précisément l'absence de titre de propriété de certains demandeurs, ces derniers donnant à considérer que la qualité de propriétaire d'une parcelle ne conditionnerait pas la recevabilité du recours, alors que chacune des parties demanderesses aurait un intérêt à agir, les demandeurs précisant, en ce qui concerne la partie sub 2), que cette même société aurait été créée pour gérer le « patrimoine familial ...-... », que les demandeurs sub 3) et « sub 2) » feraient partie de la famille ... et que Monsieur ..., agissant sous l'enseigne commerciale « ... », ne serait « rien d'autre qu'un des fils, lequel participe activement à la gestion du patrimoine familial ».

En ce qui concerne les développements des parties défenderesses quant à l'irrecevabilité *omisso medio* du recours sous analyse pour autant que celui-ci vise la parcelle n°..., les demandeurs rappellent que cette exception d'irrecevabilité s'appliquerait aux décisions administratives individuellement notifiées et ce lorsqu'un recours contentieux est introduit sans que les recours préalables n'ont été épuisés. Cette exception d'illégalité ne saurait toutefois être envisagée en matière réglementaire où les personnes concernées ne sont informées de leur possibilité de réclamation que par voies d'affiches et sans information préalable que l'absence de réclamation les prive ultérieurement de tout recours. Par ailleurs, les décisions du conseil communal en la présente matière seraient affectées d'une condition suspensive, à savoir l'approbation ultérieure du ministre de l'intérieur, respectivement du ministre de l'Environnement, de sorte qu'il ne s'agirait pas de décisions exécutoires à l'encontre desquelles un recours administratif préalable pourrait être introduit.

Les demandeurs en concluent que les objections à soumettre au collège échevinal, respectivement la réclamation à introduire auprès du ministre, ne pourraient pas être considérés comme des recours administratifs nécessairement préalables à l'introduction d'un recours contentieux. Cette conclusion s'imposerait d'autant plus vu l'absence de conditions de fond ou de forme en ce qui concerne ces objections, respectivement réclamations.

Ils ajoutent que la loi du 19 juillet 2004 ne prévoirait pas que l'absence de réclamation entraînerait l'irrecevabilité du recours contentieux, mais prévoirait que de simples mécanismes qui permettraient aux administrés s'estimant concernés de faire valoir leurs observations ou leurs réclamations auprès des autorités communales, respectivement auprès

du ministre. Or, l'exception d'irrecevabilité *omisso medio* ne serait applicable que lorsque les administrés n'ont pas exercé au préalable les recours administratifs prévus par la loi, de sorte qu'elle ne saurait trouver application en matière de PAG, les demandeurs se référant à cet égard encore à un jugement du tribunal administratif du 29 mars 2006, n°20137 du rôle.

Ils affirment, par ailleurs, que le terme de « *forclusion* » prévu par les articles 13 et 16 de la loi du 19 juillet 2004 ne pourrait être étendu en son effet au stade de la procédure contentieuse et ne viserait que les réclamations à introduire.

En outre, l'exception *omisso medio* en matière de PAG, irait à l'encontre du principe de sécurité juridique dans la mesure où elle aurait pour effet de voir substituer, le cas échéant, un acte réglementaire irrégulier dans l'ordonnement juridique.

Les demandeurs donnent ensuite à considérer que même si l'exception *omisso medio* devait trouver application en matière de PAG, elle ne saurait être appliquée en l'espèce dans la mesure où ils auraient annexé leurs objections soumises au collège échevinal à leur réclamation introduite auprès du ministre, ce qui démontrerait à suffisance que leurs prétentions, en ce qui concerne la parcelle n°..., n'auraient pas été abandonnées.

En affirmant encore que leur demande en ce qui concerne la parcelle n°... ne saurait être considérée comme demande nouvelle, ils concluent au rejet du moyen d'irrecevabilité *omisso medio* leur opposé.

Les demandeurs réfutent en outre l'affirmation de la commune qu'ils n'auraient pas d'intérêt à agir en ce qui concerne le classement de leur parcelle n°... en rappelant que leurs terrains, dont cette même parcelle, auraient initialement été classés en « zone du village », zone dans laquelle des maisons unifamiliales et des immeubles avec au maximum de 8 unités auraient été admissibles. Or, le classement actuel en zone [HAB-1] entraînerait une diminution de la constructibilité de leurs terrains, ce qui démontrerait à suffisance leur intérêt à agir.

Finalement, ils font plaider que contrairement aux affirmations de la partie étatique, ils auraient un intérêt à quereller le PAG dans son entièreté, de sorte qu'il n'y aurait en tout état de cause pas lieu de procéder à une annulation partielle dudit PAG.

a) Quant aux moyens relatifs à l'irrecevabilité *omisso medio* du recours pour autant qu'il a été introduit par les demandeurs sub 2) à sub 5)

Le tribunal rappelle qu'à travers les articles 10 et suivants de la loi du 19 juillet 2004, le législateur a mis en place une procédure d'adoption des PAG qui se déroule en plusieurs étapes, comprenant notamment une enquête publique.

Ainsi, l'article 12 de ladite loi dispose qu'après le vote du conseil communal prévu par l'article 10, le projet d'aménagement général fait l'objet d'une publication, comprenant, notamment, le dépôt du projet pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance, ainsi que des mesures de publicité de ce dépôt. L'article 13 de la même loi 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 échevinal, sous peine de forclusion. Cette disposition légale dispose encore qu'au cas où une ou plusieurs

réclamations écrites ont été présentées dans le délai, le collège échevinal convoque les réclamants qui peuvent, en vue de l'aplanissement des différends, présenter leurs observations. Aux termes de l'article 14, alinéa 1^{er} de la loi du 19 juillet 2004, le projet d'aménagement général est ensuite soumis au conseil communal qui 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. En vertu du 3^e alinéa du même article, le conseil communal est tenu de renvoyer le dossier au collège échevinal lorsqu'il entend apporter des modifications autres que celles visées à l'alinéa 1^{er}. Enfin, il peut rejeter le projet d'aménagement général présenté et dans cette hypothèse, le dossier est clôturé. Aux termes de l'article 15 de la loi du 19 juillet 2004, la décision du conseil communal fait l'objet d'une publication, par voie d'affichage et par notification aux personnes ayant introduit une réclamation écrite. Cette publication est suivie d'une procédure de réclamation devant le ministre, organisée par l'article 16 de la même loi, libellé comme suit : « *Les réclamations contre le vote du conseil communal introduites par les personnes ayant réclamé contre le projet d'aménagement général conformément à l'article 13 doivent être adressées au ministre dans les quinze jours suivant la notification prévue à l'article qui précède, sous peine de forclusion.* »

Les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal doivent être adressées au ministre dans les quinze jours de l'affichage prévu à l'article qui précède, sous peine de forclusion.

Sont recevables les réclamations des personnes ayant introduit leurs observations et objections conformément à l'article 13 et les réclamations dirigées contre les modifications apportées au projet par le conseil communal lors du vote. ». Aux termes de l'article 18 de ladite loi du 19 juillet 2004, le ministre est, par la suite, amené à statuer sur les réclamations lui soumises, en même temps qu'il décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, dénommé PAG dès cette approbation.

Aux termes d'une jurisprudence des juridictions administratives devenue constante, le recours introduit devant le juge administratif contre un PAG n'est recevable qu'à condition de l'épuisement de la procédure non contentieuse de réclamation ainsi mise en place par les articles 13 et suivants de la loi du 19 juillet 2004, impliquant en particulier que l'omission d'emprunter la voie de la réclamation à adresser au ministre à l'encontre du vote du conseil communal portant adoption du projet d'aménagement général², entraîne l'irrecevabilité *omisso medio* du recours devant le juge administratif.

En ce qui concerne le contenu de la réclamation à adresser au collège échevinal, respectivement au ministre, il convient d'abord de constater que la loi du 19 juillet 2004 a prévu à travers ses articles 13 et suivants, une procédure non contentieuse d'adoption et d'approbation des PAG, tendant à voir disparaître au cours de l'élaboration du PAG, les objections et réclamations solutionnées, tout en ne laissant subsister que celles maintenues et réitérées. Le fait que l'intention du législateur est de faire disparaître au fur et à mesure des procédures d'aplanissement des difficultés les différentes demandes et réclamations des administrés implique que seules les réclamations d'ores et déjà formulées au cours de la

² P. ex. : Cour adm., 17 avril 2008, n° 23846C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 292 et les autres références y citées.

procédure précontentieuse sont susceptibles d'être portées devant le juge administratif, étant précisé à cet égard que la motivation à l'appui de ces réclamations peut être complétée et développée durant la phase contentieuse pour autant que la réclamation en elle-même ait d'ores et déjà été présentée en phase précontentieuse.

