

**Audience publique du 28 juin 2021**

Recours formé par  
la société anonyme X, ...,  
et la société civile immobilière Y, ...,  
contre une décision du bourgmestre de la commune de Walferdange,  
en matière de permis de construire

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 44277 du rôle et déposée le 16 mars 2020 au greffe du tribunal administratif par la société anonyme Krieger Associates SA, inscrite sur la liste V du tableau de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, établie et ayant son siège social à L-2146 Luxembourg, 63-65, rue de Merl, inscrite au registre du commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro B240929, représentée par Maître Georges Krieger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme X, établie et ayant son siège social à L-..., représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions, inscrite au registre de commerce et des sociétés sous le numéro ... et de la société civile immobilière Y, établie et ayant son siège social à L-..., représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions, inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., tendant à l'annulation d'une décision du bourgmestre de la commune de Walferdange du 19 décembre 2019 portant refus d'une demande d'autorisation de construire sur les parcelles n° ... et ... sises à ... ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Laura Geiger, en remplacement de l'huissier de justice Carlos Calvo, demeurant à Luxembourg, du 20 mars 2020 portant signification de ce recours à la commune de Walferdange, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, établie en sa maison communale à L-7201 Walferdange, place de la Mairie ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour de Maître Serge Marx, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, déposée le 13 mai 2020 au greffe du tribunal administratif pour compte de la commune de Walferdange, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif en date du 19 juin 2020 par Maître Serge Marx pour compte de la commune de Walferdange, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 15 septembre 2020 par Maître Georges Krieger pour compte de la société anonyme X et de la société civile immobilière Y, préqualifiées ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 13 octobre 2020 par Maître Serge Marx pour compte de la commune de Walferdange, préqualifiée ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision attaquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Sébastien Couvreur, en remplacement de Maître Georges Krieger, et Maître Serge Marx, entendus en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 19 mai 2021.

---

Par une décision du 11 juin 2018, le bourgmestre de la commune de Walferdange, ci-après désigné par « le bourgmestre », refusa de faire droit à une demande d'autorisation pour construire un immeuble résidentiel avec quatre logements aux abords de la ..., sur les terrains inscrits au cadastre de la commune de Walferdange, section ... de ..., sous les numéros ... et ..., sis à ... , ci-après désignés par « les parcelles litigieuses », introduite par la société civile immobilière Y, ci-après désignée par « la Y ».

Ledit refus est motivé comme suit :

*« Suite à votre demande du 19 juillet 2017, tendant à obtenir l'autorisation pour construire un immeuble résidentiel avec 4 logements aux abords la ..., sur les terrains inscrits au cadastre de la commune de Walferdange - section ... de ... - sous les numéros ... et ... sis à ..., j'ai le regret de devoir vous informer qu'il m'est impossible d'autoriser une telle construction.*

*L'article II.3.1.4 de la partie graphique de notre plan d'aménagement général (PAG) approuvé par le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région en date du 30 juillet 2010, stipule que le bourgmestre peut délivrer directement une autorisation de bâtir sur la base du PAG si les conditions suivantes sont respectées :*

*- les projets de construction à réaliser doivent s'adapter à leur voisinage immédiat en ce qui concerne le mode et degré d'utilisation du sol des terrains concernés, le mode de construction, leurs dimensions et leur emprise au sol,*

*- les terrains concernés doivent être situés en bordure d'une voie entièrement équipée sur base de l'article 23 alinéa 2 de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à laquelle leur accès est garanti et doivent pouvoir être raccordés aux réseaux d'infrastructure existants,*

*- les projets de construction à réaliser ne compromettent pas l'aménagement des terrains adjacents.*

*Si ces conditions ne sont pas remplies l'élaboration d'un PAP est obligatoire (art. 25 et art. 26).*

*En effet j'estime que votre projet compromet définitivement l'urbanisation des parcelles situées à l'arrière de votre terrain (numéros cadastraux ..., ..., ... et ...) alors que ces terrains font partie d'un plan directeur et d'un plan d'aménagement particulier. Ces terrains ne sont reliés au domaine public que par un petit chemin en prolongation de la .... L'aménagement de ce chemin ne permettra pas de desservir le projet de façon satisfaisante d'autant plus que la ... servira déjà de voie d'issue principale pour les PAP en procédure à savoir « an den Strachen et Neiduerf ». [...] ».*

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 11 janvier 2019, inscrite sous le numéro 42211 du rôle, la société anonyme X, ci-après désignée par « la société X », a fait introduire un recours tendant à l'annulation (i) de la décision de refus du bourgmestre du 11 juin 2018, et (ii) d'une décision implicite de refus du bourgmestre à la suite du silence gardé par celui-ci pendant plus de trois mois par rapport à un recours gracieux introduit le 6 septembre 2018.

