

Audience publique du 20 mai 2021

Recours formé par
la société à responsabilité limitée ..., ...,
contre une « *décision* » et une décision du conseil communal de Bettembourg
et contre une décision du ministre de l'Intérieur,
en matière de plan d'aménagement général

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 43853 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 29 novembre 2019 par Maître Anne-Laure Jabin, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ..., établie et ayant son siège social à L-..., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, tendant à l'annulation

- 1) de « (...) *l'accord du conseil communal de Bettembourg de son projet d'aménagement général du 4 mai 2018* (...) »,
- 2) de « (...) *l'adoption par le conseil communal de Bettembourg du projet d'aménagement général du 7 décembre 2018* (...) »
- 3) et de « (...) *l'approbation par le ministre de l'Intérieur du 1^{er} août 2019 notifiée par courrier daté du 22 août 2019 et reçu le 29 août 2019 de la prédite délibération du 7 décembre 2018* (...) » ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Tom Nilles, demeurant à Esch-sur-Alzette, du 6 décembre 2019 portant signification de ce recours à l'administration communale de Bettembourg, établie à L-..., représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 9 décembre 2019 par Maître Joëlle Niclou, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de Bettembourg ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 13 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 2 mars 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 5 mars 2020 par Maître Joëlle Niclou, au nom de l'administration communale de Bettembourg ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 14 septembre 2020 par Maître Anne-Laure Jabin, au nom de la société demanderesse ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 15 octobre 2020 par Maître Joëlle Niclou, au nom de l'administration communale de Bettembourg ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 15 octobre 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 actes critiqués ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Anne-Laure Jabin, Maître Joëlle Niclou et Maître Martial Barbian, en remplacement de Maître Christian Point, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 14 décembre 2020.

Lors de sa séance publique du 4 mai 2018, le conseil communal de Bettembourg, ci-après désigné par le « conseil communal », décida « (...) *de lancer la procédure du nouveau projet d'aménagement général (PAG) de la commune de Bettembourg conformément à 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 »] (...) » et « (...) *charge[a] le collège des bourgmestre et échevins de procéder aux consultations prévues aux articles 11 et 12 de la loi (...) du 19 juillet 2004* (...) ».

Il est constant en cause que parallèlement, la procédure d'adoption des premiers plans d'aménagement particulier (« PAP ») « quartier existant » de la commune de Bettembourg fut engagée par le collège des bourgmestre et échevins de ladite commune, ci-après désigné par « le collège des bourgmestre et échevins ».

Par courrier recommandé du 6 juin 2018, la société à responsabilité limitée ..., ci-après désignée par « la société ... », agissant en sa qualité de propriétaire des parcelles portant les numéros cadastraux ..., ... et ..., ci-après désignées respectivement par « la parcelle ... », « la parcelle ... » et « la parcelle ... », soumit au collège des bourgmestre et échevins des objections contre ces projets d'aménagement général et particulier.

Lors de sa séance publique du 7 décembre 2018, le conseil communal adopta ledit projet d'aménagement général, « (...) *tel qu'il a été modifié* (...) ».

Parallèlement et lors de la même séance publique, le conseil communal procéda à l'adoption des projets d'aménagement particulier « quartier existant ».

Par courriers de son litismandataire des 2 janvier et 13 mars 2019, la société ... introduisit auprès du ministre de l'Intérieur, ci-après désigné par « le ministre », des réclamations à l'encontre de ces délibérations du conseil communal du 7 décembre 2018.

Par décision du 1^{er} août 2019, le ministre approuva la délibération, précitée, du conseil communal du 7 décembre 2018 portant adoption du projet d'aménagement général, tout en statuant sur les réclamations lui soumises, en déclarant fondées une partie de celles-ci et en apportant, en conséquence, certaines modifications aux parties graphique et écrite du plan d'aménagement général (« PAG »). La réclamation de la société ... fut déclarée partiellement fondée, en son volet visant le projet d'aménagement général, le ministre n'ayant pas expressément pris position quant au volet de la réclamation visant les projets d'aménagement particulier « quartier existant ». Les passages de la décision ministérielle, précitée, se rapportant à la réclamation de la société ... sont libellés comme suit :

« (...) Ad réclamation ... (rec 4)

La réclamante s'oppose au classement de plusieurs parcelles cadastrales sises dans la localité de Bettembourg.

Pour la parcelle n°..., la réclamante sollicite un classement en « zone d'habitation 2 [HAB-2] » soumise à un « plan d'aménagement particulier « quartier existant » », au lieu d'une « zone de bâtiments et d'équipements publics [BEP] ».

La réclamation est pourtant non fondée à cet égard, alors que l'affectation actuelle permet une extension cohérente des équipements collectifs existants.

En ce qui concerne la parcelle n°..., la réclamante demande tout d'abord la suppression de la « servitude « urbanisation-chiroptères » [CH] » et le remplacement de la « zone de parc public [PARC] » par une « zone mixte urbaine [MIX-u] », sinon par une « zone d'habitation 1 [HAB-1] ».

Ce volet de la réclamation est pourtant non fondé, alors que le couloir pour chiroptères protégés nécessite d'être conservé pour des raisons de protection d'espèces.

Ensuite, la réclamante critique que le plan d'aménagement général n'effectuerait aucune différenciation entre les voiries publiques et les voiries privées et sollicite à ce que la voirie sur sa parcelle se voit affectée dans une zone spéciale pour tenir compte de son caractère privé.

Or, le PAG ne règle pas le statut public ou privé en tant que tel des surfaces, et le classement actuel permet de maintenir une plus grande flexibilité lors de la réalisation d'un projet concret, de manière à ce qu'il convient de le maintenir. Ce volet de la réclamation est dès lors non fondé.

Quant à la suppression sollicitée de la « servitude « urbanisation-anti-bruit » », il échet de constater que celle-ci est utile pour assurer la qualité de vie des habitants et qu'il est dès lors opportun de voir élaborer un concept anti-bruit au niveau du plan d'aménagement particulier, la servitude devant partant être préservée. La réclamation est donc non fondée sur ce point.

Quant aux coefficients d'urbanisation du « plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » [PAP NQ-SD: B14] » que la réclamante demande de voir rehausser, la réclamation est également non fondée, alors que les valeurs retenues assurent une bonne intégration dans le tissu urbain existant environnant, se caractérisant par une faible densité.

En ce qui concerne la parcelle n°..., classée en « zone d'habitation 1 [HAB-1] », la réclamante sollicite l'intégration dans un « plan d'aménagement particulier « quartier existant » » plutôt que dans un « plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » ».

La réclamation est non fondée, alors que l'aménagement du site nécessite la réalisation d'infrastructures supplémentaires, tel que des chemins pour piétons, voire des cessions de terrains supérieures à 50%.

La réclamante demande ensuite à voir adapter la « servitude « urbanisation-cours d'eau » ». Or, cette servitude se justifie au regard de la renaturation obligatoire des cours d'eau dans le cadre de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, de manière à ce que ce volet de la réclamation est non fondé.

Enfin, la réclamation tend encore à supprimer des zones superposées « couloir réservé à des projets de mobilité douce » prévues pour les zones soumises à un « plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » » intitulées [PAP NQ – SD : B13] et [PAP nouveau quartier – SD : B14].

La réclamation est fondée, alors que le recours à trois couloirs de ce type pour le site [PAP NQ – SD : B13] est disproportionné et qu'en l'absence de projet concret pour le site, la fixation de couloirs précis risque de compromettre le développement de celui-ci, ce d'autant plus que le schéma directeur prévoit de toute manière déjà la réalisation d'infrastructures à mobilité douce tout en permettant de préserver une certaine flexibilité dans la mise en œuvre.

Il en est de même pour le site [PAP NQ – SD : B14]. La partie graphique est partant remaniée comme suit : (...) ».

Par décision du même jour, le ministre approuva encore la délibération du conseil communal du 7 décembre 2018 portant adoption des projets d'aménagement particulier « quartier existant ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 29 novembre 2019, la société ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation (i) de « (...) *l'accord du conseil communal de Bettembourg de son projet d'aménagement général du 4 mai 2018* (...) », (ii) de « (...) *l'adoption par le conseil communal de Bettembourg du projet d'aménagement général du 7 décembre 2018* (...) » et (iii) de « (...) *l'approbation par le ministre de l'Intérieur du 1^{er} août 2019 notifiée par courrier daté du 22 août 2019 et reçu le 29 août 2019 de la prédite délibération du 7 décembre 2018* (...) ».

I) Quant à la compétence

Les décisions sur les projets d'aménagement, lesquels 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 participe au caractère réglementaire de l'acte approuvé¹, étant précisé que le caractère réglementaire ainsi retenu s'étend également au volet de la décision ministérielle du 1^{er} août 2019 ayant statué sur les réclamations introduites par la société demanderesse, intervenue dans le processus général de l'élaboration de l'acte approuvé.

Conformément à l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, seul un recours en annulation est susceptible d'être introduit contre un acte administratif à caractère réglementaire.

II) Quant à la loi applicable

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

Le tribunal vient de retenir que seul un recours en annulation a pu être introduit à l'encontre des actes déferés. Or, dans le cadre d'un tel recours, le juge administratif est amené à apprécier la légalité de la décision déferée en considération de la situation de droit et de fait ayant prévalu au jour où elle a été prise².

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

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

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

Le tribunal relève qu'en l'espèce, le conseil communal a émis son vote positif, au sens de l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004, en date du 4 mai 2018, de sorte que la saisine de la commission d'aménagement en application de l'article 11 de la même loi s'est *a fortiori* opérée après la date butoir du 1^{er} août 2011, fixée par l'article 108ter (1), alinéa 1^{er} de la loi du 19 juillet 2004.

Il s'ensuit que la version de la loi du 19 juillet 2004 applicable au présent litige est celle résultant des modifications opérées par les lois des 28 juillet 2011, 30 juillet 2013, 14 juin 2015 et 3 mars 2017 et 18 juillet 2018.

III) Quant à l'admissibilité du mémoire en réplique de la société demanderesse

Dans son mémoire en duplique, l'administration communale de Bettembourg, ci-après désignée par « l'administration communale », rejointe sur ce point par l'Etat, soulève la tardiveté du mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 14 septembre 2020 par la société demanderesse. A cet égard, elle fait valoir que dans la mesure où son mémoire en réponse aurait été notifié à cette dernière le 5 mars 2020, tandis que la notification de celui de l'Etat serait intervenue le 2 mars 2020, le délai pour déposer le mémoire en réplique de la société demanderesse aurait normalement expiré le 5 avril 2020, conformément à l'article 5 (5) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après désignée par « la loi du 21 juin 1999 ». Cependant, en application du règlement grand-ducal modifié du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines autres modalités procédurales, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 », les délais en matière juridictionnelle aurait été suspendus pendant l'état de crise, déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, ci-après désignée par « la loi du 24 mars 2020 », soit du 26 mars 2020, date de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, au 23 juin 2020, à 24.00 heures, correspondant à la fin de l'état de crise, selon la jurisprudence du tribunal administratif. Il s'ensuivrait que le délai pour répliquer aurait expiré le 6 juillet 2020, le 5 juillet 2020 ayant été un dimanche. La demanderesse n'ayant ainsi pas pu bénéficier de la suspension des délais régissant la fourniture des mémoires entre le 16 juillet et le 15 septembre, telle que prévue par l'article 5 (6) de règlement grand-ducal du 21 juin 1999, le mémoire en réplique, déposé au greffe du tribunal administratif le 14 septembre 2020, serait à écarter des débats pour cause de tardiveté.

A l'audience publique des plaidoiries, le litismandataire de la société demanderesse a conclu au rejet de ce moyen tiré de la tardiveté de son mémoire en réplique, en faisant valoir qu'en application du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, les délais de procédure auraient été reportés

de deux mois à compter de la fin de l'état de crise. Etant donné que la fin de cette période de deux mois se serait située au cours de la période de suspension des délais pour la fourniture des mémoires devant le tribunal administratif, telle que prévue par l'article 5 (6) de la loi du 21 juin 1999 et qui se situerait entre le 16 juillet et le 15 septembre, son mémoire en réplique, déposé au greffe du tribunal administratif le 14 septembre 2020, n'aurait pas été tardif.

L'article 5 (5) de la loi du 21 juin 1999 prévoit que « *Le demandeur peut fournir une réplique dans le mois de la communication de la réponse; la partie défenderesse et le tiers intéressé sont admis à leur tour à dupliquer dans le mois.* », étant relevé que le point de départ du délai d'un mois pour fournir le mémoire en réplique est le jour de la réception du dernier mémoire en réponse si, comme en l'espèce, il y a plusieurs parties admises à fournir un tel mémoire.³

Le dernier mémoire en réponse, à savoir celui de l'administration communale, ayant été notifié à la société demanderesse le 5 mars 2020, le délai pour répliquer a commencé à courir à cette dernière date.

En application de l'article 32 (4), alinéa 3 de la Constitution, l'état de crise en raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du Covid-19 a été déclaré par le règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020.

Ce règlement grand-ducal a été publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg le même 18 mars 2020 et est entré en vigueur le jour de sa publication.

L'article 32 (4), alinéa 3 de la Constitution dispose encore que la prorogation de l'état de crise au-delà de 10 jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2, de la Constitution qui en fixent la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Par la loi du 24 mars 2020 entrée en vigueur le même jour, l'état de crise a été prorogé, en application de l'article 32 (4), alinéa 3 de la Constitution, pour trois mois.

En vertu de l'article 32 (4), alinéa 4 de la Constitution, tous les règlements pris en vertu de l'état de crise déclaré et prorogé sur base du même article cessent de plein droit au plus tard à la fin dudit état de crise.

L'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, dans sa dernière version, prévoyait ce qui suit : « (1) *Les délais prescrits dans les procédures devant les juridictions constitutionnelle, judiciaires, administratives et militaires sont suspendus.*

Sont également suspendus les délais de procédure suivants :

- *les délais qui régissent le cours des procédures comme les délais de mise en état, et*
- *les délais préfix, de forclusion ou de déchéance, qui gouvernent l'introduction des voies de recours ordinaires et extraordinaires contre les ordonnances, jugements ou arrêts.*

³ Trib. adm. 12 juin 2002, n° 13063 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 860 et les autres références y citées.

(2) Les délais, légaux ou conventionnels, qui gouvernent l'introduction des procédures en première instance devant les juridictions judiciaires, administratives et militaires, y compris les délais de prescription extinctive, les délais préfix, de forclusion ou de déchéance ainsi que les délais qui gouvernent l'introduction des recours gracieux sont prorogés comme suit :

- *les délais venant à échéance pendant l'état de crise sont reportés de deux mois à compter de la date de la fin de l'état de crise ;*
- *les délais venant à échéance dans le mois suivant la fin de l'état de crise sont reportés d'un mois à compter de leur date d'échéance. (...) ».*

Force est au tribunal de constater que cette disposition réglementaire prévoyait deux mécanismes différents, en distinguant entre deux catégories de délais.

La première de ces catégories comprenait les « (...) *délais prescrits dans les procédures devant les juridictions constitutionnelle, judiciaires, administratives et militaires (...)* », ainsi que les délais de procédure que constituent « (...) *les délais qui régissent le cours des procédures comme les délais de mise en état (...)* » et « (...) *les délais préfix, de forclusion ou de déchéance, qui gouvernent l'introduction des voies de recours ordinaires et extraordinaires contre les ordonnances, jugements ou arrêts (...)* ». Il s'agissait, dès lors, de délais régissant des procédures en cours, ainsi que l'introduction de voies de recours contre des ordonnances, jugements ou arrêts. Ces délais étaient suspendus.

La seconde catégorie de délais comprenait les « (...) *délais, légaux ou conventionnels, qui gouvernent l'introduction des procédures en première instance devant les juridictions judiciaires, administratives et militaires, y compris les délais de prescription extinctive, les délais préfix, de forclusion ou de déchéance ainsi que les délais qui gouvernent l'introduction des recours gracieux (...)* ». Ainsi, en matière juridictionnelle, étaient visés les délais gouvernant l'introduction d'une nouvelle procédure en première instance. Pour ces délais, le règlement grand-ducal en question prévoyait une prorogation, qui, pour les délais venus à expiration au cours de l'état de crise, était de deux mois à compter de la date de la fin de l'état de crise.

Or, le délai pour la fourniture d'un mémoire en réplique devant le tribunal administratif relève manifestement de la première de ces deux catégories de délais, en ce qu'il s'agit, non pas d'un délai gouvernant l'introduction d'une nouvelle procédure devant ledit tribunal, mais d'un délai applicable à une procédure d'ores et déjà introduite, et, plus particulièrement, selon la terminologie du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, d'un délai prescrit dans la procédure devant ce même tribunal, respectivement d'un délai régissant le cours de cette procédure, de sorte que jouait le mécanisme de la suspension, prévu par l'article 1^{er} (1) dudit règlement grand-ducal, et non pas celui de la prorogation du délai, prévu par l'article 1^{er} (2) du même règlement grand-ducal, contrairement à l'argumentation du litismandataire de la société demanderesse.

La loi du 20 juin 2020 portant 1^o prorogation de mesures concernant a) la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite ; b) certaines adaptations de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales ; c) la suspension des délais en matière juridictionnelle, et d) d'autres modalités procédurales ; (...), entretemps abrogée par la loi du 19 décembre 2020 portant adaptation

temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale, reprenait, en son article 6, la prorogation des « (...) *délais, légaux ou conventionnels, qui gouvernent l'introduction des procédures en première instance devant les juridictions judiciaires, administratives et militaires, y compris les délais de prescription extinctive, les délais préfix, de forclusion ou de déchéance ainsi que les délais qui gouvernent l'introduction des recours gracieux* (...) », telle que prévue à l'article 1^{er} (2) du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, les dispositions de ce dernier relatives à la suspension des « (...) *délais prescrits dans les procédures devant les juridictions constitutionnelle, judiciaires, administratives et militaires* (...) », des « (...) *délais qui régissent le cours des procédures comme les délais de mise en état* (...) » et des « (...) *délais préfix, de forclusion ou de déchéance, qui gouvernent l'introduction des voies de recours ordinaires et extraordinaires contre les ordonnances, jugements ou arrêts* (...) » n'ayant, cependant, pas été reprises, au motif qu'une telle reprise n'était pas nécessaire, alors que le mécanisme de cette suspension n'était pas prorogé au-delà de l'état de crise.⁴

Il s'ensuit que la suspension des délais visés à l'article 1^{er} (1) du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, dont le délai pour la fourniture d'un mémoire en réplique devant le tribunal de céans, ne jouait, en vertu de l'article 32 (4), alinéa 4 de la Constitution, que pendant la durée de validité dudit règlement grand-ducal, soit jusqu'à l'expiration de l'état de crise constitutionnelle⁵, qui a eu lieu le 23 juin 2020, à 24.00 heures⁶.

Le règlement grand-ducal du 25 mars 2020 situait son entrée en vigueur au lendemain de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, intervenue le 25 mars 2020. Il s'ensuit que la suspension des délais de procédure prévue par l'article 1^{er} (1) dudit règlement grand-ducal jouait du 26 mars au 23 juin 2020, à 24.00 heures, ce qui équivaut à une période totale de 90 jours.

Aux termes de l'article 3 (1) de la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle, le 16 mai 1972, approuvée par la loi du 30 mai 1984, ci-après désignée par « la Convention de Bâle », « *Les délais exprimés en jours, semaines, mois ou années, courent à partir du dies a quo, minuit, jusqu'au dies ad quem, minuit* ».

L'article 4 (2) de la Convention de Bâle prévoit encore que « (2) *Lorsqu'un délai est exprimé en mois ou en années, le dies ad quem est le jour du dernier mois ou de la dernière année dont la date correspond à celle du dies a quo ou, faute d'une date correspondante, le dernier jour du dernier mois.* ».

En application de ces dispositions, le délai pour la fourniture du mémoire en réplique de la société ..., qui a commencé à courir le 5 mars 2020, tel que relevé ci-avant, aurait normalement expiré le 5 avril 2020. Compte tenu de la suspension des délais prévue par l'article 1^{er} (1) du règlement grand-ducal du 25 mars 2020, la date d'expiration théorique du délai litigieux se situe 90 jours plus tard, soit au 4 juillet 2020. Or, le 4 juillet 2020 était un samedi, de sorte que le délai est reporté au lundi, 6 juillet 2020, en application de l'article 5 de la Convention de Bâle, aux termes duquel « *Il est tenu compte des samedis, dimanches et fêtes légales dans la computation d'un délai.*

⁴ Sur ce dernier point : projet de loi n° 7587, commentaire des articles, p. 8, ad chapitre II.

⁵ T. Hoscheit, Interrogations sur la fin de la crise constitutionnelle, JTL n° 70, août 2020.

⁶ *Ibid.* ; voir aussi trib. adm., 22 juillet 2020, n° 44358 du rôle, disponible sur www.jurad.etat.lu.

Toutefois, lorsque le dies ad quem d'un délai avant l'expiration duquel un acte doit être accompli est un samedi, un dimanche, un jour férié légal ou considéré comme tel, le délai est prolongé de façon à englober le premier jour ouvrable qui suit. »

Ainsi, le délai pour fournir le mémoire en réplique a expiré avant la période de suspension des délais pour la fourniture des mémoires allant du 16 juillet au 15 septembre, telle que prévue par l'article 5 (6) de la loi du 21 juin 1999.

Il s'ensuit que le mémoire en réplique, déposé au greffe du tribunal administratif le 14 septembre 2020, est tardif, de sorte à devoir être écarté des débats.