Il y a partant lieu de distinguer entre le moyen nouveau avancé à l'appui d'une réclamation et la demande nouvelle invoquée une toute première fois devant les juridictions administratives. Ainsi, le moyen nouveau qui se définit comme la raison de droit ou de fait invoquée à l'appui de la réclamation est susceptible d'être invoqué devant le tribunal administratif même s'il y est invoqué pour la première fois, pour autant que la réclamation ait d'ores et déjà traversé la procédure précontentieuse sans aboutir. En revanche, les demandes nouvelles, se définissant comme demandes qui diffèrent de la demande initiale contenue dans l'observation ou la réclamation par son objet, par sa cause ou par les personnes entre qui elle est engagée, n'ayant pas été présentées au cours de la procédure d'élaboration du PAG, respectivement du PAP, mais qui sont invoquées pour la première fois devant les juges administratifs sont irrecevables³.

En d'autres termes, la procédure d'adoption d'un PAG a été mise en place en vue d'aplanir les différends dans une phase non contentieuse, cette procédure permettant, en effet, aux personnes intéressées de faire valoir leurs points de vue, leurs argumentaires et ce, en dehors de tout procès. S'agissant d'une phase précontentieuse, les différents acteurs s'efforcent de trouver une solution aux réclamations introduites en ayant pour objectif d'éviter un allongement des procédures, allongement qui serait inévitable si chaque réclamation devait faire l'objet d'une procédure contentieuse.

En l'espèce, et en ce qui concerne les conclusions des parties défenderesses quant à l'irrecevabilité *omisso medio* du recours pour autant qu'il a été introduit par les demandeurs sub 2) à sub 5), il échet de constater que les objections introduites devant le collègue échevinal, de même que la réclamation adressée au ministre, ont été rédigées par Monsieur ... en sa qualité de commerçant en nom personnel exerçant sous l'enseigne commerciale « ... ». Force est encore de relever que dans les actes en question, Monsieur ... a, à chaque fois, ajouté la précision suivante « *pour le mandat de ... SA ainsi que le patrimoine privé (famille ...)* ».

Force est dès lors de conclure, au vu du libellé des objections, respectivement de la réclamation sous analyse, que Monsieur ..., en sa qualité de commerçant en nom personnel exerçant sous l'enseigne commerciale « ... » a agi en tant que mandataire de la société anonyme « ... », ainsi qu'au nom de la « *famille ...* ».

Il convient dès lors d'ores et déjà de rejeter le moyen d'irrecevabilité *omisso medio* du recours pour autant qu'il a été introduit par la demanderesse sub 2), cette dernière ayant en effet épuisé toutes les voies de recours précontentieuses prévues par les articles 13 et suivants de la loi du 19 juillet 2004, étant encore précisé à cet égard que s'il est vrai, tel qu'affirmé à juste titre par la partie étatique dans son mémoire en duplique, que les demandeurs n'ont pas versé le mandat dont il est fait état dans les objections et réclamations au cours de la procédure contentieuse, il n'en reste pas moins que l'existence même de ce mandat se dégage à suffisance des pièces versées en cause, ainsi que des développements cohérents des

³ Trib. adm., 28 juin 2018, n° 39248 du rôle, non réformé sur ce point par Cour adm., 7 février 2019, n° 41544C du rôle ; voir également : trib. adm., 4 octobre 2018, n° 39421 du rôle, non réformé sur ce point par Cour adm., 21 mars 2019, n° 41948C et 41949C du rôle, disponibles sur www.ja.etat.lu.

demandeurs. En effet, et outre le fait que la société «...» a toujours été invoquée explicitement dans les oppositions intervenues au cours de la phase précontentieuse et que tant le conseil communal que le ministre n'ont jamais remis en cause l'existence du mandat que celle-ci a donné au demandeur sub 5), il ressort encore des explications circonstanciées et non contestées demandeurs que cette même société a été créée dans le seul but d'organiser la gestion du patrimoine familial ...-..., patrimoine dans lequel se trouvent les parcelles concernées par le présent recours.

Il appartient ensuite au tribunal de se prononcer sur la recevabilité du recours en ce qu'il a été introduit par les autres demandeurs. A cet égard, il convient en premier lieu de constater que si les objections et réclamations ont certes été introduites au nom de « *la famille ...* », cette circonstance ne saurait amener à elle-seule à la conclusion que le recours sous analyse devrait être déclaré recevable tant en ce qu'il a été introduit par les époux ...-..., qu'en ce qu'il a été introduit par les fils de ces derniers, à savoir Monsieur ... et Monsieur ...

En effet, et contrairement aux affirmations des demandeurs, la notion de famille ne se limite pas d'office aux parents et à leurs enfants, mais est extrêmement large pour pouvoir inclure l'ensemble des membres d'une même famille et ce jusqu'au moins au quatrième degré inclus.

Ainsi, et dans la mesure où il ressort des explications de part et d'autre que seuls les époux ...-... sont propriétaires des parcelles litigieuses et que par ailleurs, leurs fils, Messieurs ... et ..., ne sont jamais intervenus en leurs noms personnels dans le cadre de la phase précontentieuse, il y a lieu de déclarer le recours sous analyse irrecevable *omisso medio* pour autant qu'il a été introduit par les demandeurs sub 3) et sub 4).

Finalement, et en ce qui concerne le demandeur sub 5), à savoir Monsieur ..., agissant en sa qualité de commerçant en nom personnel et exerçant sous l'enseigne commerciale «...», force est de constater que celui-ci est intervenu devant le conseil communal, ainsi que devant le ministre en tant que seul mandataire des demandeurs sub 1) et sub 2), et non pas en sa qualité de commerçant, de sorte que le recours sous analyse doit également être déclaré irrecevable *omisso medio* pour autant qu'il a été introduit par le demandeur sub 5).

Il convient ensuite de souligner, en ce qui concerne le moyen d'irrecevabilité *omisso medio* du recours pour autant qu'il concerne le classement de la parcelle n°... en zone [HAB-1], qu'au vu de la finalité de la procédure précontentieuse de réclamation mise en place par le législateur dans le cadre de l'adoption d'un PAG, consistant à voir disparaître, tel que cela ressort des développements ci-avant, au cours de l'élaboration de ce dernier, les objections et réclamations solutionnées, tout en ne laissant subsister que celles maintenues et réitérées, sont irrecevables non seulement les demandes nouvelles *stricto sensu*, c'est-à-dire formulées à aucun stade de la procédure précontentieuse, mais aussi celles formulées dans le cadre des objections adressées au collège échevinal, mais non réitérées devant le ministre par voie de réclamation.

En l'espèce, il ressort des pièces versées en cause, de même que des explications de part et d'autre que dans leurs objections adressées au collège échevinal le 2 juillet 2018, les demandeurs ont visé le classement tant de la parcelle n°... (parcelle ayant fait l'objet d'un remembrement et englobant les parcelles anciennement numérotées ..., ... et ...), que de la parcelle n°... (parcelle ayant également fait l'objet d'un remembrement et englobant les parcelles anciennement numérotées ..., ..., ..., ... et ...).

Force est ensuite de constater que dans leur réclamation adressée au ministre, les demandeurs se sont limités à critiquer le classement de la parcelle portant le numéro cadastral ..., ainsi que d'une autre parcelle limitrophe portant le numéro cadastral ..., parcelle dont ils ne sont pas propriétaires, les demandeurs ayant en substance sollicité un reclassement de leur propre parcelle en « zone mixte villageoise, ci-après « [MIX-v] », tout en mettant en exergue leur opposition quant à la superposition de leur parcelle d'une zone soumise à un plan d'aménagement nouveau quartier, ci-après « [PAP NQ] », et en demandant de voir rehausser la densité de logement pour cette même parcelle. Ils n'ont toutefois pas réitéré leurs objections adressées au collège échevinal en ce qui concerne la parcelle n°..., cette parcelle n'ayant en effet pas été mentionnée dans la réclamation adressée au ministre.