En date du 13 septembre 2019, la société X et la Y introduisirent une demande d'autorisation de bâtir pour la construction d'un bâtiment à caractère résidentiel sur le même terrain.

Par une décision du 19 décembre 2019, le bourgmestre refusa de faire droit à cette demande dans les termes suivants :

*« Par la présente, je me permets de revenir à votre demande d'autorisation de construire reçue en date du 16 septembre 2019 relative à l'objet plus amplement spécifié sous rubrique.*

*Je vous rappelle que par une première demande du 19 juillet 2017, introduite au nom et pour le compte de la Y par le bureau d'architecture ..., la Y a sollicité l'autorisation de construire pour quatre maisons unifamiliales en bande sur deux parcelles inscrites au cadastre de la commune de Walferdange, Section ... de ... sous les numéros ... et ... (ci-après, les « Parcelles »).*

*Cette première demande d'autorisation a été refusée en date du 11 juin 2017, notamment au motif que le projet en cause compromettrait définitivement l'urbanisation des parcelles situées à l'arrière des parcelles n° ... ; ... ; ... et .... Un recours en annulation a été introduit contre ce refus en date du 22 janvier 2019 et les plaidoiries dans cette affaire sont actuellement fixées au 5 février 2020.*

*En date du 16 septembre 2019, une nouvelle demande d'autorisation pour la construction d'un bâtiment à caractère résidentiel sur les Parcelles a été introduite au nom et pour le compte des sociétés X (maître d'ouvrage) et Y (propriétaire des terrains).*

*Je constate que la nouvelle demande d'autorisation porte désormais sur la construction d'un immeuble d'habitation collectif de 10 logements et se distingue notamment en ce point de votre première demande portant sur la construction de quatre maisons unifamiliales en bande.*

*Malgré cette modification, j'ai le regret de vous informer qu'il m'est impossible d'autoriser une telle construction.*

*L'article II.3.1.4 de la partie écrite du plan d'aménagement général (ci-après, « PAG ») de la commune de Walferdange dispose que le bourgmestre peut délivrer directement une autorisation de bâtir sur la base du PAG si les trois conditions suivantes sont cumulativement respectées :*

- Les projets de constructions à réaliser doivent s'adapter à leur voisinage immédiat en ce qui concerne le mode et degré d'utilisation du sol des terrains concernés, le mode de construction, leurs dimensions et leur emprise au sol ;*

- *Les terrains concernés doivent être situés en bordure d'une voie entièrement équipée sur base de l'article 23 alinéa 2 de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à laquelle leur accès est garanti et doivent pouvoir être raccordés aux réseaux d'infrastructures existants ;*
- *Les projets de constructions à réaliser ne compromettent pas l'aménagement des terrains adjacents.*
- 

*Si ces trois conditions ne sont pas remplies, l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier (ci-après, « PAP ») est obligatoire (articles 25 et 26 du PAG).*

*En l'espèce, j'estime que deux de ces trois conditions ne sont pas remplies :*

- *D'une part, la construction projetée ne respecte pas la première des conditions disposant que « les projets de construction à réaliser doivent s'adapter à leur voisinage immédiat en ce qui concerne le mode et degré d'utilisation du sol des terrains concernés, le mode de construction, leurs dimensions et leur emprise au sol ».*

*En l'espèce, je constate notamment que votre projet de construction se distingue de son voisinage immédiat en ce qui concerne le mode et le degré d'utilisation du sol.*

*Le projet vise en effet la construction d'un immeuble collectif à 10 logements sur un tronçon de la ... qui abrite des maisons unifamiliales de taille sensiblement plus réduite. En effet, en comparant le projet plus spécifiquement avec les terrains voisins et en face des Parcelles, il faut constater que la construction projetée se distingue de son voisinage immédiat par une densité de logement bien supérieure à celle du voisinage immédiat.*

*La construction projetée ne s'adapte pas non plus à ce voisinage en ce qui concerne ses dimensions alors qu'elle dépasse les reculs postérieurs tels qu'affichés par les constructions du voisinage immédiat.*

- *J'estime d'autre part que le projet en cause compromet toujours définitivement l'urbanisation des parcelles situées à l'arrière de vos Parcelles, en l'occurrence des parcelles n°s ... ; ... ; ... et ... alors que ces terrains font partie d'un plan directeur et d'un plan d'aménagement particulier. Ces parcelles ne sont reliées au domaine public que par un petit chemin en prolongation de la .... L'aménagement de ce chemin ne permettra pas de desservir le projet de façon satisfaisante d'autant plus que la ... servira déjà de voie d'issue principale pour les PAP en procédure à savoir « an den Strachen et Neiduerf ».*