Dans la mesure où une duplique ne constitue qu'une réponse à la réplique, le mémoire en duplique est à écarter des débats dans l'hypothèse d'un mémoire en réplique ayant lui-même été écarté des débats.⁷

Le mémoire en réplique de la société demanderesse ayant été écarté des débats pour être tardif, les mémoires en duplique respectifs de l'administration communale et de l'Etat sont, à leur tour, à écarter des débats.

IV) Quant à la recevabilité

A) Quant à la question du caractère décisionnel de la délibération du conseil communal du 4 mai 2018

L'administration communale et la partie étatique soulèvent l'irrecevabilité du recours en ce qu'il vise la délibération du conseil communal du 4 mai 2018, au motif, en substance, qu'il ne s'agirait que d'un accord ou d'un « *feu vert* » – dépourvu de caractère décisionnel – donné au collège des bourgmestre et échevins pour entamer la procédure d'adoption du PAG, ainsi que cela se dégagerait de la jurisprudence des juridictions administratives.

L'acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux doit constituer une véritable décision de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte susceptible de produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle et patrimoniale de celui qui réclame. N'ont pas cette qualité de décision faisant grief, comme n'étant pas destinées à produire, par elles-mêmes, des effets juridiques, les informations données par l'administration, tout comme les déclarations d'intention ou les actes préparatoires d'une décision.⁸

Dans un arrêt du 15 décembre 2016, portant le numéro 38139C du rôle, la Cour administrative a précisé la nature juridique du vote du conseil communal prévu par l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004. Dans l'arrêt en question, la Cour administrative, après avoir relevé qu'avant la prise d'effet des modifications apportées à la loi du 19 juillet 2004 par celle du 28 juillet 2011, les PAG étaient soumis à la « (...) *procédure classique d'adoption et d'approbation* (...) en

⁷ Trib. adm., 12 juin 2002, n° 13063 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 869 et les autres références y citées.

⁸ Trib. adm., 23 juillet 1997, n° 9658 du rôle, confirmé sur ce point par Cour adm. 19 février 1998, n° 10263C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes administratifs, n° 63 et les autres références y citées.

deux temps (...) [qui] comprenait d'abord un vote provisoire par le conseil communal contre lequel des objections étaient ouvertes, elles-mêmes vidées par le même conseil communal à travers le vote définitif, contre lequel des réclamations pouvaient être introduites devant le ministre de l'Intérieur qui, dans le cadre de ses attributions de tutelle d'approbation, était amené à vider les réclamations ainsi portées devant lui, et à approuver ou non le PAG, de sorte à revêtir une double casquette à ce sujet. (...) », et après avoir précisé que dans le cadre de cette procédure classique « (...) le conseil communal, en adoptant provisoirement un projet de PAG, avait en quelque sorte fait sien le projet d'une manière effective en l'adoptant à un premier stade, quitte à ce que des objections puissent être formulées relativement à cette première adoption communale (...) », a constaté que cette procédure avait été modifiée par ladite loi du 28 juillet 2011. Ainsi, l'article 10 prévoit, dans sa version modifiée, que le conseil communal délibère sur le projet d'aménagement général, tel qu'il lui est présenté par le collège des bourgmestre et échevins, ensemble avec l'étude préparatoire, le rapport de présentation ainsi que, le cas échéant, le rapport sur les incidences environnementales, et qu'en cas de vote positif, le collège des bourgmestre et échevins peut lancer les différentes procédures de consultation. L'article 14, quant à lui, prévoit, dans sa version modifiée, que le projet d'aménagement général ensemble avec toutes les pièces mentionnées à l'article 10 est soumis au conseil communal avec l'avis de la commission d'aménagement et, le cas échéant, avec l'avis du ministre ayant dans ses attributions l'environnement, le rapport sur les incidences environnementales, les réclamations et les propositions de modifications du collège des bourgmestre et échevins. Le conseil communal peut ensuite approuver le projet tel que présenté ou y apporter des modifications issues des propositions de la commission d'aménagement, de l'avis émis par le ministre de l'Environnement ou encore des observations et objections présentées. Enfin, le conseil communal peut renvoyer le dossier devant le collège des bourgmestre et échevins – qui est tenu de recommencer la procédure prévue aux articles 10 et suivants – lorsqu'il entend apporter d'autres modifications au projet d'aménagement général.

A partir d'une lecture combinée des articles 10 à 14 de la loi du 19 juillet 2004, tels que résultant de la modification du 28 juillet 2011, la Cour administrative est arrivée à la conclusion que le vote du conseil communal prévu à l'article 10, alinéa 2 de la loi du 19 juillet 2004, dans sa version applicable depuis la modification par la loi du 28 juillet 2011, n'est plus comparable à l'adoption provisoire du PAG – prévue par l'ancienne version dudit article – et ne peut dès lors plus être analysé en adoption du projet de plan, mais en une sorte de mise sur orbite dudit projet, respectivement en un feu vert donné au collège des bourgmestre et échevins pour procéder aux consultations prévues aux articles 11 et 12 de la même loi. La Cour a encore retenu que l'opération visée à l'article 14 consiste en règle générale dans l'adoption unique et définitive par le conseil communal du projet de PAG qui devient le PAG adopté par l'organe compétent de la commune. Cette adoption peut se faire soit sous la forme originale, soit, dans la majorité des cas, sur les modifications opérées par le conseil communal compte tenu des consultations menées.

Ainsi, le vote positif émis par le conseil communal, en application de l'article 10, alinéa 2 de la loi du 19 juillet 2004, ne constitue qu'une « (...) mise sur orbite [du] projet (...) », respectivement un « feu vert » que le conseil communal donne au collège des bourgmestre et échevins pour continuer la procédure et pour procéder aux consultations prévues aux articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 2004, après avoir constaté que le projet est suffisamment élaboré à cette fin.

Or, une telle « *mise sur orbite* », respectivement un tel « *feu vert* », qui n'emporte aucune adoption ou approbation du projet d'aménagement général, mais qui traduit le seul constat du conseil communal que le projet est suffisamment élaboré pour que le collège des bourgmestre et échevins puisse continuer la procédure, ne fait que préparer l'adoption ultérieure de ce projet, sans être susceptible de produire par elle-même, respectivement par lui-même des effets juridiques sur la situation personnelle ou patrimoniale des administrés, de sorte à constituer, non pas un acte administratif de nature à faire grief, mais un simple acte préparatoire ne pouvant, en tant que tel, faire l'objet d'un recours contentieux.⁹

Il s'ensuit que le recours en annulation est à déclarer irrecevable pour autant qu'il vise la délibération du conseil communal du 4 mai 2018.

B) Quant au moyen tiré de l'irrecevabilité du recours, en ce qu'il serait dirigé contre le schéma directeur intitulé « Bettembourg 13 + 14 + 15 « Rue ... – Rue ... – Route ... » (SD-B13 + B14 + B15), ci-après dénommé « le Schéma Directeur »

Les parties défenderesses concluent à l'irrecevabilité du recours, en ce qu'il serait dirigé contre le Schéma Directeur, au motif, en substance, qu'un schéma directeur ne serait pas un acte administratif susceptible d'un recours contentieux, mais uniquement un acte préparatoire.

Le tribunal constate qu'il se dégage de manière non équivoque tant de la partie introductive de la requête introductive d'instance que du dispositif de cette dernière que le recours sous analyse est exclusivement dirigé contre (i) « (...) *l'accord du conseil communal de Bettembourg de son projet d'aménagement général du 4 mai 2018 (...)* », (ii) « (...) *l'adoption par le conseil communal de Bettembourg du projet d'aménagement général du 7 décembre 2018 (...)* » et (iii) « (...) *l'approbation par le ministre de l'Intérieur du 1^{er} août 2019 notifiée par courrier daté du 22 août 2019 et reçu le 29 août 2019 de la prédite délibération du 7 décembre 2018 (...)* ».

Ainsi, le moyen d'irrecevabilité sous analyse est à rejeter pour reposer sur une prémisse erronée, étant donné que la société ... n'a pas formulé de recours séparé à l'encontre du Schéma Directeur en tant qu'acte réglementaire autonome, mais attaque ce dernier dans le cadre du recours dirigé à l'encontre des décisions d'adoption et d'approbation du PAG, la société ... argumentant que le Schéma Directeur serait l'un des éléments constitutifs du PAG, à l'instar des parties graphique et écrite de ce dernier.

La question de la portée du contrôle de légalité à exercer par rapport à un schéma directeur dans le cadre d'un recours contre un PAG sera abordée ci-après.

C) Quant au moyen tiré de l'irrecevabilité du recours, en ce qu'il viserait le plan d'aménagement particulier (« PAP ») « quartier existant »

La partie communale conclut à l'irrecevabilité du recours, en ce qu'il viserait le PAP « quartier existant ». A cet égard, elle soulève le libellé obscur du recours en question, tout en

⁹ Trib. adm., 25 septembre 2017, n° 37637 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes réglementaires, n° 58 et les autres références y citées.

soutenant, en substance, que le PAP « quartier existant » ne ferait pas l'objet des décisions déferées et que la parcelle ... ne serait pas soumise à un tel PAP.

Tel que relevé ci-avant, il se dégage de manière non équivoque tant de la partie introductive de la requête introductive d'instance que du dispositif de cette dernière que le recours sous analyse est exclusivement dirigé contre (i) « (...) *l'accord du conseil communal de Bettembourg de son projet d'aménagement général du 4 mai 2018* (...) », (ii) « (...) *l'adoption par le conseil communal de Bettembourg du projet d'aménagement général du 7 décembre 2018* (...) » et (iii) « (...) *l'approbation par le ministre de l'Intérieur du 1^{er} août 2019 notifiée par courrier daté du 22 août 2019 et reçu le 29 août 2019 de la prédite délibération du 7 décembre 2018* (...) ».

Le tribunal n'est, dès lors, pas saisi d'un recours dirigé contre le PAP « quartier existant », de sorte que la question de la recevabilité d'un tel recours ne se pose pas et que, dès lors, le moyen d'irrecevabilité sous analyse encourt le rejet.

Il est certes exact qu'à côté de moyens visant le nouveau PAG de la commune de Bettembourg, la partie demanderesse réitère encore sa réclamation visant le PAP « quartier existant » qu'elle avait introduite auprès du ministre, nonobstant le fait que ce PAP ne fait pas l'objet des décisions déferées. Cependant, cette considération a trait à la pertinence de l'argumentation ainsi soulevée, mais est sans incidence sur la recevabilité du recours dirigé à l'encontre de ces dernières décisions, étant précisé que l'exception de libellé obscur, tel que soulevée par l'administration communale sera abordée ci-après.

D) Quant à la recevabilité *ratione temporis* du recours

L'administration communale soutient que dans la mesure où la partie demanderesse ne fournirait aucune preuve à l'appui de son affirmation selon laquelle la décision ministérielle litigieuse ne lui aurait été notifiée que le 29 août 2019, il ne serait pas possible de vérifier la recevabilité du recours.

Pour autant qu'à travers ces développements, l'administration communale ait entendu soulever l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours, le tribunal relève que l'article 16 de la loi du 21 juin 1999 prévoit qu'en matière d'acte réglementaire, « *Le délai d'introduction est de trois mois à partir de la publication de l'acte attaqué ou, à défaut de publication, de la notification ou du jour où le requérant en a eu connaissance.* ».

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

Or, dans la mesure où une décision ministérielle, telle que celle litigieuse, est à qualifier d'approbation tutélaire qui confirme *ex post* la validité de la délibération communale d'adoption d'un projet d'aménagement général et qu'elle se greffe partant sur cette dernière, elle doit suivre le même régime de publicité et de notification que la délibération communale en cause. Partant un réclamant, tel que la société ..., doit se voir notifier individuellement la décision ministérielle, de sorte qu'une publicité par voie d'affichage est insuffisante pour déclencher utilement le délai de recours à son égard.¹⁰

La charge de la preuve de la notification, tout comme celle de la date de la réception de la décision en question par le destinataire incombe à l'administration.¹¹

Or, en l'espèce, la date exacte de la notification de la décision ministérielle déférée ne se dégage pas des pièces soumises à l'appréciation du tribunal, de sorte qu'il ne dispose pas d'éléments lui permettant de remettre en cause les explications de la partie demanderesse selon laquelle la décision ministérielle déférée ne lui a été notifiée qu'en date du 29 août 2019. Ainsi, il n'est pas établi que le recours, introduit le 29 novembre 2019, serait tardif. Le moyen d'irrecevabilité *ratione temporis* sous analyse encourt, dès lors, le rejet.

E) Quant au moyen d'irrecevabilité pour libellé obscur

L'administration communale soulève encore l'irrecevabilité du recours pour libellé obscur, en soutenant que certains moyens de la partie demanderesse seraient tellement mal rédigés qu'il ne serait finalement pas possible de déterminer les bases sur lesquelles elle entendrait s'appuyer pour obtenir l'annulation du PAG litigieux. En donnant à considérer que ce manque de précision aurait aussi été souligné par la partie étatique, elle fait valoir qu'il serait inadmissible qu'une partie défenderesse serait contrainte de se livrer à une interprétation des moyens adverses pour préparer sa défense. Elle met en exergue le fait que par endroits, le rédacteur de la requête introductive d'instance aurait confondu la société ... avec la personne de son gérant, ou même avec les ascendants de ce dernier. De même, la partie demanderesse n'aurait pas suffisamment précisé les décisions administratives visées par son recours. En effet, si la requête énumère certes les trois actes visés par le recours, elle contiendrait encore un point intitulé « 3. *Quant à la réclamation contre le PAP QE* ». Or, le recours ne serait pas dirigé contre le PAP « quartier existant ». Les points 1. et 2. du recours seraient intitulés respectivement « *Quant à la recevabilité du présent recours* » et « *Quant au fond* » et aucune conclusion juridique ne serait tiré sous l'intitulé « (...) 3. *Quant à la réclamation contre le PAP QE* (...) ». Ainsi, l'administration communale ne serait pas apte à saisir correctement les griefs et les arguments de la partie demanderesse afin d'organiser convenablement sa défense.

La société demanderesse conteste cette argumentation et conclut à la recevabilité du recours.

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

¹¹ Trib. adm., 25 septembre 2000, n° 11835 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 222 et les autres références y citées.

Aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 21 juin 1999, la requête introductive d'instance doit contenir notamment l'exposé sommaire des faits et des moyens invoqués, ainsi que l'objet de la demande.

Il appartient au juge administratif d'apprécier *in concreto* si l'exposé sommaire des faits et des moyens, ensemble les conclusions s'en dégageant, est suffisamment explicite ou non. L'exception *obscuri libelli*, qui est d'application en matière de contentieux administratif, sanctionne d'une nullité l'acte y contrevenant, étant entendu que son but est de permettre au défendeur de savoir quelle est la décision critiquée et quels sont les moyens à la base de la demande, afin de lui permettre d'organiser utilement sa défense.¹²

S'il suffit que cet exposé soit sommaire, la requête introductive d'un recours ne doit cependant pas rester muette sur les moyens à son appui, elle ne doit pas être dépourvue des indications indispensables et elle doit contenir des conclusions.

En tout état de cause, aux termes de l'article 29 de la loi du 21 juin 1999, l'inobservation des règles de procédure n'entraîne l'irrecevabilité de la demande que si elle a pour effet de porter effectivement atteinte aux droits de la défense.

Force est au tribunal de constater qu'en l'espèce, la requête introductive d'instance, qui précise clairement que la partie demanderesse est la société ..., contient l'indication de l'objet de la demande, à savoir l'annulation (i) de « (...) l'accord du conseil communal de Bettembourg de son projet d'aménagement général du 4 mai 2018 (...) », (ii) de « (...) l'adoption par le conseil communal de Bettembourg du projet d'aménagement général du 7 décembre 2018 (...) » et (iii) de « (...) l'approbation par le ministre de l'Intérieur du 1^{er} août 2019 notifiée par courrier daté du 22 août 2019 et reçu le 29 août 2019 de la prédite délibération du 7 décembre 2018 (...) ». Elle contient encore un exposé sommaire des faits, ainsi qu'un exposé des moyens invoqués à l'appui du recours. Cet exposé des moyens est, de manière globale, suffisamment précis pour permettre aux parties défenderesses de prendre position au fond – ce qu'elles ont d'ailleurs fait, et ce pour chaque moyen soulevé, à travers leurs mémoires en réponse respectifs. Aucune atteinte aux droits de la défense des parties défenderesses et, plus particulièrement, de l'administration communale n'est ainsi vérifiée, étant précisé qu'une telle atteinte aux droits de la défense ne saurait être déduite du fait qu'à côté des moyens visant le nouveau PAG de la commune de Bettembourg, la partie demanderesse réitère encore sa réclamation visant le PAP « quartier existant », alors que celui-ci ne fait pas l'objet des décisions déférées, cette considération ayant trait à la pertinence de l'argumentation ainsi soulevée.

Les conditions d'application de l'exception *obscuri libelli*, telles qu'exposées ci-avant, n'étant, au vu des considérations qui précèdent, pas remplies en l'espèce, le moyen afférent est à rejeter.

En l'absence d'autres moyens d'irrecevabilité et au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le tribunal est amené à conclure que le recours en annulation est recevable, pour autant

¹² Trib. adm. 30 avril 2003, n° 15482 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 469 et les autres références y citées.

qu'il vise les décisions du conseil communal et du ministre des 7 décembre 2018 et 1^{er} août 2019 portant adoption, respectivement approbation du PAG.

V) Quant au fond

A) Quant à la légalité externe des décisions déferées

1) Quant au moyen tiré de la violation de l'article 15 de la loi du 19 juillet 2004

La société ... soulève un moyen tiré de la violation de l'article 15 de la loi du 19 juillet 2004, en soutenant qu'aucune délibération ne lui aurait été transmise à travers le courrier de l'administration communale du 14 décembre 2018 l'ayant informée de l'adoption, par le conseil communal, du projet d'aménagement général en date du 7 décembre 2018. Vraisemblablement sur demande du ministre, la délibération afférente du conseil communal lui aurait, par la suite, été adressée par courrier du 26 février 2019. Or, cet envoi n'aurait pas comporté toutes les annexes mentionnées dans ladite délibération du 7 décembre 2018, alors que seul un document, qui serait « (...) *manifestement la mauvaise annexe* (...) », y aurait été joint. La société ... s'estime mal informée, en ce sens que la proposition du collège échevinal, qui serait mentionnée à ladite délibération comme correspondant à l'annexe I, n'existerait pas, alors que le document dénommé « *annexe I* » qu'elle aurait reçu ne comporterait pas une telle proposition, mais ne contiendrait que la description de sa réclamation et la réponse afférente du conseil communal, « (...) *au lieu du collège échevinal* (...) ». En soulignant que la délibération du 7 décembre 2018 énoncerait clairement que cette « *annexe I* » contiendrait les propositions du collège échevinal suite à la réunion d'aplanissement des différends et indiquerait que toutes les annexes feraient partie intégrante de la décision, la société demanderesse s'interroge sur la question de savoir où se trouveraient ces propositions, en concluant que la délibération litigieuse du conseil communal ne lui aurait pas été correctement transmise.

Cette situation lui causerait grief. En effet, dans le cadre de ses objections adressées au collège échevinal par courrier du 6 juin 2018, elle se serait déjà plainte d'un défaut de transparence quant aux motifs poursuivis par ce dernier dans le cadre de l'élaboration du PAG. Cette obscurité aurait continué lors de la réunion d'aplanissement des différends, étant donné que seul le bourgmestre et le technicien communal y auraient assisté et que le bourgmestre aurait affirmé « (...) *que cela serait discuté en collège échevinal ultérieurement* (...) ». La société ... en conclut que « (...) *les motifs du collège échevinal s'ils existent ne [devraient] en aucune façon parvenir à [s]a connaissance* (...) ». Si certes un acte réglementaire n'a en théorie pas besoin d'avoir une motivation expresse, l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004, ensemble avec le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal « *étude préparatoire* » du 8 mars 2017 », imposeraient qu'il existerait une stratégie à poursuivre par les autorités communales, stratégie qui devrait être conforme à l'intérêt général. Or, en l'espèce, ces autorités n'auraient pas été mues par des considérations d'intérêt général, mais plutôt par « (...) *des considérations d'intérêt particulier quant à la volonté déployée pour tenter d'exproprier aujourd'hui la société ... et son gérant, Monsieur ..., en 1998 ce dernier et sa mère, Madame ...* (...) ».

En tout état de cause, il y aurait eu violation de l'article 15 de la loi du 19 juillet 2004 et la société demanderesse en subirait un préjudice important « (...) *à savoir eu égard aux motifs réels de la commune, et respectivement pas la volonté de la commune d'empêcher l'application de la violation du principe de confiance légitime* (...) ».

Les parties défenderesses concluent au rejet de cet argumentaire de la partie demanderesse.

L'article 15 de la loi du 19 juillet 2004 est libellé comme suit : « *Dans les huit jours qui suivent le vote du conseil communal, sa décision est affichée dans la commune pendant quinze jours, de la façon usuelle, et notifiée par lettre recommandée avec avis de réception aux personnes ayant introduit une réclamation écrite. Dans les quinze jours qui suivent l'affichage dans la commune le dossier complet est transmis pour approbation au ministre, lequel prend sa décision dans un délai de trois mois suivant la réception du dossier.* ».

Quant à la portée de cette disposition légale, il ressort de la jurisprudence de la Cour administrative que s'il est vrai qu'à la lettre du texte de l'article 15 de la loi du 19 juillet 2004, c'est la délibération communale portant adoption du PAG et, par hypothèse, rejet des objections du demandeur concerné, qui doit être notifiée à celui-ci, il n'en reste pas moins qu'une notification d'une information afférente doit être regardée comme suffisante, chaque fois que l'intéressé a pu valablement introduire devant le ministre ses réclamations sans qu'une atteinte effective à ses droits de la défense ne se trouve vérifiée.¹³

En l'espèce, par courrier du 14 décembre 2018, l'administration communale a informé la demanderesse du fait qu'en date du 7 décembre 2018, le conseil communal avait approuvé le projet d'aménagement général, que ledit projet pouvait être consulté au service technique de la commune et que les réclamations contre le vote du conseil communal devaient être adressées au ministre dans un délai de quinze jours. La délibération afférente n'était, toutefois, pas jointe à ce courrier.