A cet égard, il convient d'ores et déjà de rejeter l'affirmation des demandeurs selon laquelle il y aurait lieu de retenir que dans leur réclamation devant le ministre, ils auraient visé les deux parcelles susmentionnées, et ce du seul fait qu'ils y ont annexé les objections adressées au collège échevinal à cette même réclamation. En effet, le simple fait pour les demandeurs d'annexer ce document à la réclamation adressée au ministre, sans pour autant préciser explicitement qu'ils entendent réitérer, à ce stade de la procédure, l'ensemble de ces objections, mais se limiter, au contraire, à exposer sur plusieurs pages leurs doléances en ce qui concerne la seule parcelle n°..., ne saurait amener à la conclusion qu'en dépit de la formulation circonscrite de la réclamation, ils entendaient néanmoins implicitement également mettre en cause le classement de la parcelle n°....

Le tribunal constate ensuite que le recours contentieux sous examen vise, quant à lui tant le classement de la parcelle n°... que celui de la parcelle n°.... Or, et comme les demandeurs, tel que retenu ci-avant, n'ont pas utilisé la voie de la réclamation devant le ministre en ce qui concerne la parcelle n°..., c'est *a priori* juste titre que les parties défenderesses concluent à l'irrecevabilité *omisso medio* du recours pour autant qu'il est dirigé contre cette même parcelle.

Les demandeurs estiment toutefois que l'irrecevabilité *omisso medio* ne serait pas applicable en la présente matière, en arguant en substance que la procédure précontentieuse telle que prescrite par les articles 13 et 16 de la loi du 19 juillet 2004 ne serait pas un recours hiérarchique de la loi, que la forclusion y visée ne s'appliquerait qu'à la phase précontentieuse et que celle-ci serait contraire à la sécurité juridique. A cet égard, il convient de rappeler, tel que retenu par la Cour administrative dans un arrêt ayant statué sur les mêmes développements⁴, qu'il est de jurisprudence constante que la loi du 19 juillet 2004 prévoit en ses articles 13 et 16 une procédure non contentieuse d'adoption et d'approbation des plans d'aménagement tendant à voir disparaître, au fur et à mesure des aplanissements des difficultés, les objections et réclamations solutionnées, tout en ne laissant subsister que celles maintenues et réitérées, lesquelles sont seules partant susceptibles d'être portées devant les juridictions de l'ordre administratif. Il s'ensuit 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 prévue par la loi du 19 juillet 2004, entraînant en particulier que l'omission d'emprunter la voie de la réclamation à adresser au gouvernement à l'encontre de la délibération communale portant adoption d'un projet, entraîne l'irrecevabilité *omisso medio* du recours devant le juge

⁴ Cour adm., 20 mars 2018, n°40387C du rôle, disponible sur www.ja.etat.lu.

administratif. Vu les éléments et développements de l'espèce, il n'y a pas lieu de se départir de sa jurisprudence constante en la matière réaffirmée à plusieurs reprises.

Au vu de ces considérations le recours sous analyse est dès lors à déclarer irrecevable *omisso medio* en ce qu'il vise le classement de la parcelle n°....

b) Quant aux moyens d'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt à agir

Quant au moyen relatif à l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt à agir des demandeurs sub 2) à sub 5), et le moyen relatif au défaut d'intérêt à agir de l'ensemble des demandeurs en ce qui concerne le classement de la parcelle n°..., il convient en premier lieu de relever que le tribunal vient de retenir que le recours est à déclarer irrecevable *omisso medio* en ce qui concerne les demandeurs sub 3) à sub 5), de sorte qu'il se limitera de se prononcer sur le seul intérêt à agir des demandeurs sub 1) et sub 2), l'examen de ce moyen dans le chef des autres demandeurs étant, au vu des conclusions ci-avant, devenu surabondant.

Quant l'intérêt à agir des demandeurs sub 1) et sub 2) en ce qui concerne le classement de la parcelle n°..., il convient de rappeler qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour administrative⁵, rendue à propos de PAP adopté selon la procédure applicable avant la modification de la loi du 19 juillet 2004 par la loi du 28 juillet 2011 - laquelle comprenait une procédure précontentieuse d'aplanissement des difficultés par le biais de réclamations à introduire, d'abord auprès du collège échevinal et, ensuite, auprès du ministre -, que sous l'empire de cette ancienne législation, le recours introduit devant le juge administratif contre un PAP n'était recevable qu'à condition de l'épuisement de cette procédure non contentieuse de réclamation, impliquant 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 entraînait l'irrecevabilité *omisso medio* du recours devant le juge administratif. Cette même jurisprudence admettait qu'en contrepartie, le réclamant débouté disposait - peu importe que sa réclamation ait été déclarée irrecevable ou non fondée par le ministre - 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 était à déclarer recevable sous l'aspect de l'intérêt à agir au-delà de toutes autres considérations, fussent-elles du domaine politique.

Eu égard aux considérations qui précèdent, et compte tenu du fait que le tribunal vient de retenir que tant les demandeurs sub 1) que la demanderesse sub 2) ont fait valoir leurs objections contre le classement de la parcelle n°... tel que retenu par le projet d'aménagement général tant devant le collège échevinal que devant le ministre, ceux-ci disposent en l'espèce d'un intérêt à agir suffisant par le seul fait d'avoir introduit des réclamations qui n'ont pas été accueillies par le conseil communal, respectivement par le ministre.

Les moyens d'irrecevabilité tirés d'un défaut d'intérêt à agir dans le chef des époux ...-... et de la société ... encourent, dès lors, le rejet.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de déclarer le recours sous analyse recevable dans le chef des demandeurs sub 1) et sub 2) pour avoir été

⁵ Trib. adm., 8 décembre 2014, n° 33918 du rôle, confirmé par Cour. adm., 12 mai 2015, n° 35730C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 284 et les autres références y citées.

introduit dans les formes et délai de la loi, dans la seule mesure toutefois où il vise la parcelle n°... et de le déclarer irrecevable pour le surplus, de sorte que dans l'examen au fond, le tribunal fera abstraction des développements tenant à la parcelle n°....

QUANT AU FOND

A l'appui de leur recours les demandeurs rappellent les faits et rétroactes tels que retranscrits ci-avant, tout en mettant plus particulièrement en exergue que sous l'empire de l'ancien PAG la parcelle n°... aurait été classée en zone de village, classement qui aurait été retenu suite à une réclamation dans le cadre de la procédure d'adoption de l'ancien PAG.

En droit, et après avoir comparé les définitions des zones [HAB-1] et [MIX-v] telles que figurant dans la partie écrite du PAG, tout en affirmant que la zone [MIX-v] serait moins contraignante que la zone [HAB-1], les demandeurs concluent en premier lieu à une violation du principe de confiance légitime et à un défaut de motivation en ce qui concerne le classement de la parcelle sous analyse en zone [HAB-1].

A l'appui de leurs prétentions les demandeurs soulignent que conformément au principe de confiance légitime, un revirement d'attitude de la part de l'administration, devrait pouvoir se justifier par un changement d'éléments de faits ou de droit de nature suffisamment importante pour motiver ledit revirement d'attitude, ce qui ne serait toutefois pas le cas en l'espèce. A cet égard, ils donnent à considérer que sous l'ancien PAG, le collège échevinal aurait « *spécialement proposé* » de classer ladite parcelle en zone villageoise, non soumise à un PAP, proposition qui aurait été approuvée tant par le conseil communal, que le ministre.

Or, à l'heure actuelle il n'y aurait aucune justification pour procéder à une modification du classement ainsi retenu, de sorte que les décisions litigieuses ne reposeraient pas sur des motifs de fait et de droit juridiquement admissibles.

Ils donnent plus particulièrement à considérer que dans son courrier daté du 16 avril 2019, le bourgmestre n'exposerait en rien pour quels motifs un reclassement de la parcelle litigieuse en zone [HAB-1] a été retenu. Le ministre, quant à lui, aurait retenu que le classement en question répondrait de manière cohérente aux contraintes résultant de la configuration du site, de son environnement construit et de son accessibilité, tout en relevant qu'il faudrait veiller à ne pas hypothéquer l'aménagement cohérent de l'ensemble des terrains couverts par le [PAP NQ], intitulé [SD : B10], motivation qui serait toutefois erronée dans la mesure où le quartier avoisinant serait principalement construit et se trouverait presque entièrement classé en zone villageoise, de sorte que le classement de la parcelle litigieuse en zone [MIX-v] se serait imposé dans un souci tant de cohérence que d'intégration urbanistique.