*L'accès à ces parcelles ne peut pas non plus être aménagé dans le cadre du PAP*

- *« Habiter & travailler à Walferdange » alors que la voie devant l'actuel centre commercial n'a pas été cédée à la commune. En violation dudit PAP, cette voie reste donc jusqu'à ce jour une voie purement privée et n'est pas, à l'heure actuelle, de nature à assurer un accès aux parcelles n°s ... ; ... ; ... et ....*

*Je dois également vous signaler que l'aménagement des parcelles n°... ; ... ; ... et ... n'est pas seulement obstrué en ce qui concerne l'accès (voir supra), mais également en ce qui concerne l'aménagement de l'évacuation des eaux de pluie.*

*Enfin, à toutes fins utiles et sans préjudice des motifs invoqués ci-dessus, je constate que votre demande d'autorisation de construire du 16 septembre 2019 n'est pas accompagnée par le certificat de performance énergétique tel que pourtant prescrit par l'article 63.3.1 du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. Les plans de construction sont par ailleurs établis à l'échelle 1/100 alors que l'article 63.3.1 précité prescrit des plans de construction à l'échelle 1/50.*

*Sur base des motifs précités, je me vois contraint de refuser l'autorisation sollicitée. [...] ».*

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 16 mars 2020, inscrite sous le numéro 44277 du rôle, la société X et la Y ont fait introduire un recours en annulation contre la décision de refus du 19 décembre 2019.

Par un jugement du tribunal administratif du 27 avril 2020, le recours contentieux inscrit sous le numéro 42211 du rôle précité fut rejeté. Ledit jugement fut confirmé par un arrêt de la Cour administrative du 14 janvier 2021, inscrit sous le numéro 44716C du rôle.

#### 1. Quant à la recevabilité du recours

Dans la mesure où aucune disposition de la loi applicable en la présente matière ne prévoit un recours en réformation, seul un recours en annulation a pu être introduit en l'espèce.

Le recours en annulation est encore recevable pour avoir, par ailleurs, été introduit dans les formes et délai de la loi.

#### 2. Quant au fond

Après avoir rappelé les faits et rétroactes exposés ci-avant, les demanderesses se prévalent d'une violation de l'article 37 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 », en donnant à considérer que les conditions de cette disposition seraient remplies puisque le projet serait entièrement conforme aux dispositions urbanistiques applicables, de sorte que le bourgmestre aurait eu l'obligation de délivrer une autorisation de construire.

Elles concluent ensuite à une violation de l'article II.3.1.4. du plan d'aménagement général de la commune de Walferdange, ci-après désigné par « le PAG », visant les projets de construction non soumis à l'obligation d'établir un PAP, en reprochant au bourgmestre d'avoir retenu que deux des trois conditions permettant de déroger à cette obligation ne seraient pas remplies, à savoir celle tenant à l'adaptation du projet au voisinage immédiat et celle tenant à ce que le projet de construction ne compromette pas l'aménagement des terrains adjacents, tout en critiquant le constat du bourgmestre que l'aménagement relatif à l'évacuation des eaux de pluie en provenance des parcelles ..., ..., ... et ... serait obstrué, de même que celui tenant au caractère incomplet de la demande d'autorisation.

Dans sa réponse et à titre préalable, la commune de Walferdange précise qu'en 2010 elle aurait procédé à la refonte de son PAG sur base de la loi du 19 juillet 2004. En conséquence, la mise en œuvre du PAG devrait impérativement obéir aux principes ancrés aux dispositions transitoires de l'article 108ter, paragraphe (2) de la loi du 19 juillet 2004, dont il se dégagerait que le PAG devrait impérativement être précisé et exécuté par des PAP, à l'exception des fonds faisant l'objet d'un POS, des fonds situés en zone verte et des terrains ou ensembles de terrains bénéficiant d'une des trois dérogations prévues par l'article 108ter, paragraphe (2), alinéa 3 de la même loi. Dans tous les autres cas, la délivrance d'une autorisation de construire devrait impérativement être précédée d'un PAP.

Ce principe général d'établir un PAP serait encore rappelé à l'article II.3.1.1 du PAG, une dérogation à ce principe n'étant possible que dans les cas limitativement énumérés, rappelés à l'article II.3.1.4. du PAG auquel l'article II.3.1.1 renverrait et qui reprendrait les dérogations légales de l'article 108ter, paragraphe (2), alinéa 3 de la loi du 19 juillet 2004. Ce régime dérogatoire devrait, selon la commune, être soumis à une interprétation restrictive.