Par courrier adressé aux autorités communales le 29 janvier 2019, soit après l'introduction, par la société demanderesse, de ses réclamations auprès du ministre par courrier du 2 janvier 2019, aux termes duquel elle s'était, notamment, plainte du fait que ladite délibération ne lui avait pas été notifiée, le ministre a informé lesdites autorités du fait qu'il n'était pas en mesure d'approuver la délibération du conseil communal du 7 décembre 2018, étant donné qu'elles avaient « (...) *omis de notifier la décision du vote du conseil communal par lettre recommandée avec avis de réception aux personnes ayant introduit une réclamation écrite, tel que prévu par l'article 15 de la loi (...) du 19 juillet 2004 (...)* », et, par conséquent, les a invitées à « (...) *reprendre la procédure d'adoption d'après l'article 15 précité, et en l'occurrence [à] informer les personnes ayant introduit une réclamation écrite de la décision du vote du conseil communal, par lettre recommandée avec avis de réception (...)* ».

C'est ainsi que le 26 février 2019, l'administration communale a adressé à la société ... un nouveau courrier, libellé comme suit :

« (...) *Faisant suite à votre réclamation du 6 juin 2018 nous avons l'honneur de vous informer qu'en date du 7 décembre 2018 le conseil communal a approuvé le nouveau Plan d'aménagement général (PAG) tel que modifié sur base des observations, objections et avis introduits et émis.*

¹³ Cour adm., 27 février 2020, n° 43709C du rôle, disponible sur www.jurad.etat.lu.

Nous tenons à préciser que le conseil communal a décidé de maintenir intégralement le classement du PAG initial.

Nous vous transmettons l'extrait du registre aux délibérations du conseil communal relatif au vote du 7 décembre 2018 avec l'annexe I en rapport avec votre réclamation.

Conformément à l'article 15 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la décision du conseil communal est affichée pendant 15 jours à partir du 28 février 2019 jusqu'au 14 mars 2019 inclus dans la commune de la façon usuelle.

Pendant ce délai le projet d'aménagement général et ses documents annexes pourront être consultés au service technique de la commune, du lundi au vendredi de 8.00 heures à 11.30 heures et de 14.00 à 16.30 heures. Le PAG et ses annexes sont encore consultables sous forme électronique par le site internet (www.bettembourg.lu/residents/urbanisme/pag/).

Selon l'article 16 de la loi précitée, toute réclamation contre le vote du conseil communal doit être adressée à Madame la Ministre de l'Intérieur dans les quinze jours suivant la présente notification, sous peine de forclusion. (...) ».

Ce courrier était accompagné de l'extrait du registre aux délibérations du conseil communal relatif à la décision de ce dernier portant adoption du projet d'aménagement général, ainsi que d'un extrait d'un tableau intitulé « *annexe I* », comportant, sous la rubrique « *Sujet de la réclamation* », un résumé des objections formulées par la société ... et indiquant sous la rubrique « *Réponse du conseil communal* » qu'il avait été décidé de « *Maintenir le classement du projet de PAG* ».

Suite au courrier en question, la demanderesse a adressé un nouveau courrier au ministre portant réclamation contre le vote du conseil communal du 7 décembre 2018.

Dans sa décision du 1^{er} août 2019, le ministre n'a pas remis en cause la recevabilité des réclamations ainsi formulées par la société

Ainsi, à travers le susdit courrier de l'administration communale du 26 février 2019, la société demanderesse s'est vu notifier la délibération communale portant adoption du PAG et rejet de sa réclamation, conformément au prescrit de l'article 15 de la loi du 19 juillet 2004.

La demanderesse soutient, en substance, que cette deuxième notification n'aurait toujours pas été complète, étant donné, d'une part, qu'elle n'aurait pas compris toutes les annexes mentionnées dans la délibération du conseil communal du 7 décembre 2018 et, d'autre part, que l'« *annexe I* » jointe à ce courrier du 26 février 2019 ne correspondrait pas à l'« *annexe I* », dont il serait fait état dans ladite délibération, alors qu'il se dégagerait du libellé de cette dernière que cette « *annexe I* » contiendrait, non pas les décisions du conseil communal quant aux objections, mais les propositions afférentes du collège échevinal.

A cet égard, le tribunal constate que ni l'article 15 de la loi du 19 juillet 2004, ni une quelconque autre disposition normative n'imposent à l'administration communale de notifier aux

personnes ayant introduit une réclamation écrite l'ensemble des annexes de la délibération du conseil communal portant adoption du projet d'aménagement général et rejet des réclamations des administrés concernés.

Par ailleurs, le tribunal relève que la délibération du conseil communal du 7 décembre 2018 contient la mention suivante : « (...) *Considérant que le collège des bourgmestre et échevins, après avoir entendu les réclamants en vue de l'aplanissement des difficultés, a proposé au conseil communal les modifications telles que reprises dans le tableau en annexe « annexe I » (...) ».*

Etant donné qu'il ne ressort d'aucun élément probant soumis à l'appréciation du tribunal qu'il existerait plus d'un document intitulé « *annexe I* », il y a lieu de retenir que les propositions du collège échevinal sont matérialisées par l'« *annexe I* » dont un extrait a été joint au courrier, précité, du 26 février 2019 et que le fait que le document en question contient la « *Réponse du conseil communal* » aux réclamations, et non pas celle du collège échevinal, s'explique par la circonstance selon laquelle il s'agit d'un document soumis par ce dernier au vote du conseil communal, en application de l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004.

En adoptant le PAG et en retenant que ladite annexe ferait partie intégrante de sa délibération, le conseil communal a fait siennes les propositions du collège échevinal quant aux réclamations introduites, telles que reprises à l'« *annexe I* ».

Il s'ensuit que l'argumentation de la partie demanderesse selon laquelle elle se serait vu notifier « (...) *la mauvaise annexe (...)* » est à rejeter pour manquer en fait.

En tout état de cause, au vu des explications fournies dans le courrier en question et du contenu dudit tableau intitulé « *annexe I* », la société demanderesse n'a pas raisonnablement pu se méprendre quant au sort réservé à ses objections, en ce qu'il en ressort sans équivoque qu'elles ont été rejetées dans leur intégralité et qu'il a été décidé de maintenir le classement tel que prévu par la version initiale du projet d'aménagement général.

Le tribunal en déduit que même à admettre que la première notification en date du 14 décembre 2018 n'aurait pas satisfait aux exigences découlant de l'article 15 de la loi du 19 juillet 2004, ainsi que du susdit arrêt de la Cour administrative, la demanderesse s'est vu transmettre au plus tard à travers le courrier, précité, du 26 février 2019 les informations nécessaires afin de la mettre en mesure d'introduire valablement et sans atteinte vérifiée à ses droits de la défense ses réclamations devant le ministre.

S'il est certes exact que la motivation gisant à la base de la décision du conseil communal de ne pas faire droit à ses objections n'a pas été communiquée à la partie demanderesse au stade concerné de la procédure, le tribunal constate que ni les articles 10 et 15 de loi du 19 juillet 2004, ni le règlement grand-ducal « *étude préparatoire* » du 8 mars 2017, ni une quelconque autre disposition normative ne prévoient d'obligation de communiquer aux administrés concernés non seulement la décision du conseil communal proprement dite, mais aussi les motifs gisant à sa base, notamment ceux ayant trait au rejet des objections des intéressés, même si une telle information serait souhaitable, dans l'optique d'une participation éclairée au processus d'aplanissement des différends.

Il suit des considérations qui précèdent que le moyen tiré de la violation de l'article 15 de la loi du 19 juillet 2004 est à rejeter pour ne pas être fondé.

Pour autant qu'à travers son argumentation ayant trait à un défaut de transparence quant aux motifs gisant à la base de l'élaboration du PAG, la société demanderesse ait entendu soulever l'absence ou l'insuffisance de motivation des décisions déférées, le tribunal précise qu'au-delà de l'absence d'exigence légale ou réglementaire spécifique à l'indication formelle des motifs, les actes administratifs à caractère réglementaire doivent reposer sur de justes motifs légaux devant avoir existé au moment où ils ont été respectivement pris, motifs dont le juge administratif est appelé à vérifier tant l'existence que la légalité. Ces motifs doivent être retraçables, à la fois par la juridiction saisie et par les administrés intéressés, afin de permettre l'exercice effectif du contrôle juridictionnel de légalité prévu par la loi.¹⁴

En l'espèce, le tribunal constate que dans leurs mémoires en réponse, comportant respectivement 52 et 57 pages, l'administration communale et la partie étatique ont développé de façon détaillée les motifs gisant à la base des classements litigieux des parcelles de la demanderesse, de sorte que les décisions déférées sont motivées à suffisance de droit et que, dès lors, les contestations afférentes de la société ... encourent le rejet, étant précisé que le bien-fondé de cette motivation sera analysé ci-après.

2) Quant au moyen tiré de la violation de l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004

La société ... fait valoir qu'il y aurait eu violation de l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004, en ce sens que le conseil communal n'aurait pas effectué lui-même des modifications du projet d'aménagement général adopté par la suite, mais qu'il aurait procédé à un vote unique sur un dossier d'ores et déjà modifié par le collège échevinal. Bien qu'il se dégagerait dudit article 14 de la loi du 19 juillet 2004 que ce serait le conseil communal qui serait compétent pour décider des modifications à apporter au projet de PAG, il se dégagerait du libellé de la délibération de ce dernier du 7 décembre 2018 qu'en l'espèce, tout le travail de modification du projet aurait été effectué par le collège des bourgmestre et échevins et « (...) [serait] *renseigné pour être les prétendues Annexes I à III* (...) ». Ainsi, il y aurait eu immixtion du collège échevinal dans les compétences du conseil communal. Le conseil communal aurait procédé à un vote global, sans qu'il y aurait eu le moindre débat et sans qu'il aurait été possible d'avoir la moindre discussion en son sein, tandis que la commission d'urbanisme, qui serait une commission purement consultative, se serait réunie trois fois, à savoir les 13 et 27 novembre 2018, ainsi que le 4 décembre 2018, pour discuter du projet d'aménagement général.

Par ailleurs, la société demanderesse soutient que lors du vote du conseil communal du 7 décembre 2018, il aurait été procédé à une modification du projet d'aménagement général qui ne correspondrait à aucune des hypothèses de modification limitativement énumérées par l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004, en ce que dans la légende de la partie graphique du projet et concernant les « *indications complémentaires* », la référence aux articles 17 et 20 de la loi modifiée du

¹⁴ Cour adm., 23 février 2006, n° 20173C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Actes réglementaires, n° 31 et les autres références y citées.

19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après par « la loi du 19 janvier 2004 », auraient été remplacée par une référence aux articles 17 et 21 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après désignée par « la loi du 18 juillet 2018 ». Or, le contenu des articles 17 et 21 de la loi du 18 juillet 2018 serait différent de celui des articles 17 et 20 de la loi du 19 janvier 2004, la demanderesse soulignant encore que cette modification, qu'elle qualifie de substantielle, aurait été effectuée sans modification de l'évaluation environnementale stratégique, désignée en allemand « *Strategische Umweltprüfung* », en abrégé « SUP », « (...) et donc sans appréciation de la situation concrète (...) ».

Les parties défenderesses concluent au rejet du moyen tiré de la violation de l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004.

Cette dernière disposition légale est libellée comme suit :

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

Au plus tard dans les trois mois à compter de l'échéance du délai prévu à l'article 11, alinéa 2, le conseil communal décide de l'approbation ou du rejet du projet d'aménagement général.

Il peut approuver le projet dans sa forme originale ou y apporter des modifications qui soit sont proposées par la commission d'aménagement, soit répondent en tout ou en partie à l'avis émis par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, soit prennent en compte en tout ou en partie des observations et objections présentées.

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

En l'espèce, la délibération du conseil communal du 7 décembre 2018 précise que :

« (...) Considérant que le collège des bourgmestre et échevins, après avoir entendu les réclamants en vue de l'aplanissement des difficultés, a proposé au conseil communal les modifications telles que reprises dans le tableau en annexe (annexe I) ;

(...)

Considérant l'avis de la commission d'aménagement du 14 septembre 2018, réf. 13C/018/2018, 18308/13C;

Considérant que le collège des bourgmestre et échevins, sur base de l'avis mentionné ci-dessus, a proposé au conseil communal les modifications telles que reprises dans le tableau annexé (annexe II);

Considérant que le projet de PAG a encore été soumis par courrier du 14 mai 2018 au Ministère de l'Environnement ensemble avec le rapport sur les incidences environnementales élaboré par le bureau d'études TR-Engineering en application de l'article 7.2 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plan et programmes sur l'environnement, ainsi que l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

(...)

Considérant qu'en application de l'article 7.2 de la loi modifiée du 22 mai 2008 précitée, la Ministre ayant l'environnement dans ses attributions est appelée à émettre son avis sur l'évaluation environnementale stratégique ; que cet avis date du 11 septembre 2018 réf. 83.482/CL ;

(...)

Considérant l'avis de la Ministre de l'Environnement sur le projet de PAG au vu la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles du 11 septembre 2018, réf. 83.482/CL ;

Considérant que le collège des bourgmestre et échevins, sur base de l'avis mentionné ci-dessus, a proposé au conseil communal les modifications telles que reprises dans le tableau annexé (annexe III) ;

Considérant que les propositions de modifications apportées au projet du PAG suite aux réclamations et aux avis de la commission d'aménagement du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'Environnement ont été discutées lors des réunions de la commission d'urbanisme des 13 novembre et 27 novembre 2018 et du 4 décembre 2018 ; (...) ».

Sur base de ces considérations, le conseil communal a adopté le projet d'aménagement général « (...) tel qu'il a été modifié (...) », tout en précisant que « (...) Toutes les annexes font partie intégrante de la présente décision (...) ».

Les annexes I, II et III, telles que soumises à l'appréciation du tribunal, constituent des tableaux comprenant, notamment, d'une part, l'exposé des différentes réclamations, en ce qui concerne l'annexe I, celui des points soulevés dans l'avis de la commission d'aménagement, en ce qui concerne l'annexe II, et celui des points soulevés dans l'avis du ministre de l'Environnement, en ce qui concerne l'annexe III, et, d'autre part, la « Réponse du conseil communal » correspondant à ces différents éléments.

A l'instar de ce qui a été retenu ci-avant à propos de l'annexe I concernant les réclamations introduites à l'encontre du projet de PAG et pour des motifs analogues, le tribunal est amené à

retenir que les propositions de modification du collège échevinal suite aux avis respectifs de la commission d'aménagement et du ministre de l'Environnement sont matérialisées par ces annexes II et III. Le conseil communal, en adoptant le projet « (...) *tel que modifié* (...) » à travers un vote global, tout en précisant que les différentes annexes font partie intégrante de sa décision, a fait siennes les propositions de modification lui ayant ainsi été soumises par le collège échevinal.

C'est cependant à tort que la société demanderesse soutient qu'il y aurait de ce fait eu immixtion du collège échevinal dans les compétences du conseil communal, étant donné, d'une part, que l'alinéa 1^{er} de l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004 prévoit expressément que le collège échevinal soumet ses propositions de modification du projet de PAG au conseil communal et, d'autre part, qu'en adoptant le projet conformément aux propositions de modification lui soumises par le collège échevinal, le conseil communal a lui-même exercé le pouvoir décisionnel lui conféré par l'article 14, précité, de la loi du 19 juillet 2004. Ainsi, tant le collège échevinal que le conseil communal ont exercé leurs propres compétences leur dévolues par la loi, étant précisé, dans ce contexte, que si le conseil communal n'est pas lié par les propositions du collège échevinal, aucune disposition normative ne l'empêche toutefois de suivre lesdites propositions dans leur intégralité, s'il les estime fondées.¹⁵

De même, l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004 ne prévoit pas que le conseil communal devrait procéder au vote pour chaque objection ou chaque proposition de modification individuellement, mais se limite à préciser que le conseil communal « *décide de l'approbation ou du rejet du projet d'aménagement général* », de sorte à permettre au conseil communal d'adopter le projet d'aménagement général dans son ensemble par le biais d'un seul vote.¹⁶

Il s'ensuit, à défaut de réserve exprimée par l'un ou l'autre conseiller communal, que le conseil communal a pu valablement voter sur le projet d'aménagement général, sans émettre un vote séparé par objection ou par proposition de modification et que les contestations afférentes de la demanderesse sont à rejeter.

Quant à l'argumentation de la demanderesse selon laquelle il aurait été procédé à une modification du projet, qui ne ferait pas partie des modifications autorisées par l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004, le tribunal relève qu'il se dégage de cette dernière disposition légale que les modifications que le conseil communal peut apporter au projet de PAG lors de son vote, sans devoir renvoyer le dossier devant le collège échevinal, alors tenu de recommencer la procédure d'adoption du PAG, sont, en principe, issues de propositions pouvant émaner de manière formelle de trois sources, à savoir qu'elles peuvent émaner des propositions de la commission d'aménagement, sinon répondre en tout ou en partie à l'avis émis par le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions et finalement résulter de la prise en compte de toute ou partie des objections présentées par le public intéressé.

En l'espèce, il est constant en cause que lors du vote du conseil communal en date du 7 décembre 2018, les références aux articles 17 et 20 de la loi du 19 janvier 2004 ayant figuré dans la version initiale de la légende de la partie graphique du projet de PAG, sous la rubrique

¹⁵ Trib. adm., 22 octobre 2019, n° 41635 du rôle, disponible sur www.jurad.etat.lu.

¹⁶ En ce sens : trib. adm., 6 juillet 2020, n° 40569 du rôle, disponible sur www.jurad.etat.lu.

« *Indications complémentaires (à titre indicatif)* », ont été remplacées par des références aux articles 17 et 21 de la loi du 18 juillet 2018.

Il est encore constant en cause que cette modification ne trouve son origine ni dans les objections formulées par les administrés, ni dans les avis respectifs de la commission d'aménagement et du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, de sorte à ne pas correspondre à l'un des cas trois cas de figure prévus par l'article 14, alinéa 3 de la loi du 19 juillet 2004, dans lesquels le conseil communal peut modifier le projet de PAG, sans devoir le renvoyer devant le collège échevinal.

Se pose, dès lors, la question de savoir si le conseil communal pouvait néanmoins procéder à la modification en question du projet lors de son vote du 7 décembre 2018.

A cet égard, le tribunal relève que dans son arrêt du 13 juillet 2017, portant le numéro 39294C du rôle¹⁷, la Cour administrative a pris position quant aux possibilités de modification du projet d'aménagement général entre le vote prévu par l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004 et celui prévu par l'article 14 de la même loi, respectivement lors de ce dernier vote. A cet égard, elle a noté ce qui suit :

« (...) Tout simplement la question posée à ce niveau de la procédure est celle de savoir si le collège échevinal, après avoir présenté le projet de PAG au conseil communal et après renvoi en procédure par celui-ci conformément à l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004, peut encore, en cours de procédure, formuler des propositions de modification directement par rapport à ce projet ou si celui-ci doit rester inchangé de la part des autorités communales jusqu'à ce que le conseil communal y statue conformément à l'article 14 de la même loi.

Autrement dit, cette question s'articule autour du point de savoir, si entre le feu vert donné par le conseil communal sur base de l'article 10 de la même loi et l'adoption du projet en vertu de son article 14, le collège échevinal, puis le conseil communal peuvent encore, de leur propre initiative, faire entrer en procédure des éléments nouveaux qui ne se trouvaient pas contenus dans la version du projet pour laquelle le feu vert avait été donné conformément audit article 10.

La solution est à rechercher au niveau des objectifs de la procédure et de son déroulement effectif.

L'objectif essentiel de la procédure d'adoption du PAG va dans le sens qu'à la fois les deux organes étatiques appelés à donner leurs avis, à savoir, la commission d'aménagement auprès du ministère de l'Intérieur et le ministre de l'Environnement, et le public appelé à pouvoir formuler ses objections doivent pouvoir se fier à la version du projet de PAG qui a été officiellement communiquée par les instances communales et doivent dès lors pouvoir formuler respectivement leurs avis et objections en connaissance de cause par rapport au véritable projet communal de PAG pour lequel le feu vert a été donné.

¹⁷ Disponible sur www.jurad.etat.lu.

Il se dégage à partir de ces seules considérations qu'en principe le projet de PAG ne peut plus être changé par des amendements formulés par le collège échevinal, sous peine de priver les deux instances étatiques compétentes pour donner un avis, voire surtout le public qui ne dispose que de trente jours pour réagir, de leurs droits respectifs de prendre respectivement leurs avis voire de formuler une objection.

De ce point de vue, même si pratiquement l'on peut aisément imaginer à partir du plerum que fit, qu'en pleine discussion communale sur le projet, des améliorations éventuelles puissent jaillir encore peu après que le feu vert ait été donné par le conseil communal, conformément à l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004, un amendement communal ne se trouve néanmoins plus utilement proposable en principe dans le même train de procédure sous peine précisément de ne plus pouvoir utilement influencer ni devant les instances étatiques devant donner leur avis, ni surtout par rapport au public qui n'a que trente jours pour réagir par rapport au projet mis en procédure.