Dans leur mémoire en réplique, les demandeurs font valoir que même si les communes disposeraient d'une marge d'appréciation en matière d'urbanisme, rien ne justifierait toutefois en l'espèce une diminution du potentiel constructible de la parcelle litigieuse.

En se référant à la jurisprudence en la matière, ils mettent en exergue la mission d'intérêt général des autorités communales tout en soulignant que les juridictions seraient appelées à évaluer si les autorités communales n'ont pas dépassé leur pouvoir d'appréciation.

En l'espèce la motivation avancée tant au cours de la phase précontentieuse, qu'au cours de la phase contentieuse, serait erronée et stéréotypée et n'expliquerait pas pourquoi le classement de ladite parcelle en zone [HAB-1], soumise par ailleurs en zone [PAP NQ], serait préférable à un classement en zone [MIX-v], les demandeurs rappelant à cet égard que vu le classement antérieur, le quartier avoisinant serait principalement construit et serait urbanisé dans une logique de zone [MIX-v], laquelle serait dès lors mieux adaptée en l'espèce.

Dans un deuxième temps, les demandeurs concluent à une violation de l'article 25 de la loi du 19 juillet 2004 tout en affirmant de nouveau que le classement de la parcelle n°... en zone [PAP NQ] serait dépourvu de motivation. Ils estiment en effet que si le choix pour les autorités communales de classer une zone en plan d'aménagement particulier « quartier existant », ci-après « [PAP QE] », ou en [PAP NQ] relèverait certes d'un certain pouvoir discrétionnaire, ce pouvoir ne saurait toutefois être arbitraire et le classement devrait être dûment motivé. Or, en l'espèce le classement en zone [PAP NQ] ne se justifierait pas, alors que la parcelle en question serait entièrement viabilisée.

Dans leur mémoire en réplique, les demandeurs font encore plaider que la motivation de la partie étatique en ce qui concerne le classement retenu serait standardisée et stéréotypée et ils affirment que le classement de leur parcelle en zone [PAP QE] n'empêcherait en aucune façon une urbanisation cohérente et de haute qualité de ladite parcelle.

Ils affirment en outre que la motivation sous-jacente du classement opéré consisterait à permettre la création d'emplacements de stationnements publics pour la salle de fête et ainsi combler le déficit d'emplacements dans le village.

Ils font ensuite valoir que le classement opéré serait contraire à l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004. A cet égard, et en se basant encore sur l'article 23 de la loi du 19 juillet 2004, ils font plaider que les aménagements d'espaces collectifs à réaliser sur les parcelles visées par un [PAP NQ] devraient tout d'abord être nécessaires à la viabilité dudit PAP et devraient ensuite être sollicités dans l'intérêt du PAP.

Or, en l'espèce, il résulterait du schéma directeur que les terrains à céder ne serviraient aucunement l'intérêt du PAP NQ, mais uniquement l'intérêt de la salle de fête voisine.

Dans leur mémoire en réplique, les demandeurs réfutent encore les affirmations des parties défenderesses selon lesquelles la cession de terrains concernerait la seule exécution du PAP NQ, les demandeurs affirmant à cet égard avoir dénoncé des irrégularités au niveau du schéma directeur, schéma directeur qui aurait toutefois été validé par les décisions querellées.

Les demandeurs ajoutent, en se basant sur les travaux parlementaires de la loi du 19 juillet 2004, ainsi que sur les articles 7, paragraphe (2) et 29, paragraphe (2) de cette même loi que les irrégularités au niveau d'un schéma directeur n'échapperaient pas au contrôle du juge administratif, alors qu'il s'agirait d'un acte ayant des effets de droit et qui serait à considérer comme hiérarchiquement supérieur au PAP. Ainsi, le législateur aurait prévu des conditions strictes pour pouvoir déroger aux schémas directeurs, ce qui attesterait leur caractère contraignant, lequel aurait d'ailleurs été reconnu par les juridictions administratives.

Ils en concluent que les prescriptions retenues dans le schéma directeur s'imposeraient lors de l'élaboration des PAP et s'appliqueraient *erga omnes* sur toute personne réalisant un PAP visé par ce même schéma directeur.

En l'espèce, les propriétaires des fonds visés par le [PAP NQ] devraient céder gratuitement une partie de ces mêmes fonds pour des emplacements de stationnement publics non nécessaires à la viabilité dudit PAP, cession qui s'apparenterait à une expropriation sans aucune juste indemnité, constitutive d'une violation de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004.

Les demandeurs affirment ensuite que les décisions litigieuses devraient encourir l'annulation pour détournement de pouvoir, alors que la commune souhaiterait par voie de [PAP NQ], tirer profit de ce dernier et créer sur des terrains privés au minimum 4 emplacements de parking servant à la salle de fête du village.

Ils ajoutent que la commune souhaiterait encore tirer financièrement profit du classement opéré, alors qu'en soumettant à un [PAP NQ] des parcelles entièrement viabilisées, elle pourrait réclamer une indemnité de cession sur base de l'article 34, paragraphe (2) de la loi du 19 juillet 2004, ce qui laisserait de nouveau conclure à un détournement de pouvoir.

Dans leur mémoire en réplique, les demandeurs réitèrent en substance leurs développements en ce qui concerne le détournement de pouvoir reproché aux autorités communales, tout en mettant en exergue que dans son mémoire en réponse, la commune aurait elle-même admis qu'elle procède par voie de [PAP NQ] pour contraindre les propriétaires concernés par ledit PAP de céder une partie de leurs terrains d'ores et déjà viabilisés pour la création d'emplacements de stationnements dans l'intérêt du village et non pas dans l'intérêt du PAP.

Les demandeurs concluent ensuite à une erreur manifeste d'appréciation en insistant de nouveau sur le fait que la parcelle sous analyse serait entièrement viabilisée, viabilisation qui serait d'ailleurs également confirmée par le schéma directeur. Ils donnent plus particulièrement à considérer qu'elle disposerait de tous les raccordements nécessaires à la construction de deux maisons unifamiliales, de sorte qu'elle aurait dû être classée en [PAP QE].

Ils insistent à cet égard sur le fait que le pouvoir de la commune en matière d'urbanisme serait certes discrétionnaire, mais non pas arbitraire et ils concluent à l'annulation des décisions litigieuses.

Les demandeurs se prévalent ensuite d'une violation du principe de proportionnalité et de l'article 16 de la Constitution.

A cet égard, ils font d'abord valoir que le classement opéré serait trop contraignant et ne se justifierait aucunement, les demandeurs insistant de nouveau sur le fait que la parcelle en question serait viabilisée de sorte qu'une simple autorisation de bâtir pourrait conduire à une urbanisation de celle-ci. Or, suite au classement retenu, ils ne pourraient plus entreprendre de construction, de transformation ou encore de changement d'affectation sur ladite parcelle sans l'accord de/ ou des autres propriétaire(s), les demandeurs se basant à cet égard sur l'article 28 de la loi du 19 juillet 2004.

Ils ajoutent que si le schéma directeur permettrait certes un phasage, un tel phasage ne serait toutefois pas concrètement envisageable, alors que les emplacements privés de parking servant au [PAP NQ] seraient tous à prévoir sur la parcelle litigieuse et qu'au minimum 4 emplacements de parking publics seraient à prévoir sur la parcelle du voisin, laquelle ne pourrait, au vu de sa taille, presque plus rien accueillir d'autre.

Il y aurait dès lors un mariage forcé entre les différents propriétaires des parcelles concernées par le [PAP NQ] sans que celui-ci ne soit justifié par un motif d'intérêt public, de sorte que les décisions violeraient leur droit de propriété et seraient disproportionnées.

Dans leur mémoire en réplique, ils ajoutent en ce qui concerne la violation alléguée de leur droit de propriété que la constructibilité de la parcelle sous analyse se serait retrouvée modifiée par le classement retenu et que par ailleurs, ils ne seraient plus libres d'urbaniser directement ladite parcelle, mais devraient d'abord passer par l'élaboration d'un [PAP NQ] et ainsi céder une partie de ladite parcelle pour la réalisation de places de parking en vue de compenser le manque y relatif dans le village.