La commune prend ensuite position par rapport aux motifs de refus, à savoir (i) celui tenant au défaut d'adaptation du projet au voisinage immédiat, (ii) celui tenant à l'obstruction de l'accès aux terrains adjacents, (iii) celui tenant à l'obstruction de l'aménagement des terrains sous le point de vue de l'évacuation des eaux de pluie et (iv) du constat du défaut de production d'un certificat de performance énergétique et d'autres exigences formelles du dossier.

En ce qui concerne tout d'abord le motif de refus tenant au défaut d'adaptation du projet au voisinage immédiat, correspondant au premier cas de figure dans lequel, par exception, l'élaboration d'un PAP ne serait pas requise conformément à l'article 108ter, paragraphe (2) de la loi du 19 juillet 2004, repris à l'article II.3.1.4. du PAG, elle réitère que les conditions n'en seraient pas remplies. A cet égard, elle estime que le mode et le degré d'utilisation du sol, d'une part, et les reculs postérieurs, d'autre part, ne s'adaptent pas au voisinage immédiat et prend ensuite plus amplement position par rapport à ces deux points.

En ce qui concerne ensuite le motif de refus tenant à l'absence de l'accès aux terrains adjacents, la commune reprend la motivation à la base de la décision du 19 décembre 2019 et critique l'argumentation des demanderessees suivant laquelle l'accès aux parcelles litigieuses serait garanti par quatre accès et souligne que ces quatre accès auraient déjà été mis en avant par les demanderessees dans l'affaire inscrite sous le numéro 42211 du rôle. Ces accès préconisés par elles seraient incompatibles avec des considérations urbanistiques ni réalisables tel que cela aurait été constaté à bon droit par le tribunal dans son jugement du 27 avril 2020.

La commune prend enfin position par rapport au motif de refus tenant à l'obstruction de l'aménagement des terrains du point de vue de l'évacuation des eaux de pluie et quant à une absence de certificat de performance énergétique et la violation d'autres exigences formelles du dossier.

En guise de conclusion, elle est d'avis que le projet de construction ne serait pas adapté au voisinage immédiat, notamment du point de vue du mode et du degré d'utilisation du sol et de celui des profondeurs, de sorte qu'un PAP aurait dû être élaboré sous cet aspect, constat auquel s'ajouterait le fait que le projet serait de nature à compromettre l'aménagement

des parcelles numéros ... ; ... ; ... et ..., de sorte qu'il devrait également être précédé d'un PAP sous cet aspect. Ce PAP, accompagné d'un plan directeur en vertu de la disposition transitoire ancrée à l'article 108<sup>ter</sup>, paragraphe (3) de la loi du 19 juillet 2004, serait de nature à assurer un accès aux parcelles précitées, mais également l'aménagement de l'évacuation des eaux de pluie.

Pour l'ensemble de ces motifs, le refus du bourgmestre de délivrer une autorisation de construire directement sur base du PAG serait dès lors justifié et le recours serait à rejeter.

Force est de constater que si au regard du libellé de la décision du 19 décembre 2019, ensemble les explications fournies par la commune au cours de la présente instance le refus litigieux est fondé sur plusieurs motifs de refus, tournant essentiellement autour de la question de la nécessité d'élaborer au préalable un PAP, la légalité de la décision attaquée est vérifiée à suffisance si au moins l'un des motifs de refus se trouve justifié.

Le tribunal est ainsi amené à examiner plus particulièrement le motif de refus tenant à la nécessité d'élaborer au préalable un PAP en raison du fait que le projet obstruerait l'accès aux terrains adjacents, motif de refus qui, de l'accord des parties à l'instance, a pareillement été invoqué par le bourgmestre dans la procédure ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour administrative du 14 janvier 2021, inscrit sous le numéro 44716C du rôle, précité.

A cet égard, le tribunal constate qu'à l'audience des plaidoiries, la commune a soulevé la question de savoir si les demanderesse entendent maintenir leur recours, dans la mesure où la Cour administrative aurait, dans son arrêt du 14 janvier 2021, précité, entièrement confirmé le motif de refus tenant au constat que le projet de construction à réaliser risque de compromettre l'aménagement des terrains adjacents. La commune souligne que si certes la décision faisant l'objet du présent recours viserait un projet remanié par rapport à celui ayant donné lieu à l'arrêt du 14 janvier 2021, il n'en resterait toutefois pas moins que le motif de refus serait exactement le même, de sorte que se poserait la question de l'opportunité du maintien du recours. En conséquence, elle demande la condamnation des sociétés demanderesse au paiement d'une indemnité de procédure de l'ordre de 2.500 euros en reprochant aux demanderesse de maintenir le recours malgré l'arrêt du 14 janvier 2021.