S'il est imaginable toutefois que pour des modifications mineures n'affectant pas directement les droits des parties par rapport au contenu précis du projet de PAG, telles des corrections d'éléments mineurs de terminologie, le redressement d'erreurs matérielles, la renumérotation d'articles ou d'autres modifications d'ordre secondaire, un amendement puisse encore être proposé utilement en cours de procédure par les instances communales après le feu vert donné conformément à l'article 10, il convient également de ne pas perdre de vue que ces éléments d'ordre mineur ne doivent pas nécessairement influencer avant le vote prévu par l'article 14, mais peuvent encore être pris en compte utilement lors de ce vote par le conseil communal.

Le standard est toujours le même : il ne faut pas que ces éléments de modification, même d'ordre mineur, ne soient de nature à changer le contenu même du projet de PAG d'une manière telle qu'un membre du public aurait eu un intérêt nouveau ou différent de faire une objection ou qu'un des deux organes étatiques appelés à faire son avis ait pu arriver à un avis différent en rapport avec le point modifié.

Dans une optique de flexibilité, la Cour ne retient dès lors pas le principe de fixité absolue du projet de PAG tel qu'envoyé en procédure par le vote du conseil communal prévu à l'article 10 de la loi du 19 juillet 2004, tandis qu'elle ne peut voir admettre avant le vote prévu par l'article 14 de la même loi que des amendements « légers » tels que ci-avant spécifiés.

Or, il est patent en cause que les modifications suggérées par le collège échevinal le 26 janvier 2016 et intégrées lors du vote communal du 11 juillet 2016 dans le PAG adopté ne sont pas d'ordre mineur et n'ont de la sorte été soumis ni à l'avis de la commission d'aménagement, ni à celui du ministre de l'Environnement ni n'ont été utilement entrevues par le public en vue d'une éventuelle objection afférente.

La question se pose alors encore de savoir si au niveau du vote pris sur base de l'article 14, le conseil communal a pu intégrer de sa propre initiative des éléments nouveaux dans sa délibération portant adoption du PAG, en dehors de ceux découlant, d'après l'énonciation formelle dudit article 14, des avis de la commission d'aménagement auprès du ministère de l'Intérieur et du ministre de l'Environnement ainsi que du toisement d'objections du public dans le cadre de la procédure d'aplanissement des difficultés.

Ici, il convient de préciser d'abord que la systémique de la procédure d'adoption du PAG va dans le sens tout d'abord que l'article 14 prévoit que seules des modifications découlant des avis respectifs de la commission d'aménagement et du ministre de l'Environnement voire de l'accueil de telle ou telle objection dans le cadre de la procédure d'aplanissement des difficultés puissent conduire vers des modifications du projet, tel que mis en procédure en vertu de l'article 10 de la même loi.

Si, ici encore, cette trame de base doit être observée, une certaine flexibilité, toujours nécessaire pour qu'une procédure puisse valablement aboutir compte tenu d'une réglementation outrancièrement complexe qui l'encadre, telle la loi du 19 juillet 2004 ensemble ses règlements d'exécution, exige que même si directement l'un ou l'autre des avis ou une objection d'un membre du public n'a pas impliqué une modification du PAG, pareil amendement doit néanmoins pouvoir être possible à ce stade de la part du conseil communal s'il se justifie dans une logique de mise en cohérence des éléments du projet de PAG à adopter qui, sinon, pêcheraient précisément pour raison d'incohérence.

Or, l'exigence de cohérence est essentielle dans la démarche d'adoption d'un PAG comme dans toute démarche de mise en place d'un acte réglementaire voire de nouvelles normes.

Ainsi, il doit être possible pour le conseil communal, dans une optique soit d'application du principe d'égalité devant la loi, en conformité à l'article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, soit encore dans une juste mise en œuvre du principe de proportionnalité, découlant lui-même du principe de l'égalité devant la loi et se trouvant érigé, par ailleurs, en tant que principe général du droit, après notamment avoir accueilli une objection d'un membre du public, de faire valoir la solution ainsi dégagée également pour tous les autres administrés voire pour les immeubles logés à la même enseigne que la situation de l'auteur de l'objection accueillie. (...) ».

Le tribunal déduit de cet arrêt que lors du vote du conseil communal portant adoption du projet d'aménagement général, des modifications de ce dernier autres que celles issues des objections des administrés ou des avis respectifs de la commission d'aménagement et du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions peuvent être décidées par le conseil communal dans deux cas de figure : (i) soit il s'agit de modifications mineures n'affectant pas directement les droits des parties par rapport au contenu précis du projet de PAG, telles que des corrections d'éléments mineurs de terminologie, le redressement d'erreurs matérielles, la renumérotation d'articles ou d'autres modifications d'ordre secondaire, le standard étant qu'il ne faut pas que ces éléments de modification, même d'ordre mineur, ne soient de nature à changer le contenu même du projet de PAG d'une manière telle qu'un membre du public aurait eu un intérêt nouveau ou différent de faire une objection ou qu'un des deux organes étatiques appelés à émettre son avis ait pu arriver à un avis différent en rapport avec le point modifié, (ii) soit l'amendement se justifie dans une logique de mise en cohérence des éléments du projet de PAG à adopter qui, sinon, pêcheraient précisément pour raison d'incohérence. Selon la Cour, cette dernière hypothèse se trouve vérifiée, notamment, lorsque le conseil communal, dans une optique soit d'application du principe d'égalité devant la loi, en conformité à l'article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, soit encore dans une juste mise en œuvre du principe de proportionnalité, découlant lui-même du principe de l'égalité devant la loi et se trouvant érigé, par ailleurs, en tant que principe général du droit, après notamment avoir accueilli une objection d'un membre du public, fait valoir la solution ainsi dégagée également pour

tous les autres administrés, voire pour les immeubles logés à la même enseigne que la situation de l'auteur de l'objection accueillie.

En l'espèce, le tribunal relève que la modification litigieuse porte, d'après les énonciations de la partie graphique du PAG, sur des éléments fournies à titre indicatif, c'est-à-dire dépourvus de valeur réglementaire. De ce fait, la modification en question n'a pas directement affecté les droits des parties par rapport au contenu précis du projet de PAG et n'a pas changé le contenu même du projet de PAG d'une manière telle qu'un membre du public aurait eu un intérêt nouveau ou différent de faire une objection ou qu'un des deux organes étatiques appelés à faire son avis ait pu arriver à un avis différent en rapport avec le point modifié.

De même, dans la mesure où ladite modification a été apportée au projet pour la simple raison que la loi du 19 janvier 2004, applicable au moment de la « mise sur orbite » du projet en date du 4 mai 2018, a été abrogée et remplacée par la loi du 18 juillet 2018, entrée en vigueur le 9 septembre 2018, soit avant le vote litigieux du conseil communal en date du 7 décembre 2018, il aurait été manifestement incohérent de maintenir la référence à une loi entretemps abrogée dans la partie graphique du projet d'aménagement général.

Le tribunal déduit des considérations qui précèdent que cette modification a pu être apportée au projet, sans qu'il en découle une violation de l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004. L'argumentation afférente de la demanderesse encourt, dès lors, le rejet.

En tout état de cause, il ressort encore de la jurisprudence de la Cour administrative¹⁸ que dans le cadre d'un recours dirigé à l'encontre d'un PAG, un moyen critiquant une simple indication n'ayant qu'un caractère indicatif et point réglementaire, tel que c'est le cas du moyen sous analyse, doit être regardé comme étant inopérant.

Il suit des considérations qui précèdent que le moyen tiré de la violation de l'article 14 de la loi du 19 juillet 2004 est à rejeter pour n'être fondé en aucune de ses branches.

3) Quant au moyen tiré de la violation de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004

La société demanderesse soulève encore un moyen tiré de la violation de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004, au motif que dans sa décision déférée du 1^{er} août 2019, le ministre aurait omis de prendre position quant à sa demande tendant à la suppression du classement de la partie nord de la parcelle ... en « zone de parc public ».

Les parties défenderesses concluent au rejet de ce moyen.

Le tribunal relève qu'aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004, « *Le ministre statue sur les réclamations dans les trois mois qui suivent le délai prévu à l'article 16 alinéa 1, respectivement dans les trois mois suivant la réception des avis de la commission d'aménagement et du conseil communal prévus à l'article qui précède, en même temps qu'il décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, qui prend dès lors la désignation de*

¹⁸ Cour adm., 27 février 2020, n° 43709C du rôle, disponible sur www.jurad.etat.lu.

plan d'aménagement général. »

Il s'ensuit que le ministre est appelé, d'une part, à statuer sur les réclamations et, d'autre part, à décider de l'approbation définitive du projet d'aménagement général, dans le cadre de la décision qu'il est amenée à prendre en application de l'article 18 précité.

En l'espèce, dans sa décision déférée, le ministre a relevé que « (...) [p]our la parcelle n° ..., la réclamante demande tout d'abord la suppression de la « servitude « urbanisation-chiroptères » **CH** » et le remplacement de la « zone de parc public [PARC] » par une « zone mixte urbaine [MIX-u] », sinon par une « zone d'habitation 1 [HAB-1] », pour ensuite noter ce qui suit : « (...) Ce volet de la réclamation est non fondé, alors que le couloir pour chiroptères protégés nécessite d'être conservé pour des raisons de protection d'espèces (...) ».

Indépendamment de la question de savoir si, à travers la référence faite à la nécessité de la conservation d'un couloir pour chiroptères, le ministre ait entendu motiver le maintien non seulement du classement en « zone de servitude « urbanisation – chiroptères » », mais aussi du classement en « zone de parc public », il ne saurait faire de doute, au vu du libellé même de la décision déférée, et compte tenu du fait que les deux classements critiqués par la société ... ont justement été maintenus par le ministre, que ce dernier a rejeté la demande visant à remplacer le classement en « zone de parc public » par un classement en « zone mixte urbaine » ou en « zone d'habitation 1 ». La partie étatique a, par ailleurs, fourni une motivation afférente en cours d'instance contentieuse, qui est suffisamment précise pour permettre à la partie demanderesse d'assurer la défense de ses intérêts en connaissance de cause, en soutenant, notamment, que le classement litigieux se justifierait par des considérations tant environnementales qu'urbanistiques, et en se référant, à cet égard, d'une part, à l'avis du ministre de l'Environnement du 13 juin 2016, rendu en application de l'article 6 (3) de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ci-après désignée par « la loi du 22 mai 2018 », ayant relevé l'importance du site litigieux pour le maillage écologique de la localité et pour les chiroptères et, d'autre part, à l'étude préparatoire, aux termes de laquelle « (...) Lors de la conception des nouveaux quartiers d'habitation d'une certaine importance, par exemple le quartier « ... » et le site « ... » à Bettembourg, il sera[it] important de prévoir des espaces libres de verdure et des coulées vertes pour offrir des interconnexions entre le milieu naturel et le tissu bâti pour favoriser la récréation et les projets de renaturation (Be13). (...) », la partie étatique ayant souligné, dans ce contexte, que la partie de parcelle litigieuse serait entourée au sud et au nord de terrains destinés à être urbanisés au niveau des zones « PAP NQ – SD : B14 » et « PAP NQ – SD : B13 ».

Au vu des considérations qui précèdent, le moyen tiré de la violation de l'article 18 de la loi du 19 juillet 2004 est à rejeter pour ne pas être fondé.

B) Quant à la légalité interne des décisions déférées

Le tribunal relève, à titre liminaire, que les autorités communales, lorsqu'elles initient des modifications de leurs plans d'aménagement, doivent être mues par des considérations légales d'ordre urbanistique ayant trait à l'aménagement des agglomérations et d'ordre politique tirées de l'organisation de la vie en commun sur le territoire donné, tendant les unes et les autres à une

finalité d'intérêt général et dans ce contexte, lesdites autorités doivent veiller tant à la conservation de l'esthétique urbaine qu'au développement rationnel des agglomérations.¹⁹

Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que saisi d'un recours en annulation, le juge administratif est appelé à vérifier, d'un côté, si, au niveau de la décision administrative querellée, les éléments de droit pertinents ont été appliqués et, d'un autre côté, si la matérialité des faits sur lesquels l'autorité de décision s'est basée est établie. Au niveau de l'application du droit aux éléments de fait, le juge de l'annulation vérifie encore s'il n'en est résulté aucune erreur d'appréciation se résolvant en dépassement de la marge d'appréciation de l'auteur de la décision querellée. Le contrôle de légalité à exercer par le juge de l'annulation n'est pas incompatible avec le pouvoir d'appréciation de l'auteur de la décision qui dispose d'une marge d'appréciation. Ce n'est que si cette marge a été dépassée que la décision prise encourt l'annulation pour erreur d'appréciation. Ce dépassement peut notamment consister dans une disproportion dans l'application de la règle de droit aux éléments de fait. Le contrôle de légalité du juge de l'annulation s'analyse alors en contrôle de proportionnalité.²⁰

S'il est certes vrai que le choix d'entériner ou de ne pas entériner la modification d'un plan d'aménagement relève d'une dimension politique et échappe comme tel au contrôle des juridictions de l'ordre administratif saisies d'un recours en annulation, il n'en demeure pas moins que tout acte administratif doit reposer sur un motif dont le juge administratif vérifie tant l'existence que la légalité. Cette exigence découle du fait que le juge administratif a l'obligation de vérifier si les autorités administratives compétentes n'ont pas violé la loi, commis un excès de pouvoir ou un détournement de pouvoir et cette obligation de motivation existe également pour les actes à caractère réglementaire qui, quoique discrétionnaires, doivent être pris dans l'intérêt général, de sorte qu'il importe que les autorités administratives compétentes fassent connaître le ou les motifs qui les ont guidées dans leur décision, le contrôle exercé par le juge de l'annulation ne portant dès lors pas sur l'opportunité, mais sur la réalité et la légalité des motifs avancés²¹.

Quant aux objectifs devant guider les autorités communales, lorsqu'elles initient des modifications de leurs plans d'aménagement, ainsi que l'autorité ministérielle, dans le cadre de l'exercice de son contrôle tutélaire, il y a lieu de se référer à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, aux termes duquel « *Les communes ont pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal par:*

(a) une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux;

(b) un développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire;

(c) une utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et une utilisation des énergies renouvelables;

¹⁹ Trib. adm., 20 octobre 2004, n° 17604 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 180 et les autres références y citées.

²⁰ Cour adm., 9 novembre 2010, n° 26886C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 39 et les autres références y citées.

²¹ Trib. adm., 23 mars 2005, n° 18463 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 684 et les autres références y citées.

(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. ».

1) Quant à la parcelle ...

La société demanderesse explique que sous l'ancien PAG, la parcelle ... aurait été classée partiellement en « *zone de forte densité* », superposée d'une « *zone soumise à PAP* », et partiellement en « *zone de verdure* ». Ce classement aurait été contesté dans le cadre d'un recours contentieux, qui aurait abouti à un jugement du tribunal administratif du 25 juillet 2001, portant le numéro 12318a du rôle, et à un arrêt de la Cour administrative du 8 janvier 2002, portant le numéro 13891C du rôle.

Or, dans le cadre du nouveau PAG, l'intégralité de la parcelle litigieuse serait classée en « *zone de bâtiments et équipements publics* », sans que les autorités communales aient expliqué ce qu'elles entendraient faire sur cette parcelle ne leur appartenant pas.

Toutefois, l'administration communale serait propriétaire de 457,63 hectares de terrains à Bettembourg, ce qui équivaldrait à 21,20 % du territoire communal. A l'intérieur du périmètre d'agglomération, elle serait propriétaire de 52,80 hectares. Le centre sportif de la commune, situé au nord de la parcelle litigieuse, disposerait, aux termes de l'étude préparatoire, d'un « (...) *grand potentiel de réaménagement de ses espaces libres, d'autant plus que le service d'incendie sera relocalisé à moyen terme* (...) », l'administration communale souhaitant également « *relocalis[er] ailleurs une partie des emplacements de stationnement, voir[e] tous les emplacements* (...) ». La surface de ces emplacements de stationnement serait approximativement de 58,30 ares et celle occupée par le service d'incendie serait de 23,40 ares, ce qui donnerait une surface totale de 81,70 ares, alors que la parcelle ... n'aurait qu'une surface de 73,74 ares.

La demanderesse insiste encore sur le fait que l'étude préparatoire ne préciserait pas quelles constructions seraient projetées sur sa parcelle. Si dans ladite étude, dans le cadre de la description du concept de développement urbain et concernant le thème « *renforcer l'offre en équipements publics* », il serait exposé, par rapport au « *site près de la piscine au centre de Bettembourg* », que des terrains entre la rue ... et le chemin de fer à Bettembourg auraient été réservés pour de futurs besoins en équipements publics et que ces terrains seraient adjacents aux équipements publics existants, ces « *futurs besoins en équipements publics* » n'y seraient néanmoins pas décrits de façon concrète. Ceci serait en contradiction avec la volonté des autorités communales de transformer tout le site actuel qui dégagerait plus de 80 ares de terrains. Il serait ainsi démontré que les autorités communales chercheraient, sans aucune justification réelle, à s'emparer de la parcelle litigieuse, ce qui constituerait une expropriation cachée. En effet, dans les deux précédents PAG, les autorités communales auraient souhaité voir la construction de logements sur cette parcelle. Puis, elles auraient fait une « (...) *volte-face importante* (...) », en décidant qu'elles y voudraient réaliser des infrastructures publiques, sans cependant être capables de dire lesquelles et malgré le fait qu'elles disposeraient d'ores et déjà de réserves foncières suffisantes.

En se prévalant d'un arrêt de la Cour administrative du 18 décembre 2014, portant le numéro 34916C du rôle, aux termes duquel nonobstant le changement de la législation de l'urbanisme communal en 2004, la planification du territoire communale n'aurait pas commencé à zéro et s'inscrirait dans le *continuum* d'un tissu plus ou moins structuré, la société ... soutient qu'en l'espèce, il n'y aurait aucun *continuum*. Au contraire, il y aurait une commune qui souhaiterait s'emparer d'une parcelle, sans en payer le prix réel. En conclusion, la société demanderesse soutient que le classement litigieux, d'une part, violerait le principe de confiance légitime, alors que sa parcelle aurait toujours été classée en zone d'habitation et, d'autre part, constituerait une expropriation cachée.

Sur ce dernier point, la société demanderesse souligne qu'elle aurait reçu une étude diligentée par l'administration communale aux fins de l'évaluation de sa parcelle. Cette évaluation aurait été faite en tenant compte du classement en « *zone de bâtiments et équipements publics* » et le prix proposé aurait été de ... euros l'are, au lieu des ... euros l'are correspondant à une parcelle classée en zone d'habitation. En se prévalant de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013, inscrit sous le numéro ... du registre, ainsi que de l'article 10 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 », la société ... soutient qu'un particulier ne pourrait pas construire en « *zone de bâtiments et équipements publics* » et que seuls l'Etat, une commune ou un établissement public pourraient le faire et ceci pour des projets d'utilité publique. Il y aurait, dès lors, bien une expropriation, au sens de l'article 16 de la Constitution. A cet égard, la société demanderesse précise encore (i) qu'un PAG ne serait pas une norme d'utilité publique, (ii) que dans la mesure où l'administration communale serait incapable de préciser quel projet elle entendrait réaliser sur la parcelle litigieuse, elle ne saurait se prévaloir d'un projet d'utilité publique et (iii) que la valeur d'une parcelle classée en « *zone de bâtiments et équipements publics* », mais qui aurait depuis plus de 40 ans été classée en zone d'habitation, dont 20 ans en « *zone de forte densité* », n'équivaudrait pas à une juste indemnité, de sorte qu'il y aurait violation de l'article 16, précité, de la Constitution.

Les parties défenderesses concluent au rejet de cet argumentaire de la société

Le tribunal relève en premier lieu que la « *zone de bâtiments et équipements publics* », dans laquelle la parcelle ... est classée à travers le PAG litigieux, est régie par l'article 6 de la partie écrite de ce dernier, qui prévoit ce qui suit :

« *La zone de bâtiments et d'équipements publics est réservée aux constructions et aménagements d'utilité publique et est destinée à satisfaire des besoins collectifs.*

Seuls des logements de service ainsi que les logements situés dans les structures médicales ou paramédicales, les maisons de retraite, les internats, les logements pour étudiants, les logements locatifs sociaux et les logements destinés à l'accueil de demandeurs de protection internationale y sont admis. ».

Le tribunal relève ensuite que s'il est exact que sous l'empire de l'ancien PAG, la parcelle litigieuse a été classée pour partie en « *zone de forte densité* » et pour partie en « *zone de verdure* »,

il est également constant en cause que ladite parcelle est directement adjacente à une vaste « *zone de bâtiments et équipements publics* » accueillant d'ores et déjà de nombreux équipements publics, dont notamment une piscine et un hall multisport.

Par ailleurs, s'il ressort certes de l'étude préparatoire que « (...) [l]e site des équipements publics, la piscine, service incendie, recèle un grand potentiel de réaménagement de ses espaces libres, d'autant plus que le service d'incendie sera relocalisé à moyen terme (...) »²², il s'en dégage également que « (...) [l]a commune ne dispose pas de terrains d'une surface suffisante pour aménager des équipements publics d'envergure (...) »²³, que « (...) [l]a commune de Bettembourg souhaite encourager le développement d'équipements collectifs et publics sur son territoire pour d'une part accompagner de manière cohérente la croissance démographique inhérente à la réalisation des projets ponctuels et d'envergure qui augmentent l'offre en habitation dans la commune mais aussi répondre aux besoins d'utilité publique et satisfaire des besoins collectifs (...) »²⁴ et qu'ainsi, s'agissant du « site près de la piscine au centre de Bettembourg », « (...) [d]es terrains entre la rue ... et le chemin de fer à Bettembourg ont été réservés pour de futurs besoins en équipements publics. Ces terrains sont adjacents aux équipements publics existants, ... , ... (...) ».