Quant à la parcelle voisine devant accueillir 4 emplacements de stationnement, les demandeurs précisent encore que plus de la moitié de ladite parcelle serait réservée à un espace vert, de sorte que seuls 400 m² pourraient recevoir des constructions, ainsi que lesdites places de stationnement. Au vu des marges de reculement à respecter, cette même parcelle ne pourrait pratiquement accueillir rien d'autre que ces places de stationnement.

En dernier lieu, les demandeurs concluent à une violation de l'article 10bis de la Constitution en arguant que bon nombre de parcelles semblables à la parcelle n°... n'auraient pas été soumises à [PAP NQ]. Tel serait notamment le cas pour plusieurs parcelles sises le long de la route de Pareille différence de traitement ne serait pas objectivement justifiée.

Quant aux explications des parties défenderesses que la parcelle sous analyse devrait faire l'objet d'une urbanisation de haute qualité, les demandeurs soutiennent que les explications de ces dernières à cet égard seraient insuffisantes et ouvriraient grand la porte à l'arbitraire, les demandeurs ajoutant que les parties défenderesses resteraient en défaut d'expliquer en quoi une zone de [PAP NQ] serait nécessaire pour permettre une urbanisation de haute qualité.

Au vu de l'ensemble de ces développements, ils concluent à l'annulation des décisions litigieuses.

Tant la commune que la partie étatique concluent au rejet de ces développements.

1) Quant à la légalité externe des décisions litigieuses et les moyens relatifs à un défaut de motivation

En premier lieu et en ce qui concerne les affirmations des demandeurs selon lesquelles les décisions sous analyse ne seraient pas motivées à suffisance de droit dans la mesure où elles resteraient en défaut de les éclairer sur les justifications à leur base, et ce d'une part, en ce qui concerne le classement de la parcelle litigieuse en zone [HAB-1], et, d'autre part, en ce qui concerne le classement de cette même parcelle en zone [PAP NQ], il convient de rappeler que les décisions sur les projets d'aménagement, lesquels ont pour effet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement des constructions qu'ils 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 approuvé⁶. 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 plans⁷. 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 l'administration à formuler de manière expresse et explicite les motifs gisant à la base d'un acte à caractère réglementaire, aucun texte n'oblige l'administration 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 administrative⁸.

En ce qui concerne le classement de base retenu, à savoir le classement en zone [HAB-1], force est de constater que dans la décision litigieuse du 10 avril 2019, le conseil communal s'est référé à l'avis de la commission d'aménagement du 26 octobre 2018⁹ avis dans lequel il a été mis en exergue qu'afin de garantir un tissu urbain harmonieux, il importe de conserver le caractère intime de la rue ... et d'implanter les logements à environ 3 mètres par rapport à l'espace-rue. Par ailleurs il convient de constater que dans son avis sur les réclamations du 3 juillet 2019, le conseil communal a encore précisé que le classement en zone [HAB-1] est en outre justifié par le fait que la situation des parcelles des demandeurs sub 1), dont la parcelle ..., ne s'apprêterait pas au développement d'activités commerciales ou de service au-delà des activités admises en cette même zone. Le ministre, dans sa décision sous analyse a, quant à lui, retenu qu'il s'agit de garder le classement en zone [HAB-1] afin de répondre aux exigences du site, le ministre ayant été d'avis que le classement actuel répondrait de manière cohérente aux contraintes résultant de la configuration du site, de son environnement construit et de son accessibilité.

Quant au classement de la parcelle litigieuse en zone [PAP NQ], force est de constater qu'il ressort des pièces figurant au dossier administratif et notamment du schéma directeur Beaufort 10 « ... » ci-après désigné par « le schéma directeur », que ledit classement est justifié aux yeux des autorités communales pour les raisons suivantes :

» *Die Umsetzung des vorliegenden Schéma Directeur soll zur Konsolidierung des Ortskerns beitragen.*

» *Es soll eine Bebauung aus vorwiegend platzsparenden Einfamilienhäusern vorgesehen werden.*

» *Die Gestaltung der Gebäude soll sich an den Vorgaben des Secteur protégé d'intérêt communal de type „environnement construit“ orientieren.*

⁶ Cour adm., 10 juillet 1997, n° 9804C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 70 et les autres références y citées.

⁷ Cour adm., 17 juin 1997, n° 9481C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 71 et les autres références y citées.

⁸ 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.

⁹“(voir Remarque CA 22)”

- » *Die bestehende Mauer inklusive ihrer Tore sowie die Hecken sollen so weit wie möglich erhalten bleiben und in das Konzept integriert werden.*
- » *Es sollen bevorzugt gruppierte Carports vorgesehen werden, sodass nur eine Einfahrt z. B. durch das zu erhaltende Tor ermöglicht wird.*
- » *Die Bebauung soll sich hinsichtlich der Gebäude-Volumetrie und Geschossigkeit an die umliegende Wohnbebauung anpassen.*
- » *An der westlichen Außengrenze sollen einige öffentliche Stellplätze für den nahegelegenen Veranstaltungssaal (Kummelsbau) entstehen ».*

Il convient encore de constater que dans son avis prémentionné du 3 juillet 2019, le conseil communal a motivé le classement notamment par le fait que l'urbanisation des terrains concernés, dont la parcelle n°..., «*devra se faire avec une très haute qualité urbanistique, notamment pour assurer une densification douce du respect du tissu urbain bâti et du patrimoine existant et en respect de la situation de coin au croisement de la Rue ... et de la Rue ...* ». Le conseil communal a en outre précisé que «*Le périmètre proposé de la zone soumise à PAP NQ regroupe plusieurs propriétés. Afin d'assurer un développement harmonieux des parcelles libres restantes au sud de la Rue ..., l'élaboration d'un PAP NQ est nécessaire.* » et que «*les terrains libres en question se trouvent entièrement à l'intérieur du secteur protégé « environnement construit-C », à proximité de plusieurs éléments protégés, dans une partie très sensible de la localité de Beaufort. L'urbanisation de ces parcelles nécessite une attention particulière, qui pourra être assurée par le biais de l'élaboration d'un PAP NQ.* ».

Le ministre quant à lui a, dans sa décision sous examen, retenu en ce qui concerne la nécessité de l'élaboration d'un [PAP NQ] «*qu'il s'agit aussi de ne pas hypothéquer l'aménagement cohérent de l'ensemble des terrains couverts par le [PAP NQ], intitulé [SD : B10].* ».

Force est dès lors de constater que tant le classement en zone [HAB-1], que le classement en zone [PAP NQ] ont été motivés de façon détaillée, de sorte que les développements des demandeurs tenant à un défaut de motivation sont à rejeter, étant encore précisé que le bien-fondé de cette motivation fera l'objet d'un examen ci-après.

2) Quant à la légalité interne des décisions litigieuses

a) Quant au moyen tenant à une violation du principe général de confiance légitime

En ce qui concerne la violation alléguée du principe général de la confiance légitime, force est de rappeler que ledit principe, qui s'apparente au principe de la sécurité juridique précité, et qui a également été consacré par la jurisprudence communautaire en tant que principe général du droit communautaire¹⁰ tend à ce que les règles juridiques ainsi que l'action administrative soient empreintes de clarté et de prévisibilité, de manière à ce qu'un administré puisse s'attendre à un comportement cohérent et constant de la part de l'administration dans l'application d'un même texte de loi ou règlement. Ainsi, ce principe s'entend comme étant la confiance que les destinataires de règles ou de décisions sont normalement en droit d'avoir dans la stabilité, au moins pour un certain temps, des situations établies sur la base de ces règles ou de ces décisions. Ainsi, les destinataires de ces décisions

¹⁰ cf. notamment CJUE 5 juin 1973, aff. 81/72, Commission. c/ Conseil

sont notamment en droit de voir respecter par l'administration leurs droits acquis voire ceux qui leur ont été reconnus sous une législation donnée, tant que le cadre juridique et factuel reste le même¹¹.

Dès lors, le principe de la confiance légitime de l'administré 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 passé¹².

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 réellement reconnue 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 voisines¹³.

En l'espèce, il ne ressort d'aucun élément du dossier que l'autorité communale se serait départie brusquement, à l'égard des demandeurs, d'une attitude qu'elle aurait suivie dans le passé ou qu'elle aurait opérée un revirement de comportement en revenant sur ses promesses.