Confronté à cette question et à la demande en paiement d'une indemnité de procédure, le mandataire des parties demanderesse a expliqué à l'audience des plaidoiries qu'il aurait mandat de maintenir le recours. Sans contester que le motif de refus à la base du refus du 19 décembre 2019 et tenant au constat que le projet de construction à réaliser risque de compromettre l'aménagement des terrains adjacents est identique à celui examiné par la Cour administrative dans l'arrêt précité, il a fait valoir que le présent recours aurait été introduit avant le prononcé du jugement du 27 avril 2020 et que l'affaire aurait été instruite avant le prononcé de l'arrêt de la Cour administrative du 14 janvier 2021, de sorte que les frais d'avocat auraient été exposés avant que les parties n'aient eu connaissance de la solution confirmée par la Cour administrative.

Le tribunal constate qu'à l'instar de l'affaire ayant donné lieu au jugement du tribunal administratif du 27 avril 2020, confirmé par l'arrêt de la Cour administrative du 14 janvier 2021, les critiques des demanderesse tournent essentiellement autour de l'obligation d'élaborer en l'espèce un PAP telle que mise en avant par le bourgmestre.

A cet égard, il est constant et non contesté en cause que le PAG de la commune de Walferdange a fait l'objet d'une refonte complète en date du 30 juillet 2010 au sens de l'article 108, paragraphe (1) de la loi du 19 juillet 2004, de sorte que son exécution doit se faire conformément à l'article 108<sup>ter</sup>, paragraphe (2) de la loi du 19 juillet 2004, qui dispose que :

*« La mise en œuvre des plans d'aménagement général visés au paragraphe qui précède, ainsi que des plans d'aménagement général dont la refonte complète a été achevée au 1<sup>er</sup> août 2011 se fait comme suit:*

*Le plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ a pour objet d'exécuter et de préciser le plan d'aménagement général à l'exception des terrains bénéficiant des dérogations prévues par l'alinéa qui suit et des fonds faisant l'objet d'un plan d'occupation du sol au sens de l'article 11, alinéa 3 de la loi précitée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, ainsi que des fonds situés dans la zone verte telle qu'arrêtée par l'article 5 de la loi précitée du 19 janvier 2004.*

*Pour les communes qui ont défini dans leur plan d'aménagement général, conformément aux dispositions de la présente loi qui étaient en vigueur avant le 1<sup>er</sup> août 2011, des terrains ou ensembles de terrains auxquels l'obligation d'un plan d'aménagement particulier n'est pas applicable, le bourgmestre peut directement délivrer une autorisation de construire pour ces terrains ou ensembles de terrains dans les conditions suivantes:*

*- les projets de construction à réaliser doivent s'adapter à leur voisinage immédiat en ce qui concerne le mode et degré d'utilisation du sol des terrains concernés, le mode de construction, leurs dimensions et leur emprise au sol;*

*- les terrains concernés doivent être situés en bordure d'une voie entièrement équipée sur base de l'article 23, alinéa 2 de la présente loi, à laquelle leur accès est garanti et doivent pouvoir être raccordés aux réseaux d'infrastructure existants;*

*- les projets de construction à réaliser ne compromettent pas l'aménagement des terrains adjacents.*

*Si les trois conditions prémentionnées ne sont pas remplies cumulativement, toute autorisation de construire doit être précédée par un plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“ établi et mis en œuvre conformément aux dispositions de la présente loi.*

*Les plans ou projets d'aménagement général visés par le présent article peuvent être modifiés ou complétés conformément aux dispositions de la présente loi ».*

Il résulte de la disposition légale qui précède que les PAG adoptés selon la procédure et les principes de la loi du 19 juillet 2004 et approuvés avant le 1<sup>er</sup> août 2011, tel que c'est le cas en l'espèce, sont en principe appelés à être précisés et exécutés par des PAP, exception faite des parcelles pour lesquelles la commune a expressément exclu l'obligation d'élaboration préalable d'un PAP et qui répondent aux conditions de l'article 108<sup>ter</sup>, paragraphe (2), précité.