Tel que souligné à juste titre par la partie étatique, il s'ensuit que pour répondre aux besoins en équipements collectifs d'une population grandissante et face au constat selon lequel elles ne disposent pas de terrains d'une surface suffisante pour aménager des équipements publics d'envergure, les autorités communales se sont trouvées confrontées au besoin d'étendre les surfaces destinées à accueillir à l'avenir de tels équipements.

Contrairement à ce que suggère la partie demanderesse, le seul constat d'un potentiel de réaménagement des espaces libres se trouvant sur la « *zone de bâtiments et équipements publics* » longeant sa parcelle du côté nord n'est pas incompatible avec l'existence de ce besoin. Il en est de même en ce qui concerne le fait que la commune est propriétaire de 457,63 hectares de terrains à Bettembourg, dont 52,80 hectares situés à l'intérieur du périmètre d'agglomération, étant donné qu'il n'est pas inconcevable que de par leur utilisation actuelle et leurs caractéristiques concrètes, telles que leur surface, leur emplacement et leur topographie respectives, ces terrains ne permettent pas, à eux seuls, de satisfaire aux besoins en équipements publics de la population.

Au vu des considérations qui précèdent et dans la mesure où le classement de la parcelle litigieuse en « *zone de bâtiments et équipements publics* » permet une extension cohérente vers le sud de la « *zone de bâtiments et équipements publics* » préexistante, à laquelle la parcelle en question est directement adjacente et qui accueille d'ores et déjà de nombreux équipements publics, les autorités communales et de tutelle n'ont pas dépassé leur marge d'appréciation, en procédant au classement litigieux, mais ont poursuivi une finalité d'intérêt général, à savoir celle d'assurer à la population – présente et à venir – des conditions de vie optimales, en veillant à une utilisation rationnelle du sol et de l'espace urbain et à un développement harmonieux des structures urbaines, conformément à l'article 2 a) et b) de la loi du 19 juillet 2004.

²² Etude préparatoire, Section 2, p. 29.

²³ *Ibid.*, Section 1, p. 77.

²⁴ *Ibid.*, Section 2, p. 23.

Cette conclusion n'est pas énervée par l'argumentation de la société ... ayant trait à l'absence d'un projet concret dont la réalisation est prévue sur sa parcelle. En effet, l'essence même des règles urbanistiques consiste à prévoir et à programmer l'aménagement urbain, de sorte que les autorités communales et de tutelle doivent être admises à classer des parcelles en « *zone de bâtiments et équipements publics* » en vue d'un objectif à réaliser ou à développer le cas échéant à l'avenir seulement.²⁵

Quant au moyen tiré d'une violation du principe de confiance légitime, le tribunal précise que ce principe, qui s'apparente au principe de la sécurité juridique, s'oppose à ce que l'administration opère brusquement des revirements de comportement revenant sur les promesses faites aux administrés, autrement dit, le principe de confiance légitime implique que l'administré est en droit d'exiger de l'autorité administrative qu'elle ne se départisse pas brusquement d'une attitude qu'elle a suivie dans le passé.²⁶

Un administré ne peut prétendre au respect d'un droit acquis que si, au-delà de ses attentes, justifiées ou non, l'autorité administrative a créé à son profit une situation administrative acquise et a réellement reconnu ou créé un droit subjectif dans son chef. Ce n'est qu'à cette condition que peut naître dans le chef d'un administré la confiance légitime que l'administration respectera la situation par elle créée, les deux notions de droits acquis et de légitime confiance étant voisines.²⁷

Dans ce contexte, la société demanderesse ne saurait valablement déduire de violation du principe de confiance légitime du fait que dans le passé, les autorités communales auraient souhaité affecter sa parcelle au logement, ce qui se serait traduit par le classement partiel de cette parcelle en « *zone de forte densité* », dans l'ancien PAG. En effet, la mutabilité des PAG relève de leur essence même, consistant à répondre à des contraintes variables à travers le temps concernant à la fois les aspects urbanistiques de l'aménagement des agglomérations et le volet politique de la vie en commun sur le territoire donné. Il en découle que les parties intéressées, dont les propriétaires d'immeubles, n'ont pas un droit acquis au maintien d'une réglementation communale d'urbanisme donnée, étant entendu que les changements à y apporter ne sauraient s'effectuer de manière arbitraire, mais, appelés à résulter de considérations d'ordre urbanistique et politique pertinentes répondant à une finalité d'intérêt général, ils sont à opérer suivant la procédure prévue par la loi comportant la participation de tous les intéressés, étant relevé que le tribunal vient de retenir qu'en l'espèce, le classement litigieux répond à une finalité d'intérêt général.

Le moyen tiré d'une violation du principe de confiance légitime encourt, dès lors, le rejet.

Quant au moyen ayant trait à une expropriation cachée violant l'article 16 de la Constitution, le tribunal relève que ce dernier prévoit ce qui suit : « *Nul ne peut être privé de sa*

²⁵ Voir, par analogie : trib. adm., 25 juin 2008, n° 22066 du rôle, non réformé sur ce point par Cour adm., 30 avril 2009, n° 24660C du rôle, ainsi que : trib. adm., 22 juin 2020, n° 40639 du rôle, tous disponibles sur www.jurad.etat.lu

²⁶ Trib. adm., 22 juin 2016, n° 36604 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Lois et Règlements, n° 49 et les autres références y citées.

²⁷ Trib. adm. 25 janvier 2010, n° 25548 du rôle, confirmé sur ce point par Cour adm., 18 mai 2010, n° 26683C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Lois et Règlements, n° 48 et les autres références y citées.

propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi. ».

En l'espèce, aucun transfert de propriété de la parcelle litigieuse n'a été décidé ou ne s'est opéré, de sorte qu'en principe, aucune expropriation, au sens de l'article 16 de la Constitution ne peut être constatée.

Il est exact qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive le propriétaire de ses aspects essentiels peut constituer une expropriation.²⁸

Or, en l'espèce, si le classement de la parcelle litigieuse en « *zone de bâtiments et équipements publics* » a certes affecté le droit de propriété de la demanderesse, dans la mesure où elle ne peut pas librement décider de l'affectation de son terrain, elle n'est toutefois pas privée de sa propriété et ledit classement a uniquement apporté des limitations au droit d'usage de cette dernière, de sorte que parmi les trois attributs classiques du droit de propriété, seul l'« *usus* » est affecté puisqu'il est désormais encadré, sans pour autant être atteint dans sa substance, tandis que l'« *abusus* » et le « *fructus* » restent intact. Dans ce contexte, le tribunal relève que c'est à juste titre que les parties défenderesses font valoir que contrairement à l'argumentation de la société ..., selon laquelle un particulier ne pourrait pas construire en « *zone de bâtiments et équipements publics* » et que seuls l'Etat, une commune ou un établissement public pourraient le faire et ceci pour des projets d'utilité publique, une personne privée peut bien être autorisée à ériger des constructions sur une parcelle classée en « *zone de bâtiments et équipements publics* », aussi longtemps que la construction projetée répond à l'une des affectations prévues par l'article 6 de la partie écrite du PAG, construction qu'il pourra, par la suite, utiliser et exploiter, dans les limites de la législation applicable. Il suit des considérations qui précèdent que le classement en « *zone de bâtiments et équipements publics* » n'entrave pas les attributs du droit de propriété d'une manière telle que la limitation opérée puisse être qualifiée d'équivalente à une expropriation.

Par ailleurs, le tribunal relève que dans son arrêt du 4 octobre 2013, inscrit sous le numéro ... du registre, la Cour constitutionnelle a retenu par rapport à une question de constitutionnalité dont elle a été saisie dans le cadre d'un recours contentieux dirigé contre l'adoption d'un nouveau PAG ayant notamment classé des parcelles en zone non constructible qui étaient auparavant classées en zone constructible que : « (...) *l'article 16 de la Constitution garantit la protection du droit de propriété et prohibe l'expropriation, autrement que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité;*

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

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

²⁸ Cour const., 26 septembre 2008, n° 00046 du registre et Cour const., 4 octobre 2013, numéro 00101 du registre.

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

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

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

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

Au vu de la solution ainsi dégagée par la Cour constitutionnelle, le tribunal est amené à conclure qu'il n'appartient pas au juge administratif de sanctionner le reclassement d'un terrain d'une zone constructible en une autre zone constructible, pour autant, évidemment, que la nouvelle réglementation ait été adoptée dans un but d'intérêt général, ce qui est le cas dans la présente affaire, ainsi que le tribunal vient de le retenir.

De même, au vu du susdit arrêt de la Cour constitutionnelle, il n'appartient pas non plus au tribunal de sanctionner le classement litigieux au motif de l'absence d'indemnisation de ses conséquences pécuniaires et il est loisible à la demanderesse de faire valoir ses prétentions indemnitaires devant le juge judiciaire, seul compétent en la matière, auquel il appartiendra alors de faire la balance entre les servitudes imposées et l'utilité publique à leur base²⁹.

Le moyen tiré de l'article 16 de la Constitution encourt, dès lors, le rejet.

Il suit des considérations qui précèdent que les contestations de la société demanderesse ayant trait au classement de la parcelle ... en « *zone de bâtiments et équipements publics* » sont à rejeter dans leur ensemble.

2) Quant à la parcelle ...

Après avoir souligné, d'une part, que la renaturation de la « ... », qui aurait été invoquée par l'administration communale dans le cadre du litige ayant abouti aux susdits jugement et arrêt

²⁹ Voir, sur ce dernier point : Cour adm., 18 décembre 2014, n° 34916C du rôle, cité in R. Ergec et F. Delaporte, Contentieux administratif luxembourgeois, Pas. adm. 2020, n° 274bis.

du tribunal administratif et de la Cour administrative des 25 juillet 2001 et 8 janvier 2002 à titre de motif à la base du classement de la parcelle ... en « *zone de verdure* » par l'ancien PAG, n'aurait toujours pas été entamée à l'heure actuelle et ne serait mentionnée ni dans l'étude préparatoire, ni dans l'accord de coalition et, d'autre part, qu'à l'endroit litigieux, ledit ruisseau serait toujours canalisé, la société ... explique que la parcelle ... serait subdivisée en trois parties, à savoir la partie nord, la partie centrale et la partie sud.

a) Quant à la partie nord de la parcelle ...

La demanderesse conteste le bien-fondé du classement de la partie nord de la parcelle ... en « *zone de servitude* « *urbanisation – chiroptères* » ». A cet égard, elle soutient qu'il se dégagerait de l'article 30 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 que de telles servitudes seraient instaurées uniquement aux fins d'assurer la sauvegarde de la qualité urbanistique, ainsi que de l'environnement naturel et du paysage d'une certaine partie du territoire communal. Or, il ressortirait de la SUP que les deux espèces de chauves-souris répertoriées sur le site en question seraient présentes sur tout le territoire de la commune et que ces chauves-souris se nourriraient des insectes vivant à côté du cours d'eau, mais sur une autre parcelle à proximité, dont la société ... serait également propriétaire, à savoir celle portant le numéro cadastral Par contre, aucune étude environnementale n'aurait été effectuée sur la partie nord de la parcelle ..., ainsi que cela se dégagerait de la « (...) *partie graphique* (...) » de la SUP. Dès lors, le PAG ne pourrait imposer une servitude d'urbanisation pour les chiroptères, alors qu'un tel besoin ne serait pas renseigné dans une étude environnementale.

Au vu de ces éléments, le classement de la partie de parcelle litigieuse en « *zone de parc public* » ne se justifierait pas par des considérations urbanistiques.

Ce classement ne se justifierait pas non plus par la possibilité d'agrandissement du parc ..., étant donné qu'il n'existerait plus de liaison entre ce dernier et la partie nord de la parcelle ... et que la présence de la « ... » empêcherait la création d'une telle liaison. Or, selon l'article 27 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017, une « *zone de parc public* » ferait partie de la zone verte, de sorte que seules des constructions définies à l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004 y seraient admissibles et que, dès lors, la partie de parcelle concernée serait inconstructible.

Dans ce contexte, la société ... insiste sur le fait que ce classement ne serait pas justifié par un motif d'ordre environnemental, tout en soulignant qu'à ce jour, rien n'aurait été entrepris pour la renaturation de la « ... », alors qu'au niveau des nouveaux terminaux intermodaux entre Bettembourg et Dudelange, une telle renaturation aurait été achevée depuis octobre 2015, après des travaux d'une durée de 15 mois. La « (...) *déclaration du collègue échevinal pour la période de 2017 à 2023* (...) » resterait muette au sujet de la renaturation de la « ... » et seule la renaturation de l'Alzette y serait évoquée. Dans l'avis du ministre de l'Environnement du 11 septembre 2018 relatif à la SUP, il serait indiqué qu'« (...) il [serait] *prévu de revitaliser/renaturer le cours d'eau* « ... » (...) » et que « (...) *le projet devra[it] être réalisé en concertation avec l'Administration de la gestion de l'eau* (...) ». Or, la revitalisation et la renaturation seraient deux choses totalement différentes et ne seraient pas consommatrices de la même surface à proximité. S'il s'agit d'une revitalisation, il n'y aurait pas lieu d'imposer une servitude. Par ailleurs, le fait qu'il serait fait référence à une concertation avec l'Administration de la gestion de l'eau prouverait que le projet

n'aurait, à ce jour, pas encore été entamé, et ce depuis des décennies, la société demanderesse en déduisant que rien ne serait non plus entrepris « (...) *sur les 6 voire les 12 prochaines années* (...) ».

En conclusion, la société demanderesse fait plaider que le classement de la partie de parcelle litigieuse en « *zone de parc public* » procéderait d'une volonté de nuire. Si la commune veut étendre le parc, il lui serait loisible de le faire à côté du parc existant, ou sur le parc se trouvant à 300 mètres au nord, à côté de la rue ... et de la rue ..., sur une parcelle appartenant à la commune, et non pas sur celle d'un propriétaire privé, qui serait constitutive d'une « ... » et serait située juste à côté d'immeubles d'habitation. Dans ce contexte, la société demanderesse donne à considérer, d'une part, qu'il se dégagerait de la partie graphique du PAG que dans le quartier concerné, il y aurait d'ores et déjà 4 parcs publics dans un rayon de 500 mètres et, d'autre part, qu'il ressortirait de l'étude préparatoire que la commune compterait 7 parcs urbains, dont 6 dans la localité de Bettembourg, et que les autorités communales ne compteraient créer que deux parcs supplémentaires, l'une au niveau de la rue ... et l'autre au lieu-dit ..., de sorte qu'elles n'indiqueraient pas vouloir réaliser un autre parc sur le site litigieux.

Il y aurait, dès lors, une expropriation forcée, la société demanderesse se prévalant, à cet égard, d'un jugement du tribunal administratif du 7 juillet 2007, portant le numéro ... du rôle.

Dans ce contexte, elle invoque encore un arrêt de la Cour administrative du 12 juillet 2016, portant le numéro 37825C du rôle, ayant retenu que les attributs du droit de propriété ne pourraient être atteints dans leur substance qu'en vertu d'une restriction découlant de la loi. Or, la loi du 19 juillet 2004 ne prévoirait rien à cet égard. Pourtant, en application de l'article 32 (3) de la Constitution, dans une matière réservée par la Constitution à la loi, telle que celle de l'espèce, un règlement grand-ducal ne pourrait qu'exécuter les conditions, modalités et finalités prévues par la loi. Cependant, même le règlement grand-ducal du 8 mars 2017 serait muet. Rien ne serait non plus indiqué dans l'étude préparatoire. Des conditions particulières seraient prévues toutefois par « (...) *l'article 22 du projet de refonte du PAG* (...) ». Ces servitudes seraient telles que le propriétaire ne pourrait plus user de sa parcelle, qu'il ne pourrait plus en récolter les fruits et qu'il ne pourrait plus la vendre à l'acheteur de son choix, au vu de l'affectation d'utilité publique. De telles restrictions, qui priveraient un propriétaire non seulement de son usage de son droit de propriétaire, mais de la substance de ce dernier, devraient être prévues par la loi et non pas par un règlement communal. Il y aurait, dès lors, violation de l'article 16 de la Constitution, sinon erreur manifeste d'appréciation.

Quant au classement de la partie de parcelle litigieuse en « *zone de servitude « urbanisation – chiroptères* » », la société demanderesse donne encore à considérer qu'il se dégagerait de la SUP que les chauves-souris se nourriraient des insectes du cours d'eau « ... ». Or, à l'endroit litigieux, ce dernier serait canalisé, et ce par le biais d'une canalisation fermée. Etant donné qu'il ne pourrait ainsi y avoir d'insectes, les chauves-souris ne pourraient s'y nourrir. Par ailleurs, si le ministre soutient qu'il y aurait un couloir pour chauves-souris, aucune SUP n'y aurait néanmoins été effectuée.

Les parties défenderesses concluent au rejet de ces moyens.

Quant au bien-fondé des classements litigieux de la partie nord de la parcelle ..., le tribunal

relève en premier lieu que c'est à tort que la partie demanderesse soutient que cette partie de parcelle n'aurait pas fait partie de la SUP. En effet, il ressort du document intitulé « *Strategische Umweltprüfung (SUP) – Umweltbericht zur Neuaufstellung des Plan d'aménagement général (PAG) der Gemeinde Bettemburg* » d'avril 2018 que la partie de parcelle concernée a été traitée au titre de la surface Be05, ainsi que cela se dégage des explications figurant sous l'intitulé « *10.2.3.8 Darstellung der Fläche im aktuellen PAG-Projekt* », ensemble le graphique y figurant, intitulé « *Abbildung 26 : Die Fläche Be05 im neuen PAG* ». En effet, d'une part, ce graphique montre une surface délimitée par un trait rouge englobant, notamment, outre la parcelle ..., la parcelle ..., en ce compris la partie nord de celle-ci. D'autre part, sous le susdit intitulé, les auteurs de la SUP ont noté ce qui suit : « (...) *Die aktuelle PAG-Planung sieht für die Fläche Be05 im Norden und im Südwesten eine Wohnbebauung vor. Diese Fläche ist vollständig überlagert mit einer Zone soumise à un PAP "nouveau quartier". Entlang der Bahnlinie soll ein urbanes Mischgebiet (MIX-u) entstehen; im Südosten befindet sich eine Zone für öffentliche Einrichtungen. Der geplante Renaturierungsbereich ist als "PARC" ausgewiesen und fällt damit in die nicht bebaubare "zone verte".*³⁰ (...) *Entlang des ... befindet sich eine Zone de servitude "urbanisation" CE (Cours d'eau), zur Renaturierung des Der geplante Park ist mit einer Zone de servitude "urbanisation" CH (Chiroptères) überlagert, um hier die Bedingungen als Jagdhabitat und Korridor für Fledermäuse zu optimieren.*³¹ (...) », de sorte à s'être expressément référés à la surface située à l'endroit litigieux classée en « *zone de parc public* », soit, notamment, à la partie nord de la parcelle Ainsi, même si la partie de parcelle litigieuse n'a pas été analysée sous l'angle des incidences environnementales de son éventuelle urbanisation, et ce pour la simple raison que son classement en zone destinée à être urbanisée n'était pas prévue, la partie de parcelle en question a néanmoins été prise en considération par les auteurs de la SUP dans le cadre de l'analyse des incidences environnementales de l'urbanisation projetée sur les parcelles ou parties de parcelles limitrophes, de sorte que les conclusions de la SUP ne sont pas dépourvues de pertinence quant au bien-fondé des classements opérés sur cette partie de parcelle, contrairement à ce que suggère la partie demanderesse.

Quant à la situation environnementale de la surface Be05, le tribunal relève que dans son rapport du 25 août 2014, intitulé « *Stellungnahme zur Bewertung der Fledermausvorkommen in der Gemeinde Bettemburg im Rahmen der PAG Planung* », l'expert en matière de chiroptères, le Dr. ... du bureau « ... », a précisé que « (...) *Die Fläche unterteilt sich in eine nördliche und südliche Teilfläche. Die nördliche Fläche schließt an den Park des ehem. Schlosses (heute Rathaus) an. Sie hat nachgewiesenermaßen Bedeutung als essenzieller Lebensraum für die lokale Population der Zwerg- und Breitflügelfledermäuse, die hier teilweise in relativ hoher Dichte vorkommen. Diese Bedeutung ist auch dem Gewässer geschuldet, das einen hohen Insektenanteil mit sich bringt. Die Fläche sollte als Grünzone erhalten und ausgewiesen werden. Eine Nutzung der südlichen Teilfläche erscheint weniger problematisch, jedoch müssen auch hier Ausgleichsmaßnahmen erfolgen. Ein ... im Anschluss an die südliche Teilfläche sollte ebenfalls erhalten bleiben. Weitere Kompensationen sollten durch Optimierungen von Offenlandflächen erfolgen.* (...) ».

Ainsi, l'expert a constaté que la partie nord de la surface Be05, qui correspond à la parcelle ..., laquelle est directement adjacente à la partie nord de la parcelle ... se trouvant à l'est de la parcelle en question, constitue un habitat essentiel pour les « *Zwerg- und Breitflügelfledermäuse* »

³⁰ Souligné par le tribunal.

³¹ *Idem.*

et en a préconisé le classement en zone verte.

Par la suite, dans son avis du 13 juin 2016, rendu en application de l'article 6 (3) de la loi du 22 mai 2008, le ministre de l'Environnement a noté, au sujet de la surface Be05, que : « (...) Cette surface a été retenue à juste titre pour une analyse en phase 2, compte tenu qu'elle est très sensible d'un point de vue environnemental. Ainsi, la surface se trouve à proximité du cours d'eau « ... » et constitue un important élément pour le maillage écologique de la localité (connexion avec le parc). Selon ..., la partie Nord de la surface constitue un habitat essentiel des populations locales de la Pipistrelle commune (*Pipistrellus pipistrellus*) et de la Sérotine commune (*Eptesicus serotinus*). Une urbanisation de cette partie aboutit selon toute probabilité à une infraction aux dispositions de l'article 20 de la loi modifiée du 19 janvier 2004. Il est recommandé de renoncer au classement de ladite partie en zone destinée à être urbanisée. Dans le cas contraire, il importe de vérifier avec l'expert en chiroptères si une renaturation du cours d'eau « ... » est en mesure d'atténuer les impacts probables sur les chiroptères. Les fonds nécessaires pour une renaturation devront être réservés à cet effet en tant que bande « non aedificandi » suffisamment large dans le PAG moyennant une zone de servitude « urbanisation ». Au cas où la renaturation n'est pas en mesure d'atténuer les impacts probables sur les chiroptères, il importe de procéder à une étude approfondie sur le terrain. (...) ».