En effet, force est de constater que les demandeurs basent leurs prétentions sur la seule considération que leur parcelle aurait été classée en zone de village sous l'empire de l'ancien PAG, classement qu'eux-mêmes estiment opportun. Or, en faisant plaider qu'en vertu du seul principe de confiance légitime, un classement retenu lors de l'élaboration de l'ancien PAG il y a plus de 20 ans devrait être maintenu et ce indépendamment des nouveaux enjeux et objectifs du développement du territoire communal, les demandeurs semblent nier le principe de mutabilité des PAG, lequel a toutefois été retenu à de maintes reprises par les juridictions administratives¹⁴, étant rappelé à cet égard que compte tenu de la mutabilité inhérente des situations générales, due aux changements de circonstances de fait et de droit, les actes réglementaires ne créent, en principe, que des droits précaires et maintiennent dans le chef de l'autorité administrative le pouvoir soit de changer soit d'abroger un acte réglementaire, en faisant usage des pouvoirs qui lui sont conférés dans l'exercice de sa mission.

Par ailleurs, il convient encore de retenir, tel que relevé à juste titre par la commune, qu'il ne saurait en tout état de cause être question d'un changement brusque, alors que le classement antérieur de la parcelle litigieuse date, comme relevé ci-avant, depuis plus de 20 ans et n'a d'ailleurs pas été spécialement motivé par le conseil communal, tel que le soutiennent les intéressés, mais est intervenu, d'après les pièces versées en cause, suite à une réclamation introduite dans le cadre de la procédure d'adoption du PAG.

¹¹ Trib. adm., 7 octobre 2010, n° 25999 du rôle, disponible sous www.ja.etat.lu.

¹² « *Contentieux administratif luxembourgeois* » par Rusen Ergec, mis à jour par Francis Delaporte, in Pas. adm. 2018, n°80 et n°277.

¹³ Trib. adm. 25 janvier 2010, n°25548 du rôle, conf. par Cour adm. 18 mai 2010, n° 26683C du rôle, Pas. adm. 2020 V° Lois et Règlements, n°47 et autres références y citées.

¹⁴ Cour adm., 6 février 2014, n°33257C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 192 et les autres références y citées.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le moyen relatif à une violation du principe de confiance légitime laisse d'être fondé, les demandeurs étant en effet restés en défaut de prouver que la commune, respectivement le ministre, se seraient brusquement départis d'une attitude suivie dans le passé, voire qu'ils seraient revenus sur de quelconques promesses qui leur auraient été faites dans le passé.

b) Quant aux moyens relatifs à une violation des articles 25 et 34 de la loi du 19 juillet 2004, un détournement de pouvoir et une erreur manifeste d'appréciation

Force est de constater qu'à travers lesdits moyens les demandeurs tentent en substance de mettre en cause le fait que la parcelle litigieuse a été classée en zone soumise à un [PAP NQ], en arguant que les conditions visées aux articles en question ne seraient pas remplies en l'espèce et ce notamment eu égard au fait que ladite parcelle serait entièrement viabilisée.

Il convient en premier lieu de rappeler que saisi d'un recours en annulation, la mission de juge de la légalité 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 déféré, le tribunal est encore amené à analyser si la mesure prise est proportionnelle par rapport aux faits dont l'existence est vérifiée, le tribunal étant ainsi appelé à opérer une balance valable et équilibrée des éléments en cause et à vérifier plus particulièrement si l'acte posé est proportionné à son but¹⁵.

Il échet ensuite 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.».*

¹⁵ Cour adm. 12 janvier 2021, n°44684C du rôle, disponible sur www.ja.etat.lu.

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

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

Il échet 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 contraire¹⁶.

En l'espèce, les demandeurs reprochent aux autorités communales et de tutelle qu'en classant la parcelle n°... en zone [HAB-1] et en zone soumise à un [PAP NQ], elles n'auraient pas veillé à l'intérêt général, mais auraient, au contraire, commis un détournement de pouvoir, ainsi qu'une erreur manifeste d'appréciation, et auraient en outre violé la loi et plus particulièrement les articles 25 et 34 de la loi du 19 juillet 2004.

A cet égard, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 25 de la loi du 19 juillet 2004, « *Le plan d'aménagement particulier précise et exécute les dispositions réglementaires du plan d'aménagement général concernant une zone ou partie de zone. Il revêt la forme d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ». Les communes peuvent toutefois définir dans leur plan d'aménagement général des terrains ou ensembles de terrains constituant une zone urbanisée pour lesquels un plan d'aménagement particulier « quartier existant » est à élaborer.*

On entend par zone urbanisée des terrains ou ensembles de terrains qui sont entièrement viabilisés conformément à l'article 23, alinéa 2, sans préjudice de la nécessité de procéder à d'éventuels travaux accessoires de voirie appliqués aux accotements et trottoirs ou impliquant une réaffectation partielle de l'espace routier. », l'article 23, alinéa 2 de la même loi précisant, en ce qui concerne les travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité d'un PAG que « *Ces travaux comprennent la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations.* ». L'article 24 de la même loi a trait aux modalités de financement des travaux de viabilité et d'équipements collectifs.

Ainsi, et contrairement aux affirmations des demandeurs, il suit des dispositions qui précèdent que le [PAP NQ] est la forme de droit commun, tandis que le [PAP QE] constitue l'exception. Les [PAP NQ] sont ainsi exigés pour l'aménagement de zones non encore urbanisées ou seulement partiellement urbanisées tandis que les [PAP QE] peuvent

¹⁶ Trib. adm., 23 juillet 1997, n° 9658 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 10 et les autres références y citées.

s'appliquer aux zones entièrement urbanisées¹⁷. Il échet de relever que suivant les documents parlementaires à la base de la loi du 3 mars 2017¹⁸, le législateur a prévu dorénavant un seul critère « *d'application plus aisée et répondant davantage aux besoins des autorités communales lors de l'exécution du PAG* », à savoir que le terrain en cause soit viabilisé, permettant aux communes « *une plus grande flexibilité [...] lors du classement de terrains en zone urbanisée pour lesquels un plan d'aménagement particulier « quartier existant » est à élaborer* [alors que la version de l'article 25 de la loi du 19 juillet 2004 en vigueur avant la loi du 3 mars 2017 disposait] *que seuls les terrains ou ensembles de terrains dont au moins la moitié des parcelles [était] construite et qui [étaient] viabilisés [pouvaient] être considérés comme zone urbanisée* ». Cette première condition menait « *constamment à une certaine insécurité juridique étant donné que des critères clairs et précis [faisaient] défaut pour déterminer si un terrain [était] construit ou non et pour quantifier les parcelles d'ores et déjà construites* ». S'il est vrai que le seul critère pour déterminer si une parcelle est classée dans une zone soumise à l'élaboration d'un [PAP QE] est dorénavant la viabilisation de la parcelle, il n'en reste pas moins que la possibilité pour une commune d'identifier des zones soumises à l'élaboration d'un [PAP QE] ne fait du sens que dans des zones qui sont d'ores et déjà urbanisées contenant les éléments énumérés à l'article 23 de la loi du 19 juillet 2004.

Il s'ensuit encore que la décision de définir des zones soumises à l'obligation d'élaborer un [PAP QE] relève d'un pouvoir discrétionnaire du conseil communal dans la mesure où les communes disposent de la faculté mais non point de l'obligation de définir de telles zones dans leur PAG, conformément à l'article 25 de la loi du 19 juillet 2004.

La désignation relève donc d'un choix d'opportunité politique qu'il n'appartient pas au tribunal de vérifier sauf à être affecté d'une erreur d'appréciation. L'analyse du tribunal s'effectuera dès lors dans ce contexte.

En l'espèce, et en ce qui concerne le classement de la parcelle n°... en zone [PAP NQ], il convient d'abord de constater, que d'après la partie graphique du PAG, ladite parcelle présente une certaine proximité au centre de Beaufort, pour se situer au nord-est dudit centre, cette même parcelle étant, de par son côté sud, directement attenante à la zone [MIX-v]. Il convient encore de relever que par ses côtés latéraux et nord, ce même terrain est entièrement entouré de parcelles classées en zone [HAB-1]. Il longe par ailleurs la rue ... de par son côté nord et se situe à proximité immédiate du carrefour formé par la rue ... et la rue ..., ainsi que de plusieurs bâtiments protégés.