Cette obligation générale d'établir un PAP se retrouve encore à l'article II.3.1.1 du PAG, qui prévoit que :



*« Toute intervention architecturale ou urbanistique sur un terrain situé sur le territoire communal et couvert par le PAG est soumise à l'obligation d'établir un plan d'aménagement particulier, exception faite des interventions architecturales ou urbanistiques situés sur des terrains remplissant les conditions définies sous II.3.1.4 ou sur des terrains situés dans la zone verte telle que définie par l'article 5, alinéa 3 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles [...] ».*

L'article II.3.1.4. du PAG, tel que visé par la disposition réglementaire qui précède, dispose quant à lui que :

*« Dans les zones non couvertes par une zone de PAP d'ensemble, il peut être dérogé au principe d'obligation d'établir un PAP. La mise en valeur des terrains peut se faire directement sur base du PAG, si les conditions suivantes sont respectées :*

- les projets de construction à réaliser doivent s'adapter à leur voisinage immédiat en ce qui concerne le mode et degré d'utilisation du sol des terrains concernés, le mode de construction, leurs dimensions et leur emprise au sol,*
- les terrains concernés doivent être situés en bordure d'une voie entièrement équipée, sur base de l'article 23, alinéa 2 de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain, à laquelle leur accès est garanti et doivent pouvoir être raccordés aux réseaux d'infrastructure existants,*
- les projets de construction à réaliser ne compromettent pas l'aménagement des terrains adjacents ».*

L'article II.3.1.1 du PAG s'inscrit dans la philosophie générale retenue à l'article 108<sup>ter</sup>, paragraphe (2) de la loi du 19 juillet 2004, à savoir que les PAG sont appelés à être précisés et exécutés par des PAP, et les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l'élaboration d'un PAP visées à l'article II.3.1.4. du PAG, auquel l'article II.3.1.1. renvoie, sont identiques à celles prévues par l'article 108<sup>ter</sup>, paragraphe (2), précité.

En l'espèce, il n'est pas contesté que les terrains litigieux ne sont pas couverts par une zone de PAP d'ensemble, de sorte qu'il convient d'examiner si la dérogation au recours à un PAP prévue à l'article II.3.1.4. du PAG est susceptible de jouer.

S'agissant plus précisément de la condition suivant laquelle le projet de construction ne doit pas compromettre l'aménagement des terrains adjacents, les demanderesses avancent dans leurs requête et réplique que la construction d'une résidence sur les terrains litigieux ne compromettrait nullement la réalisation ultérieure d'un projet sur les parcelles adjacentes.

Elles donnent à considérer que la question ne serait pas celle de savoir si aujourd'hui il existe un accès aux parcelles invoquées par le bourgmestre, mais il s'agirait seulement de savoir si l'urbanisation des parcelles litigieuses portant les numéros cadastraux ... et ... empêcherait définitivement celle des parcelles adjacentes. La réponse serait négative, les demanderesses soulignant que les parcelles devant accueillir le projet litigieux ne seraient pas indispensables pour l'aménagement de ces dernières parcelles puisqu'il existerait au moins quatre voies d'accès possibles.

En l'occurrence, il s'agirait de deux accès via la ..., à savoir le premier passant par le « *chemin* » sis ..., et un deuxième accès par une rue à « *deux bandes* » via un autre prolongement de la ....

S'agissant du premier accès, les demanderesses font valoir que le chemin en question aurait été reconnu comme étant une voie d'accès par l'administration elle-même, qu'il serait emprunté par de nombreuses voitures de façon journalière, qu'il n'existerait aucune restriction pour la circulation des voitures, que de nombreuses constructions régulièrement autorisées disposeraient de garages le jonchant, qu'il serait en réalité considéré comme la ... qui ferait partie du réseau routier, les habitations y situées portant d'ailleurs le nom de la rue, qu'il aurait une largeur de près de 6 mètres alors qu'une largeur de 5 mètres serait suffisante pour permettre à deux voitures de se croiser, tout en soulignant que le PAG reprendrait la rue comme « *chemin repris* ».

A titre superfétatoire, les demanderesses relèvent qu'en cas de besoin, il serait possible d'empiéter sur les terrains voisins, à savoir les terrains numéros ... et ... appartenant à la société Z, ceci d'autant plus qu'il s'agirait d'une « *zone d'isolement et de transition* » (ZIT) qui n'apparaîtrait pas vraiment utile. Face au constat communal qu'il s'agirait du terrain appartenant à un tiers, les demanderesses font valoir qu'une expropriation serait concevable.

S'agissant du deuxième accès, il s'agirait d'une rue à « *deux bandes* » via un autre prolongement de la ....