Ainsi, sur base des constats du Dr. ..., le ministre de l'Environnement a recommandé le classement en zone verte de la partie nord de la surface Be05, tout en précisant que si une urbanisation était néanmoins recherchée, il y aurait lieu de vérifier avec ledit expert si les impacts d'une telle urbanisation sur les chiroptères peuvent être atténués par une renaturation de la « ... ».

Le tribunal relève ensuite que sous l'intitulé « 10.2.3.5 Schutzgut Arten und Biotope » et s'agissant, plus particulièrement, des chiroptères, le document intitulé « *Strategische Umweltprüfung (SUP) – Umweltbericht zur Neuaufstellung des Plan d'aménagement général (PAG) der Gemeinde Bettemburg* » contient les précisions suivantes :

« (...) Nach Ansicht der Fledermausgutachterin kommt aufgrund der Nähe zum Schlosspark dieser Fläche eine essenzielle Bedeutung als Lebensraum für die lokale Population der Zwerg- und Breitflügelfledermaus zu. Diese ist zum Teil auch dem Bachlauf geschuldet, der eine hohe Insektenichte mit sich bringt. Die südliche Teilfläche erscheint weniger problematisch, allerdings sollte für diese Fläche ebenfalls Kompensationsmaßnahmen erfolgen. Zudem sollte ein ... nach Süden hin erhalten bleiben. Weitere Kompensationen sollten durch Optimierung von Offenlandflächen erfolgen (... , 2014). Die kommunale Planung sieht vor, dass der ... bis zum Gelände der CFL renaturiert werden soll. Die gemauerten Böschungen sollen aufgebrochen und so weit wie technisch möglich abgeflacht werden. Entlang der Böschungen ist die Pflanzung von Büschen und Bäumen vorgesehen. Ein Teilbereich des ..., der momentan komplett verrohrt ist, wird wieder offengelegt werden. Am Ufer ist ein kleiner Fußweg vorgesehen, der ebenfalls mit einer Hecke gesäumt wird. Dieser Fußweg soll nachts nicht beleuchtet werden. An den Fußweg schließen weiter westlich die zukünftigen privaten Gartenparzellen an. Direkt entlang der Straße sollen Wohnhäuser entstehen. Der Grünstreifen entlang des Bachlaufs sowie die hinter den Häusern angesiedelten Gärten in Verbindung mit dem renaturierten Bachlauf können eine vorhandene Korridor- und Jagdgebietsfunktion erfüllen. Nach Diskussion der Planung mit der Fledermausgutachterin teilte diese mit, dass die Planung für die Renaturierung des ... zusammen

mit einem geplanten Fußweg einen geeigneten Korridor für die Fledermäuse darstellen kann. Der Bachlauf sollte intensiver mit bereits großen Jungbäumen bepflanzt werden, um einen Ausgleich für die entfallenden Bäume an der Rue ... zu erbringen. Auf eine nächtliche Beleuchtung des Fußweges ist zu verzichten (E-Mail C. ... vom 01.12.2016) (...) ».

Il s'ensuit qu'il est prévu de renaturer la « ... » jusqu'au terrain de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois au sud de la surface Be05. Cette renaturation impliquera, notamment, l'ouverture d'une partie complètement canalisée du ruisseau. Un chemin piéton sera créé le long du ruisseau et fera partie intégrante d'une bande de verdure longeant ce dernier. Cette bande de verdure, ensemble avec les jardins des immeubles d'habitation prévus le long de la rue ..., sur la parcelle ..., et le ruisseau renaturé peuvent, selon les auteurs de la SUP, remplir la « *Korridor- und Jagdgebietsfunktion* » actuellement remplie par la surface Be05. Il s'en dégage également que, de l'avis de l'expert en matière de chiroptères, une fois renaturé, la « ... » et le chemin piéton qu'il est prévu de créer le long de ce dernier dans le cadre de la renaturation pourront constituer un couloir approprié pour les chiroptères. Ainsi, conformément à l'avis du ministre de l'Environnement du 13 juin 2016, il a été vérifié, avec l'expert en matière de chiroptères, si la renaturation de la « ... » est susceptible d'atténuer les impacts probables sur les chauves-souris de l'urbanisation de la partie nord de la surface Be05 et, de l'avis de cet expert, tel est effectivement le cas.

C'est, dès lors, pour ne pas hypothéquer la création de la susdite bande de verdure et la renaturation de la « ... », mesures qui sont, à leur tour, nécessaires pour que la surface Be05 puisse continuer à jouer son rôle important pour les chiroptères, suite à son urbanisation partielle telle que prévue, qu'il a été décidé, notamment, de soumettre la partie nord de la parcelle ... à une « *zone de servitude « urbanisation – chiroptères »* ».

Au vu de ces éléments, c'est à tort que la demanderesse se prévaut du fait qu'à l'heure actuelle, la « ... » se trouve en partie dans une canalisation fermée pour contester le bien-fondé du classement en cette zone.

Compte tenu des développements qui précèdent, le tribunal retient que le classement de la partie nord de la parcelle ... en « *zone de servitude « urbanisation – chiroptères »* », qui, aux termes de l'article 27 de la partie écrite du PAG, « (...) *vise à réserver les surfaces nécessaires à la réalisation d'espaces verts destinés à développer et/ou à maintenir le maillage écologique, ainsi que pour garantir la connectivité pour chauves-souris (...)* », répond à l'objectif d'intérêt général d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage, tel que prévu par l'article 2 e) de la loi du 19 juillet 2004 et tel que repris par l'article 30 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017.

Quant au classement en « *zone de parc public* », ce type de zone est régi par l'article 21 de la partie écrite du PAG, qui prévoit ce qui suit :

« La zone de parc public a pour but la sauvegarde et la protection des sites, ainsi que la création d'îlots de verdure, de parcs publics et de surfaces de jeux.

Elles sont caractérisées par l'interdiction de bâtir à l'exception des constructions et

aménagements en rapport direct avec la destination de la zone, telle que buvette, toilette ou autre construction similaire ou d'utilité publique, sans préjudice aux dispositions de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Y sont admis des aménagements et des constructions d'intérêt général ou d'utilité publique ainsi que des infrastructures techniques pour la gestion des eaux superficielles, à réaliser par la Commune, l'Etat ou des gestionnaires de réseaux, à condition que leur implantation se limite au strict minimum. ».

En l'espèce, le tribunal retient que ce classement se justifie, d'une part, au regard du projet de renaturation de la « ... », nécessaire en vue de l'atténuation des effets de l'urbanisation projetée sur les chauves-souris, tel que relevé ci-avant, étant encore précisé qu'aux termes du plan intitulé « *Abbildung 25 : Ausschnitt des plan directeur – Concept rue ... / rue ...* », tel que figurant au document intitulé « *Strategische Umweltprüfung (SUP) – Umweltbericht zur Neuaufstellung des Plan d'aménagement général (PAG) der Gemeinde Bettemburg* », cette renaturation impliquera, sur la partie de parcelle litigieuse, la création d'une « *[n]aturnah gestaltete Laufverzweigung mit Flachwasserzone* » sur la majeure partie de la surface concernée. Ledit classement se justifie, d'autre part, en ce qu'il garantit le maintien d'un îlot de verdure entre la maison d'habitation érigée sur la parcelle ... et celles projetées sur la partie sud de la parcelle ..., d'une part, et la « *zone de bâtiments et équipements publics* » située à l'est, d'autre part, permettant ainsi d'assurer un niveau élevé de qualité de vie aux habitants du quartier.

Les conclusions ci-avant dégagées par le tribunal ne sont pas énervées par l'argumentation de la partie demanderesse selon laquelle le projet de renaturation de la « ... » n'aurait toujours pas été entamé par les autorités communales, nonobstant le fait que ce projet aurait déjà été invoqué dans le cadre du litige ayant abouti aux susdits jugement et arrêt du tribunal administratif et de la Cour administrative des 25 juillet 2001 et 8 janvier 2002. En effet, il ressort des explications de la partie communale, ensemble sa pièce intitulée « *Orthophotos 2019 – relative au tracé de « Diddeléngerbaach » déjà renaturée (...) + photos avant – après la renaturation* » que la renaturation de la « ... » a partiellement été réalisée par les autorités communales sur une distance de 211,13 mètres de la piscine de Bettembourg en direction de la maison des jeunes et que si elle n'a pas encore été entamée sur les parcelles de la société ..., il en est ainsi pour la simple raison que l'administration communale n'en est pas propriétaire. Cependant, cette dernière circonstance n'est pas de nature à empêcher les autorités communales à développer, dans le cadre de sa réglementation urbanistique, un concept en vue de réaliser, à l'avenir, son projet de renaturation de ce cours d'eau, tel que l'administration communale le fait plaider à juste titre.

Quant au moyen tiré d'une violation de l'article 16 de la Constitution du fait du classement de la partie nord de la parcelle ... en « *zone de parc public* », le tribunal relève qu'aucun transfert de propriété de la parcelle litigieuse n'a été décidé ou ne s'est opéré, de sorte qu'en principe, aucune expropriation, au sens de l'article 16 de la Constitution ne peut être constatée.

S'il est certes exact, tel que relevé ci-avant, qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'un changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel

qu'il prive le propriétaire de ses aspects essentiels peut constituer une expropriation³², un tel changement dans les attributs de la propriété n'est cependant pas vérifié en l'espèce, étant donné que sous l'ancien PAG, la partie de parcelle litigieuse était déjà classée en une zone *non aedificandi*, en ce qu'elle était classée en « zone de verdure », qui était, aux termes de l'article 2.5 de la partie écrite de l'ancien PAG, « (...) caractérisée[...] par l'interdiction de bâtir (...) ».

Le classement litigieux ne constituant, dès lors, pas une expropriation, la réglementation urbanistique critiquée n'intervient pas dans une matière réservée par la Constitution à la loi, de sorte que l'argumentation afférente de la société ... est à rejeter pour défaut de pertinence.

Par ailleurs, il ressort de l'arrêt, précité, de la Cour constitutionnelle du 4 octobre 2013, inscrit sous le numéro ... du registre, qu'il n'appartient pas au juge administratif de sanctionner le reclassement d'un terrain d'une zone constructible en une zone non constructible et ainsi *a fortiori* non plus le maintien d'un terrain en une zone non constructible, pour autant, évidemment, que la nouvelle réglementation ait été adoptée dans un but d'intérêt général, ce qui est le cas dans la présente affaire, ainsi que le tribunal vient de le retenir.

Au vu des considérations qui précèdent, le moyen ayant trait à une expropriation contraire à l'article 16 de la Constitution est à rejeter pour ne pas être fondé.

Compte tenu des développements faits ci-avant, le tribunal retient que les contestations dirigées par la demanderesse à l'encontre des classements opérés sur la partie nord de la parcelle ... sont à rejeter dans leur ensemble.

b) Quant à la partie centrale de la parcelle ...

La société demanderesse soutient que la partie centrale de la parcelle ... aurait été « (...) classée en voirie (...) ». Or, il se dégagerait d'un courrier adressé le 3 octobre 2017 à l'administration communale qu'elle aurait constaté que les autorités communales auraient créé une voirie à cet endroit sans son accord, de sorte à avoir empiété sur sa parcelle. En réponse, l'administration communale se serait contentée d'affirmer qu'elle analyserait la situation, mais aucune analyse ne serait parvenue à la société

Après avoir cité la réponse ministérielle à sa réclamation tendant à la création d'une zone spéciale pour les voiries privées et après avoir souligné que tant la légende de la partie graphique du PAG que celle de l'annexe I du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 resteraient muettes en ce qui concerne les voiries, la demanderesse donne à considérer que s'il est certes exact qu'un PAG n'indiquerait en théorie rien concernant les voiries, il devrait néanmoins prendre en considération le parcellaire existant, et ce sur base du plan cadastral numérisé (PCN), conformément à l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017. Or, le fait que la partie graphique du PAG renseignerait à cet endroit une voirie donnerait la fausse indication qu'il existerait une parcelle qui serait constitutive d'une voirie, ce qui ne serait pas le cas, alors que la parcelle en question aurait toujours sa forme triangulaire.

³² Cour const., 26 septembre 2008, n° 00046 du registre et Cour const., 4 octobre 2013, numéro 00101 du registre.

Par ailleurs, ce serait à tort que le ministre se serait référé à une plus grande flexibilité lors de la réalisation d'un projet concret. En effet, il n'existerait aucun projet concret. La partie nord de sa parcelle serait un parc public et la partie sud serait *de facto* inconstructible. « (...) *Cette volonté de faire figurer ainsi une telle voirie, au lieu de la parcelle (...)* » serait de nature à prouver la volonté des autorités communales de tout faire pour se l'approprier, afin de créer un accès à la parcelle adjacente ... que « (...) *la commune (...) s'attribue[rait] en BEP (...)* ». Il s'agirait « (...) *de la poursuite d'une volonté d'expropriation et ce encore une fois à moindre frais (...)* ».

En conclusion, la partie demanderesse conclut à l'annulation des décisions déferées pour violation de l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017.

Le tribunal constate qu'il se dégage des photographies aériennes versées en cause que la partie centrale de la parcelle ... est effectivement occupée par une voirie se trouvant en prolongement de la rue

Le tribunal relève ensuite qu'il se dégage de la partie graphique du PAG que cette voirie est renseignée sur cette dernière comme faisant partie des « *réseaux routiers et stationnements* », lesquels figurent parmi les « *indications complémentaires* » fournies à titre indicatif, ainsi que cela se dégage de la légende de ladite partie graphique.

Le tribunal relève ensuite que l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017, qui constitue la seule disposition normative invoquée dans ce contexte par la partie demanderesse, prévoit ce qui suit :

« *La partie graphique est dressée sur base des documents suivants :*

1. les fonds de plans à utiliser dans le référentiel national officiel sont la base de données topo-cartographiques (BD-L-TC) et le plan cadastral numérisé (PCN) tels que mis à disposition par l'Administration du cadastre et de la topographie ;

2. un plan d'ensemble à l'échelle 1:10.000 dressé sur base du PCN, complété, le cas échéant, par des éléments de la BD-L-TC ;

3. un plan par localité à l'échelle 1:2.500 ou 1:5.000 sur base du PCN. Pour des raisons de lisibilité, de plans à l'échelle 1:1.250 peuvent être établis pour l'ensemble d'une localité, voire pour une partie de localité. (...) ».

Force est au tribunal de constater que cette disposition réglementaire n'interdit aucunement aux autorités communales et de tutelle de renseigner, à titre indicatif, sur la partie graphique du PAG des éléments de voirie existant sur une parcelle cadastrale donnée. Le moyen tiré de la violation de l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 encourt, dès lors, le rejet.

Etant donné qu'il s'agit d'un élément à caractère purement indicatif, c'est-à-dire dépourvu de toute valeur réglementaire, aucune expropriation ne saurait en résulter, de sorte que l'argumentation afférente est, elle aussi, à rejeter.

Il en est de même des développements de la partie demanderesse selon lesquels la voirie en question aurait été créée sans son accord, étant donné qu'il s'agit de considérations de droit civil n'ayant aucune incidence sur la légalité des décisions déferées.

En tout état de cause, tel que relevé ci-avant, il ressort de la jurisprudence de la Cour administrative³³ que dans le cadre d'un recours dirigé à l'encontre d'un PAG, un moyen critiquant une simple indication n'ayant qu'un caractère indicatif et point réglementaire, tel que c'est le cas du moyen sous analyse, doit être regardé comme étant inopérant.

Au vu des considérations qui précèdent, les contestations formulées par la société ... au sujet de la partie centrale de la parcelle ... sont à rejeter dans leur ensemble.

c) Quant à la partie sud de la parcelle ...

Il est constant en cause que la partie sud de la parcelle ... est classée en « *zone mixte urbaine* », superposée d'une « *zone soumise à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier* » » et partiellement d'une « *zone de servitude « urbanisation – chiroptères* » », ainsi que d'une « *zone de servitude « urbanisation – aménagement anti bruit* » ».

(i) Quant au classement en « zone de servitude « urbanisation – aménagement anti bruit » »

La demanderesse conteste en premier lieu le classement partiel de la partie sud de la parcelle ... en « *zone de servitude « urbanisation – aménagement anti bruit* » ».

En se prévalant du principe du pollueur-payeur, elle soutient qu'il serait disproportionné de lui imposer la réalisation d'une telle servitude sur sa parcelle, alors que cette dernière devrait se trouver sur la parcelle voisine appartenant à la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, respectivement à l'Etat.

A cet égard, elle se prévaut de l'article 191 (2) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après désigné par « TFUE », ainsi que de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, ci-après désignée par « la directive 2002/49/CE », transposée en droit interne par la loi du 2 août 2006 modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit, ci-après désignée par « la loi du 2 août 2006 », et, plus particulièrement, de l'article 8 de ladite directive, transposé en droit interne à l'article 9 du règlement grand-ducal du 2 août 2006 portant application de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 2 août 2006 ».

Elle explique que ce serait sur base dudit article 9 du règlement grand-ducal du 2 août 2006 qu'aurait été élaboré le plan d'action contre le bruit des grands axes ferroviaires de plus de 30.000 passages de trains par an de janvier 2018, présenté par l'administration de l'Environnement du

³³ Cour adm., 27 février 2020, n° 43709C du rôle, disponible sur www.jurad.etat.lu.

ministère du Développement durable et des Infrastructures, ci-après désigné par « le Plan d'action », et qui s'appliquerait en l'espèce, alors qu'il ferait mention de la ligne ferroviaire adjacente à la parcelle litigieuse. Le Plan d'action indiquerait qu'il serait d'ores et déjà prévu dans le cadre du projet de la nouvelle ligne ferroviaire de Luxembourg à Bettembourg avec la mise en place d'une ligne à double voie que les CFL réaliseraient un « (...) [é]cran antibruit à travers (...) la localité de Bettembourg (...) » et procéderaient à l'« (...) installation d'amortisseurs de rail à la traversée de Bettembourg (...) ». De même, il se dégagerait des précisions figurant dans ce document, sous l'intitulé « *Le plan d'aménagement général* », que dans le cadre des PAG, serait imposée la mise en place de servitudes anti-bruit. Or, en l'espèce, le PAG mettrait ces servitudes à charge, non pas du « *pollueur-payeur* », mais des propriétaires exposés au bruit. De ce fait, il y aurait violation de l'article 191 (2) du TFUE consacrant le principe du pollueur-payeur, qui serait repris par le considérant n° 16 de la directive 2002/49/CE.

Dans ce contexte, la société ... ajoute que « (...) l'article 34 du projet de refonte du PAG (...) » disposerait que des servitudes spéciales seraient définies dans le règlement sur les bâtisses, les voies et les sites de la commune. Or, à ce jour, « (...) il n'existe[rait] rien dans le règlement sur les bâtisses (...) », la société demanderesse soulignant que « (...) contrairement aux dispositions de l'article 108 de la loi (...) du 19 juillet 2004 (...) », un règlement sur les bâtisses devrait accompagner la refonte d'un PAG. Elle précise qu'à l'heure actuelle, « (...) n'existe[rait] que l'« ancien » règlement qui ne défini[rait] rien à ce propos, pas même le règlement concernant le bruit (...) ». Si le conseil communal a voté le règlement sur les bâtisses en date du 11 octobre 2019, ce dernier ne serait pas encore publié. Ainsi, il serait impossible, pour elle, de connaître, à l'heure actuelle, les réelles servitudes imposées par le biais de ce règlement, la société ... déclarant se réserver dès lors tous droits par rapport à ce futur règlement sur les bâtisses.

En conclusion, elle soutient que les décisions déférées devraient encourir l'annulation.

Les parties défenderesses concluent au rejet de cet argumentaire de la société

Le tribunal constate que la « zone soumise à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » » « *PAP NQ – SD : B14* », ci-après désignée par « la zone « *PAP NQ – SD : B 14* » », comprenant la partie sud de la parcelle ..., longe une voie ferrée. Une bande de terrain de cette zone, qui est directement adjacente aux terrains accueillant cette voie ferrée, a été classée par le nouveau PAG en « zone de servitude « *urbanisation – aménagement anti bruit* » ». Le régime de ce type de zone superposée est prévu par l'article 27 de la partie écrite du PAG, aux termes duquel « (...) *La zone de servitude « urbanisation – aménagement anti bruit » définit une emprise le long des voies ferrées pour l'aménagement de mesures anti bruit. Le PAP et/ou le concept d'aménagement doivent préciser le type de mesures à prévoir ainsi que les surfaces nécessaires à sa réalisation. Le cas échéant, des mesurages du bruit pourront être demandés. Une étude acoustique précisera les mesures anti bruit à mettre en œuvre. Cette mesure est souvent en combinaison avec des mesures d'intégration dans le paysage (...)* ».

Compte tenu de l'implantation ci-avant décrite de la « zone de servitude « *urbanisation – aménagement anti bruit* » » litigieuse, le tribunal retient que le classement de la partie sud de la parcelle ... en ce type de zone superposée poursuit un objectif d'intérêt général, en ce qu'il permet

de protéger les futurs habitants et usagers des bâtiments pouvant être érigés à cet endroits contre les nuisances sonores émanant de la voie ferrée se trouvant dans le voisinage immédiat.