Force est dès lors de retenir que cette même parcelle, vierge de toute construction et présentant une profondeur une surface totale de .. ares ... centiares, ensemble avec la parcelle voisine portant le numéro cadastral ... et d'une contenance de ... ares ... centiares, également vierge de toute construction et soumise au même PAP NQ, représente un site d'une certaine sensibilité d'un point de vue urbanistique pour présenter une surface conséquente non aménagée, située intégralement avec toutes les parcelles avoisinantes en secteur protégé « environnement construit-C » et directement attenante au centre du village, contenant, quant à lui, de nombreux bâtiments protégés. Ces parcelles étant, par ailleurs, situées à proximité immédiate d'un carrefour, nécessitent, au vu des particularités relevées ci-avant, une

¹⁷ Avis du Conseil d'Etat n° 49.260 du 7 juin 2011 sur le projet de règlement grand-ducal concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune.

¹⁸ Doc. Parl. 6704-13, rapport de la commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative, page 19

urbanisation garantissant une transition harmonieuse entre le centre du village et les zones de pure habitation.

Cette particularité du site se reflète d'ailleurs dans la motivation des autorités communales en ce qui concerne le classement opéré. En effet, et comme relevé ci-avant, la commune a justifié ledit classement par le fait que ladite parcelle devra être urbanisée avec une très haute qualité urbanistique, et ce notamment pour assurer une densification douce du respect du tissu urbain bâti et du patrimoine existant tout en respectant de la situation de coin au croisement de la rue ... et de la rue Le conseil communal a encore précisé que « *Le périmètre proposé de la zone soumise à PAP NQ regroupe plusieurs propriétés. Afin d'assurer un développement harmonieux des parcelles libres restantes au sud de la Rue ..., l'élaboration d'un PAP NQ est nécessaire.* » et que « *les terrains libres en question se trouvent entièrement à l'intérieur du secteur protégé « environnement construit-C », à proximité de plusieurs éléments protégés, dans une partie très sensible de la localité de Beaufort. L'urbanisation de ces parcelles nécessite une attention particulière, qui pourra être assurée par le biais de l'élaboration d'un PAP NQ.* ».

Il ressort de l'ensemble de ces considérations que vu la sensibilité du site, tel que décrite ci-avant, les autorités communales et de tutelle ont valablement pu retenir qu'il y a lieu de classer la parcelle litigieuse en zone [PAP NQ] et ce dans un souci d'un développement harmonieux du territoire communal, tel que consacré à l'article 2 précité de la loi du 19 juillet 2004, et ont ainsi poursuivi une finalité d'intérêt général tiré d'une urbanisation cohérente de la localité de Beaufort.

Il s'ensuit que le choix ainsi opéré est non seulement conforme à l'article 25 de la loi du 19 juillet 2004, mais également à l'intérêt général pour reposer sur des considérations urbanistiques avérées et valables, de sorte que les développements relatifs à une violation de cette même disposition légale, ainsi qu'à une erreur manifeste d'appréciation sont à rejeter pour ne pas être fondés, étant rappelé sur ce point que le pouvoir du juge administratif, en présence d'un recours en annulation, consiste dans la vérification du caractère légal et réel des motifs invoqués à l'appui de l'acte administratif attaqué, mais ne comporte pas son habilitation à substituer sa propre appréciation aux considérations d'opportunité, notamment politique des autorités communales¹⁹.

Cette conclusion n'est pas éternelle par les développements des demandeurs en ce qui concerne le prétendu détournement de pouvoir reproché aux autorités communales et la violation alléguée de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004.

En effet, et tel que relevé ci-avant, les demandeurs concluent à une violation de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004, article intitulé « *Cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » et du plan d'aménagement particulier « quartier existant »* », alors que le schéma directeur prévoirait la réalisation de places de stationnement publiques sur la parcelle avoisinante, faisant partie du même [PAP NQ], emplacements qui ne seraient pas nécessaires à la viabilité dudit [PAP NQ] tels que le prévoirait toutefois l'article 23 de la loi du 19 juillet 2004.

¹⁹ Cour adm. 28 septembre 2006, n°21168Cdu rôle, Pas. adm 2020, V°Urbanisme, n°213.

Or, et tel que son intitulé l'indique, l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 a trait à la seule mise en œuvre des PAP, de sorte que la question relative à une éventuelle cession gratuite de terrains pour l'aménagement de places de parking n'a pas vocation à se poser au stade de l'élaboration du PAG, mais bien au niveau de l'exécution du futur [PAP NQ]. Il s'ensuit que le moyen relatif à une violation de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 est à rejeter pour être dénué de pertinence dans le cadre du présent recours dirigé contre le seul PAG.

Cette conclusion n'est pas éternelle par les développements des demandeurs relatifs au prétendu caractère contraignant du schéma directeur, lequel prévoirait l'aménagement de places de parking publiques sur le site en question.

En effet, il convient de rappeler que l'article 7, paragraphe (2), alinéa 4 de la loi du 19 juillet 2004 dispose que : « [...] *Le projet d'aménagement général est élaboré sur base d'une étude préparatoire qui se compose : [...]*

c) de schémas directeurs couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » tels que définis à l'article 25. [...]

Un règlement grand-ducal précise le contenu de l'étude préparatoire. ».

La loi du 19 juillet 2004 prévoit, dès lors, le schéma directeur sous la forme de document d'accompagnement du PAG, plus particulièrement en tant qu'instrument de planification en vue de l'élaboration du [PAP NQ]. Ainsi, son article 29, paragraphe (2), dispose que « [...] *le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est orienté par le schéma directeur [...]* ».

Quant à la nature juridique d'un schéma directeur, le tribunal relève qu'aux termes des travaux parlementaires relatifs à la loi du 28 juillet 2011 modifiant celle du 19 juillet 2004, il s'agit d'un « [...] *instrument de planification d'une hiérarchie supérieure, sans effet juridique direct, qui oriente non seulement l'élaboration des plans d'aménagement particulier „nouveau quartier“ mais qui permet également déjà au niveau de l'élaboration du projet d'aménagement général de définir des zones et leurs délimitations en connaissance de cause.* »²⁰.

Il convient dès lors de retenir que le schéma directeur constitue une composante de l'étude préparatoire sur base de laquelle un projet d'aménagement général est élaboré. L'étude préparatoire, tel que son nom l'indique, doit forcément précéder l'adoption d'un nouveau ou la modification d'un PAG. Le schéma directeur, faisant partie de l'étude préparatoire, constitue donc un élément préalable à l'élaboration ou la modification d'un PAG et est partant à considérer comme instrument d'orientation du développement urbain, dépourvu d'effet juridique direct²¹.

Ainsi, un schéma directeur n'est pas une fin en soi, en ce qu'il ne s'agit que d'un instrument de planification, ayant pour objet, notamment, de déterminer les orientations servant à définir et à délimiter les zones du projet d'aménagement général et à élaborer les [PAP NQ].

²⁰ Projet de loi n° 6023, exposé des motifs, p. 4.

²¹ Projet de loi n° 6023, exposé des motifs p.4 et commentaire des articles, *ad article* 6, p. 24

Il s'ensuit, qu'une erreur affectant un tel schéma ne saurait justifier l'annulation du PAG que si elle a eu pour conséquence concrète des choix urbanistiques contraires à l'intérêt général.

Or, en l'espèce, le tribunal vient de retenir que les choix urbanistiques des autorités communales en ce qui concerne la parcelle litigieuse sont conformes à l'intérêt général, étant souligné à cet égard que le schéma directeur est lui-même motivé par des considérations d'intérêt général, les auteurs ayant en effet précisé qu'il pose le cadre :

« » *für die Konsolidierung und Nachverdichtung des Siedlungskörpers im Ortskern von Beaufort,*
 » *für die Schaffung von neuem Wohnraum in zentraler Lage,*
 » *für den weitgehendsten Erhalt einer erhaltenswerten/historischen Mauer inklusive ihrer Tore als ortsbildprägende Elemente,*
 » *für die Integration von neuen Wohngebäuden im direkten Umfeld des historischen Ortskerns,*
 » *für die Schaffung von öffentlichen Stellplätzen in der Rue Kummel ».*

S'il est vrai que ledit schéma directeur prévoit encore l'aménagement de 4 places de stationnement publiques, places pour lesquelles les parties sont en désaccord sur la question de savoir si elles servent au [PAP NQ] à élaborer, il convient de rappeler que les orientations du schéma directeur ne revêtent en tout état de cause pas un caractère ni absolu, ni figé. C'est ainsi que la loi a prévu la possibilité de modification et d'adaptation du schéma directeur par le [PAP NQ]. C'est encore l'article 29, paragraphe (2), de la loi du 19 juillet 2004 qui prévoit que : « « [...] *le schéma directeur peut être adapté ou modifié par le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » à condition qu'une telle modification ou adaptation s'avère indispensable pour réaliser le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier », respectivement pour améliorer la qualité urbanistique, ainsi que la qualité d'intégration paysagère. [...] ».*

Dès lors, en principe, le schéma directeur s'impose au plan d'aménagement [PAP NQ] qui est appelé à suivre les orientations par lui données. Par exception, le [PAP NQ] peut adapter ou modifier le schéma directeur dans la mesure où les conditions de la loi se trouvent vérifiées. Ces conditions se déclinent par le caractère indispensable en vue de la réalisation du [PAP NQ], voire par l'amélioration de la qualité urbanistique ainsi que de la qualité d'intégration paysagère dudit PAP.