En effet, sur les parcelles numéros ... et ..., précitées, se trouverait une voie asphaltée capable d'accueillir elle aussi des voitures dans les deux sens, cette voie allant jusqu'à la hauteur des terrains adjacents à leur propre terrain, qui seraient alors directement accessibles par cette voie. Cette voie devrait aussi être considérée comme faisant partie du réseau routier sur une large partie.

Les demanderesses insistent ensuite sur l'existence d'un troisième accès, qui serait organisé par le PAG à travers la voie publique réalisée dans le cadre du PAP « *Habiter & travailler à Walferdange* » et qui passerait via le centre commercial.

A cet égard, les demanderesses se prévalent d'une jurisprudence du tribunal administratif du 16 novembre 2016, inscrite sous le numéro 36977 du rôle, suivant laquelle le fait qu'une voirie n'a pas encore été cédée à la commune ne s'opposerait pas à ce qu'elle fasse partie du réseau d'infrastructures communales.

Elles donnent encore à considérer que la condition inscrite à l'article II.3.1.4. du PAG n'imposerait pas nécessairement qu'un accès aux terrains adjacents soit actuellement possible, mais uniquement que le projet sur le ou les terrains concernés ne compromette pas l'aménagement des terrains adjacents. Tel ne serait pas le cas en l'espèce puisque la voie litigieuse pourrait être cédée à tout moment à la commune. En toute hypothèse, la voie en question serait ouverte au public alors qu'aucune restriction d'accès n'existerait. Enfin, les demanderesses reprochent à la commune d'avoir retenu un comportement fautif dans le chef du groupe auquel elles appartiennent, tout en faisant valoir que l'administration disposerait de la possibilité de forcer une telle cession.

Les demanderesses font encore état d'un quatrième accès via la « *zone de bâtiments et d'équipements publics* », en renvoyant à la partie graphique du PAG ayant prévu une telle zone à côté de la voie menant au centre commercial, cette zone étant, d'après les demanderesses, destinée à accueillir une voirie pour desservir les parcelles adjacentes à leurs parcelles. Cette zone permettrait même deux entrées d'accès différents, à savoir une via la rue des Romains et une deuxième via la ....

La commune conteste dans ses réponse et duplique les explications fournies par les demanderesses dans leurs requête et réplique pour justifier l'existence d'au moins quatre accès aux terrains adjacents.

Si les parties sont en substance en accord pour retenir qu'un défaut d'accès sur la voie publique est susceptible de compromettre l'aménagement des terrains adjacents, elles sont toutefois en litige sur la question de savoir si, en l'espèce, l'urbanisation des parcelles litigieuses empêche l'aménagement des terrains adjacents et plus particulièrement sur celle de savoir si matériellement, il existe un accès des terrains adjacents à la voie publique, les demanderesses affirmant qu'il en existerait au moins quatre, alors que la commune estime qu'aucun des accès proposés ne serait actuellement envisageable.

Force est de constater que dans son jugement précité du 27 avril 2020, inscrit sous le numéro 42211 du rôle, le tribunal administratif a retenu que le refus du bourgmestre d'autoriser le projet soumis à son appréciation à défaut de PAP est à suffisance justifié par le constat que la troisième condition inscrite à l'article II.3.1.4. du PAG, à savoir celle tenant à ce que le projet ne doit pas compromettre l'aménagement des terrains adjacents, ne se trouve pas remplie, analyse ayant été confirmée par la Cour administrative dans son arrêt du 14 janvier 2021.

Dans son arrêt, la Cour administrative a reconnu que le projet de construction ayant donné lieu aux refus attaqués à travers le litige dont elle a été saisie condamne définitivement un accès des terrains adjacents à la ..., de sorte qu'elle a examiné si une des quatre autres voies d'accès préconisées par la société X est susceptible de permettre l'accès aux terrains adjacents par une voie publique, accès susceptible de permettre l'aménagement des terrains adjacents.

La Cour a rappelé que dans le cadre de cet examen, le juge administratif, saisi d'un recours en annulation, 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, qu'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, que 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 et que ce n'est que si cette marge a été dépassée que la décision prise encourt l'annulation pour erreur d'appréciation, la Cour ayant souligné que 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'analysant alors en contrôle de proportionnalité<sup>1</sup>. La Cour a encore rappelé que

---

<sup>1</sup> Cour adm. 9 novembre 2010, n° 26886C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 39 et les autres références y citées.

dans le cadre du recours en annulation l'analyse du juge administratif ne saurait se rapporter qu'à la situation de fait et de droit telle qu'elle s'est présentée au moment de la prise de la décision déferée, le juge de l'annulation ne pouvant faire porter son analyse ni à la date où le juge statue, ni à une date postérieure au jour où la décision déferée a été prise<sup>2</sup>.