Par ailleurs, la soumission des parcelles comprises dans la zone « *PAP NQ – SD : B 14* » à une « *zone de servitude « urbanisation – aménagement anti bruit* » », au lieu de celles accueillant la voie ferrée, se justifie d'un point de vue urbanistique, étant donné que, de cette manière, les mesures anti bruit peuvent être définies dans le cadre d'un concept cohérent tenant compte des options concrètement adoptées dans le cadre du PAP « nouveau quartier » exécutant le PAG.

Dans ce contexte, la société demanderesse invoque le principe du pollueur-payeur pour soutenir que la servitude litigieuse aurait dû frapper les parcelles accueillant la voie ferrée.

Si, à cet égard, elle se prévaut de l'article 191 (2) du TFUE, qui dispose que la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé et est fondée, notamment, sur le principe du pollueur-payeur, cette disposition se borne néanmoins à définir les objectifs généraux de l'Union en matière d'environnement, dans la mesure où l'article 192 du TFUE confie au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, le soin de décider de l'action à entreprendre en vue de réaliser ces objectifs.³⁴

Par conséquent, dès lors que l'article 191 (2) du TFUE, lequel contient le principe du pollueur-payeur, s'adresse à l'action de l'Union, cette disposition ne saurait être invoquée en tant que telle par des particuliers aux fins d'exclure l'application d'une réglementation nationale, intervenant dans un domaine relevant de la politique de l'environnement, lorsque n'est applicable aucune réglementation de l'Union adoptée sur le fondement de l'article 192 du TFUE couvrant spécifiquement la situation concernée.³⁵

Ainsi, le principe du pollueur-payeur n'est susceptible de s'appliquer que s'il est concrétisé dans une disposition de droit dérivé.³⁶

Or, en l'espèce, si la société demanderesse se prévaut de la directive 2002/49/CE, transposée en droit interne par la loi du 2 août 2006, et, plus particulièrement, de l'article 8 de ladite directive, obligeant les Etats membres à mettre en place des plans d'action en matière de bruits et transposé en droit interne à l'article 9 du règlement grand-ducal du 2 août 2006, force est au tribunal de constater que ni l'article 8, ni le considérant n° 16 de ladite directive, auxquels la société ... se réfère, ni une quelconque autre disposition de la directive en question ne contiennent de référence au principe du pollueur-payeur. Dans ces circonstances et dans la mesure où (i) la société demanderesse n'a pas expliqué en quoi la directive 2002/49/CE constituerait une concrétisation du principe du pollueur-payeur, malgré l'absence de référence expresse à ce principe dans le texte de la directive en question, (ii) la société ... n'a pas invoqué d'autre disposition normative consacrant le principe du pollueur-payeur – la loi du 2 août 2006 et l'article 8 du règlement grand-ducal du 2 août 2006 ne contenant aucune disposition afférente – et (iii) il n'appartient pas au juge

³⁴ CJUE, 4 mars 2015, affaire *Fipa Group e.a.*, C-534/13, pt. 39.

³⁵ *Ibid.*, pt. 40.

³⁶ JurisClasseur Environnement et Développement durable, Fasc. 2420 : Principe pollueur-payeur, à jour au 20 février 2020, pt. 31 et les jurisprudences y citées.

administratif de suppléer à la carence des parties dans la présentation de leurs moyens de droit, le tribunal conclut que la société ... ne saurait valablement se prévaloir du principe en question à l'appui de son recours. Le moyen afférent encourt, dès lors, le rejet.

La société ... ne saurait pas non plus utilement se prévaloir du Plan d'action pour conclure à l'illégalité du classement partiel de la partie sud de la parcelle ... en « zone de servitude « urbanisation – aménagement anti bruit » », étant donné qu'il ressort de la préface du document en question qu'il « (...) constitue un document d'orientation qui exprime la volonté du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg d'agir en matière d'exposition de la population au bruit (...) », de sorte à être dépourvu de valeur normative, en l'absence de disposition légale ou réglementaire expresse en ce sens.

Par ailleurs, étant donné que le tribunal vient de retenir que la soumission des parcelles comprises dans la zone « PAP NQ – SD : B 14 » à une « zone de servitude « urbanisation – aménagement anti bruit » », au lieu de celles accueillant la voie ferrée, se justifie d'un point de vue urbanistique, étant donné que, de cette manière, les mesures anti bruit peuvent être définies dans le cadre d'un concept cohérent tenant compte des options concrètement adoptées dans le cadre du PAP « nouveau quartier » exécutant le PAG, le tribunal ne saurait déceler de violation du principe de proportionnalité dans le choix de l'emprise territoriale de cette zone, ce d'autant plus qu'il se dégage de la partie graphique du PAG qu'au niveau de la parcelle de la société demanderesse, le tracé de la voie ferrée a, à son tour, été classé en « zone de bruit ».

Quant à l'argumentation de la demanderesse ayant trait à l'absence, lors de l'adoption des décisions déferées, d'un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites censée définir des servitudes spéciales d'après « (...) l'article 34 du projet de refonte du PAG (...) », le tribunal retient qu'à défaut d'autre précision de la part de la société demanderesse, l'argumentation en question est à rejeter pour défaut de pertinence, étant donné que l'article 34 de la partie écrite du PAG régit les « zones ou espaces repris à titre indicatif », de sorte à être étranger au classement litigieux, et que l'article 27 de ladite partie écrite ne renvoie pas au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites en ce qui concerne les servitudes applicables en « zone de servitude « urbanisation – aménagement anti bruit » », étant rappelé, dans ce contexte, qu'il n'appartient pas au tribunal de suppléer à la carence des parties dans la présentation de leurs moyens de droit.

Il suit des considérations qui précèdent que les contestations formulées par la société ... à l'encontre du classement partiel de la partie sud de la parcelle ... en « zone de servitude « urbanisation – aménagement anti bruit » » sont à rejeter dans leur ensemble.

(ii) Quant au classement en « zone de servitude « urbanisation – chiroptères » »

La société ... conteste ensuite le classement partiel de la partie sud de la parcelle ... en « zone de servitude « urbanisation – chiroptères » », en réitérant son argumentation, développée dans ce contexte par rapport à la partie nord de cette même parcelle, selon laquelle (i) à l'endroit litigieux, la « ... » serait canalisée, et ce par le biais d'une canalisation fermée, de sorte qu'il ne pourrait y avoir d'insectes et que, dès lors, les chauves-souris ne pourraient s'y nourrir et (ii) si le ministre soutient qu'il y aurait un couloir pour chauves-souris, aucune SUP n'y aurait néanmoins été effectuée. Elle ajoute que si son rapport du 25 août 2014, intitulé « Stellungnahme zur Bewertung

der Fledermausvorkommen in der Gemeinde Bettemburg im Rahmen der PAG Planung », l'expert en matière de chiroptères, le Dr. ... du bureau « ... » aurait préconisé le maintien d'un « ... » au sud de la parcelle, « (...) la désignation exacte de ce corridor n'a[urait] pas été donnée dans le cadre de la SUP (...) ». En conclusion, la société demanderesse soutient que la servitude litigieuse ne serait justifiée par des considérations d'ordre environnemental, et ce en violation de l'article 30 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017.

Les parties défenderesses concluent au rejet de cet argumentaire de la société

Au vu de la partie graphique du PAG, le tribunal constate que la « *servitude « urbanisation – chiroptères* » » frappant la partie sud de la parcelle ... constitue un prolongement vers le sud de la même servitude frappant la partie nord de ladite parcelle.

Quant à cette partie nord, le tribunal a ci-avant retenu que le classement en question répond à l'objectif d'intérêt général d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage, tel que prévu par l'article 2 e) de la loi du 19 juillet 2004. Pour arriver à cette conclusion, le tribunal a constaté (i) que la bande de verdure à créer le long de la « ... » dans le cadre de la renaturation de cette dernière, ensemble avec les jardins des immeubles d'habitation prévus le long de la rue ..., sur la parcelle ..., et le ruisseau renaturé peuvent, selon les auteurs de la SUP, remplir la « *Korridor- und Jagdgebietenfunktion* » actuellement remplie par la surface Be05, (ii) que, de l'avis de l'expert en matière de chiroptères, une fois renaturé, la « ... » et le chemin piéton qu'il est prévu de créer le long de ce dernier dans le cadre de la renaturation pourront constituer un couloir approprié pour les chiroptères et (iii) que c'est, dès lors, pour ne pas hypothéquer la création de la susdite bande de verdure et la renaturation de la « ... », mesures qui sont, à leur tour nécessaires, pour que la surface Be05 puisse continuer à jouer son rôle important pour les chiroptères suite à son urbanisation partielle telle que prévue, qu'il a été décidé, notamment, de soumettre la partie nord de la parcelle ... à une « *zone de servitude « urbanisation – chiroptères* » ».

Le tribunal relève ensuite que s'il est exact qu'aux termes du document intitulé « *Strategische Umweltprüfung (SUP) – Umweltbericht zur Neuaufrstellung des Plan d'aménagement général (PAG) der Gemeinde Bettemburg* », se basant, à cet égard sur le rapport de l'expert en matière de chiroptères, Dr. ..., du 25 août 2014, la partie sud de la surface Be05, qui comprend la partie sud de la parcelle ..., « (...) *erscheint weniger problematisch* (...) », en comparaison avec la partie nord de cette surface, il en ressort néanmoins également que « (...) *allerdings sollte für diese Fläche ebenfalls Kompensationsmaßnahmen erfolgen. Zudem sollte ein ... nach Süden hin erhalten bleiben. Weitere Kompensationen sollten durch Optimierung von Offenlandflächen erfolgen* (...) ».

Ainsi, au vu de ces éléments, ainsi que des constats faits ci-avant quant à la « *servitude « urbanisation – chiroptères* » » frappant la partie nord de la parcelle ..., et compte tenu du fait qu'il se dégage des explications figurant dans le susdit document intitulé « *Strategische Umweltprüfung (SUP) – Umweltbericht zur Neuaufrstellung des Plan d'aménagement général (PAG) der Gemeinde Bettemburg* », ensemble le plan, précité, intitulé « *Abbildung 25 : Ausschnitt des plan directeur – Concept rue ... / rue ...* » que la renaturation de la « ... » est prévue « (...) *bis zum Gelände der CFL* (...) » situé au sud de la parcelle ..., avec une « (...) *Verlegung und Öffnung*

des Gewässers (...) » à la hauteur de la partie sud de cette dernière, le tribunal conclut que c'est en conformité avec l'objectif d'intérêt général d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage, tel que prévu par l'article 2 e) de la loi du 19 juillet 2004, et sans dépasser leur marge d'appréciation ni violer l'article 30 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 que les autorités communales et de tutelle ont pu décider de classer partiellement ladite partie sud de la parcelle ... en « *zone de servitude « urbanisation – chiroptères* » », de sorte à permettre le maintien d'un « ... » prolongeant vers le sud le couloir pour les chiroptères créé sur la partie nord de la surface Be05 dans le cadre de la renaturation de la « ... », et ce nonobstant le fait qu'actuellement, cette dernière se trouve dans une canalisation fermée à l'endroit litigieux.

Les contestations afférentes de la société ... sont, dès lors, à rejeter pour ne pas être fondées.

(iii) Quant aux coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol retenus pour la zone « PAP NQ – SD : B 14 »

En dernier lieu, la société demanderesse conteste les coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol retenus par les autorités communales et de tutelle pour la zone « *PAP NQ – SD : B 14* ». A cet égard, elle donne à considérer qu'un coefficient d'occupation du sol (« COS ») de 0,40, avec un coefficient de scellement du sol (« CSS ») de 0,60 et un coefficient d'utilisation du sol (« CUS ») de 0,65, ainsi qu'une densité de logement (« DL ») de 30 seraient incompatibles avec une « *zone mixte urbaine* » et seraient applicables en « *zone d'habitation 1* », ainsi que cela se dégagerait de la « (...) *publication du ministère de l'Intérieur concernant les données structurantes* (...) ». D'ailleurs pour la « *zone soumise à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier* » » « *PAP NQ – SD : B15* », ci-après désignée par « la zone « *PAP NQ – SD : B 15* » », située à proximité du site litigieux, le PAG prévoirait un COS de 0,60, un CSS de 0,60, un CUS de 1,30 et une DL de 80. Dans le cadre de ses réclamations introduites devant le ministre et compte tenu de la distance de moins de 500 mètres séparant ces deux zones, elle aurait demandé l'application des mêmes coefficients à la zone « *PAP NQ – SD : B14* », ce qui serait conforme à l'objectif d'une utilisation rationnelle du sol et de l'espace urbain, tel que prévu par l'article 2 a) de la loi du 19 juillet 2004. Or, le ministre n'aurait pas répondu à sa demande.

A cet égard, la société demanderesse soutient qu'augmenter les coefficients permettraient d'avoir une construction formant une réelle zone tampon entre la voie de chemin de fer et le restant des habitations. En effet, un COS de 0,4 et un CUS de 0,65 permettraient à peine de construire 2 niveaux, alors qu'un COS de 0,6 et un CUS de 1,30 permettraient de réaliser presque 3 niveaux. Sur ce point, la société ... explique que le rapport entre le CUS et le COS donnerait approximativement le nombre de niveaux, la demanderesse soulignant encore que pour la zone litigieuse, le terrain à bâtir brut équivaldrait au terrain à bâtir net, étant donné que les voiries seraient réalisées et que la parcelle serait totalement viabilisée. Or, l'article 2 d) de la loi du 19 juillet 2004 exigerait du PAG une densification permettant d'améliorer la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités. Dès lors, en fixant des coefficients aussi faibles, les autorités communales et de tutelle auraient violé ledit article 2 de la loi du 19 juillet 2004.

Si la demanderesse insiste sur l'objectif de densification inscrit à l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004, le tribunal précise que ledit article 2 confère aux communes la 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 ailleurs, le point d) dudit article 2 prévoit expressément que l'objectif de densification doit permettre d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités et à côté de cet objectif, l'article en question prévoit d'autres objectifs, listés ci-avant, devant guider les autorités communales dans l'exécution de ladite mission. Dès lors, ce n'est pas le seul critère de la densification qui doit entrer en ligne de compte. Au contraire, la prise en compte conjointe de tous ces éléments doit commander, selon les circonstances, la définition d'un degré de densité peu élevé.³⁷

En l'espèce, il n'est pas contesté que les coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol fixés pour la zone « *PAP NQ – SD : B 14* », classée en « *zone mixte urbaine* », correspondent à un degré de densité relativement faible, permettant certes la construction de maisons plurifamiliales comprenant encore des commerces et des services, mais dont le nombre de niveaux autorisable n'est que de deux, augmenté, le cas échéant, de combles aménagés ou d'un étage en retrait.

C'est à juste titre que les parties défenderesses font plaider que la densité ainsi choisie est appropriée par rapport au tissu urbain environnant, étant donné que la zone « *PAP NQ – SD : B 14* » se trouve dans le voisinage immédiat d'une vaste « *zone d'habitation 1* » située le long de la rue ... et de la rue ... et composée essentiellement de maisons unifamiliales. De ce fait, les coefficients litigieux correspondent tant à l'objectif d'intérêt général de densification qu'à celui d'un développement harmonieux des structures urbaines, tels que prévus par l'article 2 b) et d) de la loi du 19 juillet 2004.

Par ailleurs, c'est à tort que la partie demanderesse soutient que les coefficients litigieux seraient incompatibles avec une « *zone mixte urbaine* ». En effet, il se dégage des explications de la partie communale que compte tenu, d'une part, du fait que le site concerné se trouve à proximité immédiate d'une voie ferrée et, d'autre part, des nuisances sonores causées par cette dernière, les autorités communales ont entendu, par le biais d'un classement en « *zone mixte urbaine* » combiné à un coefficient DL relativement faible, créer un degré de mixité important entre le logement, d'une part, et les activités de commerce ou de service, d'autre part, ces dernières activités étant plus adaptées au site que l'habitation. Ainsi, les autorités communales et de tutelle ont agi en conformité avec les objectifs d'intérêt général de mixité et d'utilisation rationnelle du sol, tels que prévus par l'article 2 a) et d) de la loi du 19 juillet 2004.

Finalement, le tribunal précise que c'est à tort que la société demanderesse s'empare des coefficients fixés pour la zone « *PAP NQ – SD : B 15* », pour conclure que ceux fixés pour la zone « *PAP NQ – SD : B 14* » ne seraient pas justifiés, d'un point de vue urbanistique. En effet, la première de ces zones se situe dans le voisinage immédiat d'une « *zone d'habitation 2* » longeant la route de ..., laquelle est, en application de l'article 2 de la partie écrite du PAG, « (...) réservé[e] à titre principal aux habitations de type collectif (...) », tandis que la deuxième zone se trouve à proximité d'une « *zone d'habitation 1* », tel que relevé ci-avant, ce type de zone étant, aux termes de l'article 1^{er} de ladite partie écrite, « (...) réservé[e] à titre principal aux habitations de type maison unifamilial (...) », de sorte que les autorités communales et de tutelle n'ont pas dépassé

³⁷ Trib. adm., 22 mars 2021, n° 43832 du rôle, disponible sur www.jurad.etat.lu.

leur marge d'appréciation en fixant pour cette première zone des coefficients relatifs au degré d'utilisation du sol plus élevés que ceux retenus pour la seconde zone.

Il suit des considérations qui précèdent que les contestations de la société ... relatives aux coefficients fixés pour la zone « *PAP NQ – SD : B 14* » encourent le rejet pour ne pas être fondées.

Au vu des développements qui précèdent, les contestations formulées par la société demanderesse au sujet de la partie sud de la parcelle ... sont à rejeter dans leur ensemble.

3) Quant à la parcelle ...

Il n'est pas contesté que la parcelle ... est classée par le nouveau PAG en « *zone d'habitation I* », superposée d'une « *zone soumise à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »* » et partiellement d'une « *zone de servitude « urbanisation – cours d'eau »* », ainsi que d'une « *zone de servitude « urbanisation – chiroptères »* ».

a) Quant au classement en « zone soumise à un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » »

La demanderesse conteste le classement de la parcelle ... en « *zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier »* », en soutenant que la parcelle serait entièrement viabilisée et que ce serait à tort que le ministre aurait retenu à cet égard que l'aménagement du site nécessiterait la réalisation d'infrastructures supplémentaires telles que des chemins pour piétons, voire des cessions de terrain supérieures à 50 %. En effet, il n'y aurait qu'un trottoir à réaliser, tel que prévu par l'article 25 de la loi du 19 juillet 2004, au titre des travaux accessoires de voirie. Or, compte tenu du fait, d'une part, que la longueur de la parcelle serait de 222 mètres et, d'autre part, qu'un trottoir aurait une largeur comprise entre 1 à 1,5 mètres, la réalisation d'un tel trottoir nécessiterait une surface de 330 m². Etant donné que la parcelle aurait une superficie de 73,06 ares, une cession de 5 % serait largement suffisante en vue de la réalisation d'un trottoir. Après avoir souligné que la décision ministérielle déferée resterait muette quant aux autres infrastructures devant être réalisées sur la parcelle litigieuse, la société ... conclut que les décisions déferées violeraient l'article 25 de la loi du 19 juillet 2004, étant donné que ladite parcelle aurait dû être classée en zone soumise à l'élaboration d'un PAP « quartier existant ».

Les parties défenderesses concluent au rejet de ce moyen.

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.

Il suit des dispositions qui précèdent que les autorités communales et de tutelle doivent en principe recourir au classement en zone soumise à l'élaboration d'un PAP « nouveau quartier », sauf si les parcelles visées sont entièrement viabilisées, de sorte à ne plus nécessiter la réalisation d'infrastructures publiques, sauf, le cas échéant, des travaux accessoires, tels que l'adaptation d'accotements et de trottoirs ou une réaffectation partielle de l'espace routier.³⁸

En l'espèce, il ressort des explications des parties défenderesses, lesquelles n'ont pas été utilement contestées par la société demanderesse sur ce point, (i) que l'urbanisation de la parcelle litigieuse nécessite la mise en place d'un concept d'évacuation des eaux pluviales, compte tenu, d'une part, des dimensions de la parcelle concernée, qui est de 73,03 ares sur une longueur approximative de 215 mètres et, d'autre part, du fait que la renaturation projetée de la « ... » réduira les capacités de cette dernière de recueillir l'eau de pluie et (ii) que ce concept comprendra la construction d'un ou de plusieurs bassins de rétention, ainsi que la réalisation d'un système séparatif pour l'acheminement des eaux pluviales vers la « ... ».

Il s'ensuit qu'à l'heure actuelle, les réseaux d'évacuation des eaux pluviales, tels que visés par l'article 23, alinéa 2 de la loi du 19 juillet 2004, ne sont pas encore en place.

A cela s'ajoute qu'il est constant en cause que l'urbanisation de la parcelle en question nécessite la réalisation d'un trottoir sur toute sa longueur. Or, la construction d'un nouveau trottoir sur une longueur supérieure à 200 mètres, par opposition à l'adaptation d'un trottoir préexistant, ne saurait être considérée comme correspondant à des travaux accessoires de voirie appliqués aux accotements et trottoirs, au sens de l'article 25 de la loi du 19 juillet 2004.

Au vu des considérations qui précèdent, c'est sans dépasser leur marge d'appréciation que les autorités communales et de tutelle ont pu classer la parcelle ... en « zone soumise à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » », au motif qu'elle n'est pas entièrement viabilisée, au sens de l'article 25, précité, de la loi du 19 juillet 2004. Les contestations afférentes de la société ... encourrent, dès lors, le rejet.

b) Quant au classement en « zone de servitude « urbanisation – cours d'eau » »

³⁸ Trib. adm., 17 juin 2020, n° 42134 du rôle, disponible sur www.jurad.etat.lu.