Ainsi, et s'il devait s'avérer que l'aménagement de ces places de parking serait contraire à l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004, question qui ne saurait être débattue à ce stade de la procédure pour être prématurée, une modification du schéma directeur sur ce point s'imposerait, alors qu'elle serait indispensable à la réalisation du [PAP NQ], lequel ne saurait être contraire à la loi.

Au vu de ces considérations, le moyen relatif à une violation de l'article 34 de la loi du 19 juillet 2004 laisse également d'être fondé.

Pour ces mêmes considérations, il convient également de rejeter le moyen relatif à un détournement de pouvoir, alors que d'une part, le tribunal vient de retenir que le classement opéré est conforme à l'intérêt général, et, d'autre part, que les développements relatifs à une éventuelle cession gratuite de terrains en vue de la réalisation de places de parking, ou encore

à une éventuelle indemnisation financière telle que prévue l'article 34, paragraphe (2) de la loi du 19 juillet 2004, manquent de pertinence dans le cadre du présent recours pour concerner la seule exécution du [PAP NQ] futur.

c) Quant au moyen relatif à une violation de l'article 16 de la Constitution et du principe de proportionnalité

En ce qui concerne les considérations des demandeurs selon lesquelles le classement opéré serait contraire à l'article 16 de la Constitution et disproportionné, il échet de rappeler l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle en date du 4 octobre 2013²², par lequel la Cour constitutionnelle, tout en consacrant le principe de la mutabilité des plans d'aménagement général et en soulignant que le juge administratif n'était pas autorisé à sanctionner un reclassement d'un terrain précédemment classé en zone constructible en zone non constructible, mais que les propriétaires concernés pouvaient se pourvoir, le cas échéant, devant le juge judiciaire en vue de l'allocation d'une indemnité éventuelle, a déclaré contraires à l'article 16 de la Constitution les dispositions de la loi du 19 juillet 2004 posant en principe que les servitudes résultant d'un PAG n'ouvrent droit à aucune indemnité et prévoyant des exceptions à ce principe qui ne couvrent pas toutes les hypothèses dans lesquelles la privation de la jouissance du terrain frappé par une telle servitude est hors de proportion avec l'utilité publique. Dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle a réaffirmé la considération qu'elle avait retenue dans son arrêt du 26 septembre 2008²³, selon laquelle un changement dans les attributs de la propriété, qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels, peut constituer une expropriation.

Dans ledit arrêt la Cour constitutionnelle n'a ainsi pas retenu que de manière générale toute servitude d'urbanisme constituait une expropriation, mais elle a en revanche retenu de manière nuancée que seul un changement dans les attributs de la propriété à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels peut constituer une expropriation.

Au vu de la solution ainsi dégagée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt prémentionné du 4 octobre 2013, et s'il est certes vrai que le classement opéré affecte le droit de propriété des intéressés, dans la mesure où ils ne sauraient y réaliser leur projet de construction de deux maisons unifamiliales sans avoir procédé au préalable à l'élaboration d'un [PAP NQ], ce classement n'entrave cependant pas les attributs du droit de propriété d'une manière telle que la limitation opérée puisse être qualifiée d'équivalente à une expropriation, ni qu'il puisse être qualifié de disproportionné, alors qu'il n'empêche pas une urbanisation de la parcelle litigieuse, laquelle reste constructible et pourra même accueillir les constructions envisagés par les demandeurs.

Par ailleurs, et tel que relevé à juste titre par la commune, le schéma directeur prévoit la possibilité de réaliser le [PAP NQ] en deux phases, de sorte que les demandeurs ne sont, par ailleurs, pas obligés d'obtenir l'accord du propriétaire de la parcelle avoisinante pour urbaniser leur parcelle. Si les demandeurs affirment certes qu'un tel phasage ne serait pas possible compte tenu de la taille de la parcelle attenante, et la prétendue obligation d'y aménager 4 places de parking, ainsi qu'une zone d'espace vert, il y a lieu de relever que non seulement le phasage est expressément prévu par le schéma directeur, mais qu'il résulte des

²² Cour constitutionnelle, arrêt du 4 octobre 2013, inscrit sous le numéro 00101 du registre.

²³ Cour constitutionnelle, arrêt du 26 septembre 2008, inscrit sous le numéro 00046 du registre.

explications circonstanciées et non contestées de la commune, de même que des pièces versées en cause, que suite à la décision d'approbation du ministre du 23 août 2019, le schéma directeur a dû être modifié et la zone d'espace vert a été supprimée, de sorte que c'est en tout état de cause à tort que les demandeurs affirment que la surface de la parcelle portant le numéro ..., laquelle mesure plus de 8 ares, ne permettrait que le seul aménagement de 4 places de parking publiques.

Au vu de l'ensemble de ces considérations, le classement litigieux n'est pas à considérer comme expropriation et ne tombe partant pas dans le champ d'application de l'article 16 de la Constitution, ni n'est-il disproportionné de sorte que le moyen afférent laisse d'être fondé.

d) Quant au moyen relatif à une violation de l'article 10bis de la Constitution

Finale­ment, et en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 10bis de la Constitution, il convient de rappeler que le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution, suivant lequel tous les Luxembourgeois sont égaux devant la loi, applicable à tout individu touché par la loi luxembourgeoise si les droits de la personnalité, et par extension les droits extrapatrimoniaux sont concernés, ne s'entend pas dans un sens absolu, mais requiert que tous ceux qui se trouvent dans la même situation de fait et de droit soient traités de la même façon. Le principe d'égalité de traitement est compris comme interdisant le traitement de manière différente de situations similaires, à moins que la différenciation soit objectivement justifiée²⁴.

En l'espèce, les demandeurs entendent comparer la situation de la parcelle litigieuse à celle de plusieurs parcelles sises rue de Or, il ressort tant de la partie graphique du PAG que des explications de la commune que les parcelles dont font état les demandeurs ne se trouvent pas dans la même situation que la parcelle litigieuse, alors qu'elles ne sont pas attenantes au centre de Beaufort, mais se situent en bord d'agglomération et le long d'une route principale, et ne sont, par ailleurs, pas superposées par un secteur « environnement construit ». Dans la mesure où la situation de la parcelle litigieuse est dès lors loin d'être similaire à celles des parcelles non bâties situées le long de la route de ..., l'invocation de l'article constitutionnel en question manque de caractère pertinent à la base. Une mise en œuvre utile du principe contenu à l'article 10bis de la Constitution ne peut dès lors s'envisager.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le recours en annulation sous analyse pour n'être fondé en aucun de ses moyens.

QUANT A LA DEMANDE EN ALLOCATION D'UNE INDEMNITE DE PROCEDURE

Enfin, la demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 5.000,- euros telle que formulée par les demandeurs est à rejeter au vu de l'issue du litige.

²⁴ Trib. adm. 12 janvier 1999, n° 10800 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Lois et règlements, n° 8 et les autres références y citées.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

déclare le recours en annulation irrecevable *omisso medio* pour autant qu'il a été introduit par les demandeurs sub 3) à sub 5) ;

le déclare irrecevable *omisso medio* en ce qu'il concerne la parcelle inscrite au cadastre de Beaufort sous le numéro ..., section C de Beaufort ;

le reçoit en la forme pour le surplus ;

au fond, le déclare non justifié, partant le rejette ;

rejette la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 5.000,- euros formulée par les demandeurs ;

condamne les demandeurs aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 13 juillet 2021 par :

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

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 13 juillet 2021
Le greffier du tribunal administratif