La société demanderesse soutient que la « *servitude « urbanisation – cours d'eau »* » ne suivrait pas le cours d'eau de la « ... », tant dans sa partie nord que dans sa partie sud, de sorte qu'il y aurait violation de l'article 30 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017, sinon erreur manifeste d'appréciation.

Les parties défenderesses concluent au rejet de ce moyen.

L'article 30, précité, du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 prévoit que « *Les zones de servitude « urbanisation » comprennent des terrains situés dans les zones urbanisées, les zones destinées à être urbanisées ou dans les zones destinées à rester libres. Des prescriptions spécifiques sont définies pour ces zones dans le plan d'aménagement général aux fins d'assurer la sauvegarde de la qualité urbanistique, ainsi que de l'environnement naturel et du paysage d'une certaine partie du territoire communal.* ».

Au vu des développements faits ci-avant quant à l'importance de la renaturation projetée de la « ... » pour les chiroptères, en cas d'urbanisation de la partie nord de la surface Be05, correspondant à la parcelle ..., et dans la mesure où il ressort des explications de la partie communale, qui n'ont pas été utilement contestées par la société ..., que le tracé de la « ... » renaturé correspond à celui de la « *servitude « urbanisation-cours d'eau »* », le tribunal retient que la servitude en question est justifiée en vue de la sauvegarde de l'environnement naturel, de sorte que le moyen sous analyse est à rejeter pour ne pas être fondé.

c) Quant au classement en « zone de servitude « urbanisation – chiroptères » »

Quant au classement de la parcelle ... en « *zone de servitude « urbanisation – chiroptères »* », la société ... réitère son argumentation, développée dans ce contexte par rapport à la parcelle ..., selon laquelle à l'endroit litigieux, la « ... » serait canalisée, et ce par le biais d'une canalisation fermée, de sorte qu'il ne pourrait y avoir d'insectes et que, dès lors, les chauves-souris ne pourraient s'y nourrir. Elle donne encore à considérer qu'il se dégagerait de la partie graphique du PAG que « (...) *la servitude de cours d'eau ne correspond[rait] pas avec la servitude chiroptère* (...) ».

Le tribunal retient que ces contestations sont à rejeter, et ce pour les mêmes motifs que ceux développés ci-avant quant à la « *zone de servitude « urbanisation – chiroptères »* » présente sur la partie nord de la parcelle ..., qui est directement adjacente à la parcelle ..., sans que cette conclusion soit énervée par l'affirmation vague de la partie demanderesse selon laquelle « (...) *la servitude de cours d'eau ne correspond[rait] pas avec la servitude chiroptère* (...) », étant rappelé, sur ce point, qu'il n'appartient pas au tribunal de suppléer à la carence des parties dans la présentation de leurs moyens.

d) Quant à l'« indication complémentaire » relative aux « habitats d'espèces protégées – art. 21 » et aux biotopes protégés

La société ... conteste ensuite « (...) *la servitude provenant de l'article 21 de la loi du 18 juillet 2018* (...) », au motif que « (...) *cette zone de servitude* (...) » viserait la mauvaise disposition légale et frapperait à tort l'intégralité de la parcelle

A cet égard, elle explique qu'il se dégagerait de la SUP que deux espèces de chauves-souris se nourriraient des insectes « (...) *situés à côté du cours d'eau* (...) » et que des mesures compensatoires seraient requises.

Or, le fait d'évoquer des mesures compensatoires serait « (...) *l'aveu qu'il s'agi[rait] non pas d'un article 21 de la prédite loi du 18 juillet 2018, pour lequel aucune mesure compensatoire [ne serait] possible, mais seulement des mesures de déplacement dites CEF, contrairement à l'article 17 de la même loi qui prévoi[rait] lors de la destruction de biotopes et/ou habitats protégés la réalisation de mesures compensatoires* (...) ».

Il ressortirait encore de la SUP qu'il y aurait un territoire de chasse, qui serait un habitat de vie essentiel. La société ... déclare contester cette qualification, en se prévalant d'un jugement du tribunal administratif du 28 mars 2018, portant le numéro 38859 du rôle, dont il se dégagerait qu'il serait indispensable qu'une analyse concrète et dûment établie serait effectuée et qu'il ne serait pas possible de se référer à une simple affirmation non étayée. Or, en l'espèce, il n'existerait aucune explication concernant le fait que toute la parcelle serait un terrain de chasse, ce qui serait incohérent avec le fait que les insectes ne seraient présents qu'au bord du cours d'eau. Il n'existerait non plus aucune explication justifiant que le terrain de chasse serait un habitat essentiel. A cet égard, la société demanderesse souligne que l'article 20 de la loi du 19 janvier 2004, qui aurait été en vigueur lors de l'élaboration de la SUP, viserait uniquement les nids, sites de reproduction ou aires de repos et d'hibernation d'espèces, mais non pas les terrains de chasse. Il en serait de même de l'article 21 de la loi du 18 juillet 2018, qui viserait les nids, les sites de reproduction et les aires de repos d'espèces et il ne se dégagerait, par ailleurs, pas des définitions figurant à l'article 3 de la loi du 18 juillet 2018 qu'un terrain de chasse serait à qualifier d'habitat. Ainsi, un terrain de chasse ne ferait pas partie des lieux visés par l'article 20 de la loi du 19 janvier 2004. La société demanderesse en déduit que les autorités communales auraient commis une erreur de transposition des données de la SUP dans leur PAG.

Elle ajoute que le même problème se poserait pour la qualification de biotopes au niveau des haies et des arbres, la société ... se prévalant, à cet égard, du susdit jugement du tribunal administratif du 28 mars 2018, qui aurait retenu qu'un arbre, respectivement un verger ne serait pas par nature un biotope et qu'il y aurait lieu d'effectuer une analyse au niveau de la SUP pour établir en quoi il servirait d'habitat à une espèce protégée. En l'espèce, il ressortirait clairement de l'étude de l'expert en matière de chiroptères, Dr. ..., que les arbres ne seraient pas utilisés par les chauves-souris, qui ne nicheraient, d'ailleurs, pas dans des arbres, mais dans des bâtiments. La société demanderesse souligne encore qu'il se dégagerait du règlement grand-ducal du 1^{er} août 2018 établissant les biotopes protégés, les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation a été évalué non favorable, et précisant les mesures de réduction, de destruction ou de détérioration y relatives qu'un verger serait nécessairement composé de plusieurs arbres et qu'une forêt compterait au moins 10 arbres ou 150 arbres feuillus pour qu'il s'agisse d'un biotope. En l'espèce, il n'y aurait aucun biotope, la société ... soulignant qu'« (...) *il y a[urait] encore eu une lourde méprise à ce propos, alors qu'il appartiendrait à [elle] de faire réaliser une étude pour prouver qu'il n'y a[urait] pas de biotope* (...) », alors que la loi ne prévoirait pas qu'il faudrait faire, après une SUP, encore une étude pour prouver le contraire de ce qu'il aurait été inscrit au niveau d'un PAG.

En conclusion, la société demanderesse soutient que les mentions relatives aux articles 17 et 21 de la loi du 18 juillet 2018 seraient erronées, de sorte qu'il y a eu violation de ces dispositions légales.

C'est à juste titre que les parties défenderesses concluent au rejet de ce moyen, étant donné que, tel que relevé ci-avant, il ressort de la jurisprudence de la Cour administrative³⁹ que dans le cadre d'un recours dirigé à l'encontre d'un PAG, un moyen critiquant une simple indication n'ayant qu'un caractère indicatif et point réglementaire, tel que c'est le cas du moyen sous analyse, doit être regardé comme étant inopérant. Par ailleurs, et pour être tout à fait complet, le tribunal précise encore, dans ce contexte, que même s'il venait à la conclusion que le site en question ne tomberait pas dans le champ d'application des articles 17 et 21 de la loi du 18 juillet 2018, cela ne signifierait pas *ipso facto* que les servitudes mises en place en l'espèce au niveau des parcelles de la demanderesse au vu des conclusions de la SUP ne seraient pas justifiées, au regard des dispositions de l'article 2 de la loi du 19 juillet 2004. En effet, le législateur a, d'une part, adopté la loi du 18 juillet 2018 et, d'autre part, inséré les articles 2 (a) et 2 (e) dans la loi du 19 juillet 2004 en conférant ainsi aux communes la mission de veiller au respect tant d'une « *utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux* » que d'un « *niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage* », ces deux régimes de protection étant distincts comme relevant de la compétence d'autorités différentes et répondant à des critères spécifiques inscrits de part et d'autre dans des corps de textes différents à appliquer respectivement, chacun dans son contexte propre.

e) Quant aux contestations visant le Schéma Directeur

La société ... conteste ensuite le Schéma Directeur. A cet égard, elle fait valoir qu'un schéma directeur perdrait son statut de document préparatoire lors de l'approbation du PAG. En effet, l'article 29 (2) de la loi du 19 juillet 2004 prévoirait que le PAP « nouveau quartier » devrait respecter le schéma directeur et encadrerait de manière stricte les cas dans lesquels il serait possible d'y déroger. Ainsi, le schéma directeur serait une norme à respecter, et non pas un simple document informatif ou d'orientation. De ce fait, il devrait pouvoir faire l'objet d'un recours. Dans ce contexte, la société ... donne à considérer qu'une modification du schéma directeur supposerait une modification ponctuelle du PAG. En conclusion, elle soutient que le schéma directeur constituerait l'un des éléments du PAG, à l'instar des parties graphique et écrite, de sorte à pouvoir être attaqué.

En l'espèce, la société demanderesse fait valoir que le Schéma Directeur n'aurait pas été adapté suite à la décision du ministre de supprimer la zone superposée « *couloir réservé à des projets de mobilité douce* ».

Ensuite, elle fait valoir que le Schéma Directeur, en ce qu'il n'imposerait que des maisons unifamiliales, ne serait pas conforme à l'article 1^{er} de la partie écrite du PAG, prévoyant, en conformité avec l'article 8 (2) du règlement grand-ducal du 8 mars 2017, qu'en « *zone d'habitation I* », tant des maisons unifamiliales que des maisons plurifamiliales seraient autorisées. Dans ce contexte, elle insiste sur le fait qu'à la rue ..., il existerait d'ores et déjà des maisons plurifamiliales, et non pas uniquement des maisons unifamiliales. Imposer uniquement ce dernier type d'immeuble

³⁹ Cour adm., 27 février 2020, n° 43709C du rôle, disponible sur www.jurad.etat.lu.

irait à l'encontre de la mixité exigée par l'article 2 (d) de la loi du 19 juillet 2004.

Par ailleurs, la société ... soutient que la limitation, par le Schéma Directeur, du nombre d'étages admis à 2, avec, le cas échéant, un étage en retrait serait un « (...) *non sens urbanistique* (...) », étant donné, d'une part, qu'il se dégagerait de l'étude préparatoire que les maisons implantées le long de la rue ... auraient soit 2 à 2,5 niveaux, soit 3 à 3,5 niveaux et, d'autre part, que la parcelle ... serait adjacente à la « *zone de bâtiments et équipements publics* » accueillant, notamment, le hall sportif. Ainsi, la parcelle litigieuse devrait servir de « *zone de transition* », de sorte à devoir pouvoir accueillir des constructions présentant au moins 3,5 niveaux.

La société ... fait encore plaider que les prescriptions du Schéma Directeur relatives aux profondeurs des constructions et au recul postérieur ne tiendraient pas compte de la profondeur de la parcelle, variant de 28 à 34 mètres. Elle précise qu'imposer un recul postérieur de 10 mètres aurait pour conséquence qu'il serait impossible d'utiliser la profondeur maximale de 15 mètres au rez-de-chaussée et de 12 mètres pour les étages, sauf à n'avoir aucun recul avant. Il y aurait, dès lors, lieu de rectifier le recul postérieur en l'abaissant à 5 mètres.

Il y aurait encore lieu de modifier l'illustration du Schéma Directeur, alors qu'elle prévoirait un regroupement de garages, ce qui serait « (...) *une contrainte évidente et pour le moins démesurée dans la planification et [ne serait] pas conforme aux attentes des habitants qui pourraient y vivre (familles avec de jeunes enfants- sauf à laisser de jeunes enfants livrés à eux-mêmes pendant que le parent [irait] garer la voiture) (...)* ».

Enfin, la société ... soutient qu'il serait illégal d'exiger une étude spécifique concernant les habitats d'espèces, alors que la loi du 22 mai 2008 interdirait la réalisation de plusieurs études sur le même terrain.

En conclusion, la société demanderesse soutient que le Schéma Directeur devrait encourir l'annulation.

Les parties défenderesses concluent au rejet de ces contestations de la société

L'article 7 (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. ».

Dans la mesure où les critiques de la demanderesse portent sur le contenu du Schéma Directeur, il y a lieu de se référer aux dispositions afférentes du règlement grand-ducal « *étude préparatoire* » du 8 mars 2017.

Aux termes des articles 6 et 7 dudit règlement grand-ducal du 8 mars 2017, « *Le schéma directeur détermine les options de développement des fonds couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».* » et « (...) *a*

pour objet de préciser et de compléter les concepts établis en vertu de l'article 4. Il détermine les orientations servant à définir et à délimiter les zones du projet d'aménagement général et à élaborer les projets d'aménagement particulier « nouveau quartier ». ».

Le contenu d'un schéma directeur est précisé par l'article 8 du règlement grand-ducal « *étude préparatoire* » du 8 mars 2017, libellé comme suit : « (1) *Le schéma directeur reprend au moins les éléments suivants :*

- 1. l'identification de l'enjeu urbanistique et les lignes directrices majeures ;*
- 2. un concept de développement urbain ;*
- 3. un concept de mobilité et d'infrastructures techniques ;*
- 4. un concept paysager et écologique ;*
- 5. un concept de mise en œuvre.*

(2) Le schéma directeur couvrant une zone d'aménagement différé comporte au moins un concept de mobilité et d'infrastructures techniques sommaire. ».

L'article 9, paragraphe (1), précise encore que : « *La partie graphique doit s'appuyer sur les indications de la légende-type de l'annexe. ».*

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.* »⁴⁰.

Il convient de constater qu'en application de l'article 7 (2) de la loi du 19 juillet 2004, 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 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 direct⁴¹.

Dans ce contexte, le tribunal précise encore que s'il est certes exact que l'article 29 de la loi du 19 juillet 2004 prévoit, d'une part, que « (...) *Le plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » est orienté par le schéma directeur (...)* » et d'autre part, 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 en améliorer la qualité urbanistique, ainsi que la qualité d'intégration paysagère. (...)* », de sorte qu'un PAP « nouveau quartier » ne saurait se départir des orientations se dégageant du schéma directeur que si cela s'avère indispensable soit pour permettre sa réalisation, soit pour en améliorer la qualité

⁴⁰ Projet de loi n° 6023, exposé des motifs, p. 4.

⁴¹ Projet de loi n° 6023, exposé des motifs p.4 et commentaire des articles, *ad article 6*, p. 24

urbanistique, soit pour en améliorer la qualité d'intégration paysagère, il n'en reste pas moins que ni ledit article 29, ni une quelconque autre disposition légale ne permettent de retenir que le schéma directeur participerait au caractère réglementaire du PAG, de manière à devenir un élément constitutif de ce dernier, à l'instar des parties graphique et écrite de ce dernier, tel que soutenu par la société demanderesse.

Dans ce contexte, le tribunal précise que l'article 9 de la loi du 19 juillet 2004, relatif au contenu du PAG, ne mentionne pas le schéma directeur parmi les éléments constitutifs de ce dernier. Par ailleurs, les articles 10 et suivants de la loi du 19 juillet 2004 distinguent clairement entre, notamment, d'une part, le projet d'aménagement général et, d'autre part, l'étude préparatoire afférente, dont font partie les schémas directeurs, aux termes de l'article 7 (2), alinéa 4, précité, de la même loi. Il se dégage ensuite des articles 14 et 18 de la loi du 19 juillet 2004 que le conseil communal et le ministre statuent sur l'adoption, respectivement l'approbation du seul projet d'aménagement général, et non pas de l'étude préparatoire et, dès lors, non plus des schémas directeurs. Il ressort, en outre, des dispositions combinées des articles 18 et 19 de la loi du 19 juillet 2004 que c'est le « *plan d'aménagement général* », soit le projet d'aménagement général dûment approuvé par le ministre, qui se voit conférer une valeur réglementaire, à l'exclusion, dès lors, des schémas directeurs faisant partie de l'étude préparatoire.

Il s'ensuit qu'un schéma directeur en tant qu'acte préparatoire d'un acte administratif à caractère réglementaire, à savoir d'un PAG, n'est pas susceptible de faire l'objet d'une annulation telle que sollicitée par la demanderesse.⁴²

Il n'en reste pas moins que la régularité du schéma directeur n'échappe pas au contrôle du juge en ce qu'elle peut être analysée dans le cadre d'un recours contentieux dirigé contre le PAG⁴³. De même, l'illégalité éventuelle des orientations se dégageant d'un schéma directeur peut être soulevée à l'occasion d'un recours dirigé à l'encontre d'un PAP « nouveau quartier » élaboré sur base de ces orientations, et ce dans le cadre de l'application de l'article 29 (2), précité, de la loi du 19 juillet 2004.

Cependant, 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 projets d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

Ainsi, dans le cadre d'un recours contre un PAG, tel que celui dont le tribunal est, en l'espèce, saisi, d'éventuelles irrégularités affectant un schéma directeur ne sauraient, en principe, justifier l'annulation du PAG que si elles se sont répercutées sur le contenu réglementaire de ce dernier et si elles ont eu pour conséquence concrète des choix urbanistiques contraires à l'intérêt général⁴⁴ et/ou à des dispositions normatives hiérarchiquement supérieures au PAG.

⁴² Trib. adm., 26 mai 2020, n° 42072 du rôle, disponible sur www.jurad.etat.lu.

⁴³ Trib. adm., 30 juillet 2014, n° 33181 du rôle, confirmé par Cour adm., 11 décembre 2014, n° 35167C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 53.

⁴⁴ En ce sens : trib. adm., 9 octobre 2017, n° 37695 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Urbanisme, n° 54 et l'autre référence y citée.

Or, en l'espèce, la demanderesse se limite à critiquer le contenu du Schéma Directeur en tant que tel, sans expliquer en quoi les irrégularités soulevées par elle auraient affecté le contenu réglementaire du PAG, tel qu'il se dégage de ses parties graphique et écrite, et sans justifier qu'au niveau de ce dernier, elles auraient eu pour conséquence concrète des choix urbanistiques contraires à l'intérêt général et/ou à des dispositions normatives hiérarchiquement supérieures au PAG.

Dans ces circonstances et à défaut d'autres éléments, le tribunal retient que les contestations sous analyse ne sont pas de nature à justifier l'annulation du PAG litigieux, de sorte à devoir encourir le rejet.

4) Quant aux contestations visant le PAP « quartier existant »

Après avoir souligné qu'elle aurait réclamé contre le PAP « quartier existant » dans le cadre de sa demande de reclassement de la parcelle ..., sans que le ministre ait pris position à cet égard, la société ... formule des contestations à l'encontre des prescriptions du PAP « quartier existant » relatives aux reculs, ainsi qu'à la hauteur et au nombre de niveaux des constructions en « *zone d'habitation 1* ».

C'est à juste titre que les parties défenderesses concluent au rejet de ces contestations, étant donné que le recours sous examen est dirigé à l'encontre des décisions communale et ministérielle portant adoption, respectivement approbation, non pas du PAP « quartier existant », mais du PAG, de sorte que les contestations en question sont dépourvues de pertinence.

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

VI) Quant aux demandes en obtention d'une indemnité de procédure

Compte tenu de l'issue du litige, il y a lieu de rejeter la demande de la société ... tendant à l'octroi d'une indemnité de procédure de ... euros, en application de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999, aux termes duquel « *Lorsqu'il paraît inéquitable de laisser à la charge d'une partie les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, le juge peut condamner l'autre partie à lui payer le montant qu'il détermine.* ».

La même conclusion s'impose en ce qui concerne la demande de la partie communale tendant à l'obtention d'une indemnité de procédure de ... euros, étant donné qu'elle ne précise pas en quoi il serait inéquitable de laisser les frais non répétables à sa charge.

Par ces motifs,

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

écarte des débats le mémoire en réplique déposé le 14 septembre 2020 au greffe du tribunal administratif par Maître Anne-Laure Jabin, pour le compte de la société demanderesse, le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 15 octobre 2020 par Maître Joëlle Niclou, pour le compte de l'administration communale de Bettembourg, ainsi que le mémoire en duplique

déposé au greffe du tribunal administratif le 15 octobre 2020 par la société anonyme Arendt & Medernach SA, pour le compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg ;

déclare le recours en annulation irrecevable, dans la mesure où il vise « (...) *l'accord du conseil communal de Bettembourg de son projet d'aménagement général du 4 mai 2018* (...) » ;

pour le surplus, reçoit le recours en annulation en la forme ;

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

rejette la demande tendant à l'octroi d'une indemnité de procédure de ... euros, telle que formulée par la société demanderesse ;

rejette la demande tendant à l'octroi d'une indemnité de procédure de ... euros, telle que formulée par l'administration communale de Bettembourg ;

condamne la société demanderesse aux frais et dépens.

Ainsi jugé par:

Françoise Eberhard, vice-président,

Daniel Weber, premier juge,

Michèle Stoffel, premier juge,

et lu à l'audience publique du 20 mai 2021 par le vice-président, en présence du greffier Lejila Adrovic.

s.Lejila Adrovic

s.Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 20 mai 2021
Le greffier du tribunal administratif