Elle a retenu que plus précisément au niveau de l'examen du pouvoir d'appréciation dont dispose le bourgmestre concernant la possibilité d'accès aux terrains adjacents par une voie publique, il ne suffit pas que le bourgmestre constate qu'un accès potentiel auxdits terrains existe, mais qu'il lui importe de vérifier que pareil accès est compatible avec les considérations urbanistiques applicables à l'époque de sa prise de décision et qu'il est réalisable à ce moment, sous peine de faire dépendre pareil accès d'événements futurs et non prévisibles.

A la lumière de ces principes, la Cour a estimé, à l'instar des premiers juges, que la réalisation des deux voies d'accès préconisées par la société X via respectivement le centre commercial et la « *zone de bâtiments et d'équipements publics* » (ZBEP) nécessite encore la cession des terrains en exécution du PAP « *Habiter et travailler à Walferdange* », mais que les initiateurs de ce PAP, les consorts ..., n'ont, pour des raisons qui leur sont propres, pas encore marqué leur accord avec une pareille cession, de sorte qu'un accès aux terrains adjacents via le domaine public n'était pas réalisable au moment de la prise des décisions litigieuses, la Cour ayant relevé qu'il ne l'est toujours pas au moment du prononcé de son arrêt. Elle a encore relevé que d'après le PAP « *Habiter et travailler à Walferdange* », la ZBEP est destinée à accueillir une zone verte et un parc public également à céder à la commune.

Concernant ensuite l'accès préconisé aux terrains adjacents via la ..., la Cour a encore confirmé les premiers juges en leur constat qu'un accès suggéré à travers la propriété d'une tierce personne, à savoir la société Z, n'est pas envisageable à défaut de cession des terrains en question, tout en relevant que, par ailleurs, ces terrains sont classés en zone ZIT, zone destinée à servir à la protection des espaces et des ressources naturelles, à la mise en relation des espaces verts et des biotopes, à la structuration du tissu urbain par des couloirs verts et à la mise à disposition de couloirs d'air frais et ne sont dès lors pas destinés par principe à accueillir une voirie publique avec deux bandes de circulation, même s'ils sont déjà en partie asphaltés.

Quant au chemin perpendiculaire à la ..., la Cour a relevé que suivant les pièces du dossier, ledit chemin n'est pas suffisamment large pour être aménagé comme voie de circulation à double sens et que tout élargissement éventuel de ce chemin devrait de nouveau empiéter sur la propriété de la société Z située en ZIT.

De l'ensemble de ces considérations la Cour a conclu que le bourgmestre n'a pas dépassé sa marge d'appréciation en privilégiant comme solution d'accès aux terrains adjacents le passage via la voie d'accès passant devant le centre commercial, tout en ayant retenu que l'aménagement des terrains adjacents se trouve compromis par le projet de construction litigieux, à défaut de cession des terrains visés au PAP « *Habiter et travailler à Walferdange* », la Cour ayant encore souligné qu'en opposant un refus au projet de construction de la société X, tout en refusant de faire passer l'accès aux terrains adjacents via la propriété appartenant à la société Z, le bourgmestre n'a pas adopté une position

---

<sup>2</sup> Cour adm. 8 juillet 2008, n° 24114C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 22 et les autres références y citées.

discriminatoire à l'égard de la société X, étant donné qu'en l'espèce, son choix s'est porté sur la solution englobant des terrains qui auraient dû être cédés à la commune en vertu d'un PAP dûment approuvé par opposition à des terrains appartenant à un tiers et faisant partie d'une ZIT.

Le tribunal relève que s'il n'est pas contesté que le projet ayant donné lieu au refus qui fait l'objet du présent recours est remanié par rapport à celui ayant donné lieu au refus du 11 juin 2018 examiné par le tribunal et la Cour dans les décisions précitées, les parties sont toutefois d'accord pour retenir que le motif de refus tenant à la nécessité d'élaborer un PAP, fondé sur le constat que le projet, portant sur le même terrain que le précédent, compromet l'aménagement des parcelles adjacentes, est invoqué tant par rapport au projet ayant donné lieu au refus du 11 juin 2018 que par rapport à celui ayant donné lieu au refus attaqué à travers le présent recours, les demanderesse reprochant d'ailleurs dans leur réplique au bourgmestre d'avoir rappelé dans sa décision du 19 décembre 2019 la même motivation que celle du 18 juin 2018. Il n'est pas non plus contesté que les argumentations présentées de part et d'autre dans la présente affaire correspondent à celles présentées dans l'affaire ayant donné lieu au jugement du 27 avril 2020 et à l'arrêt du 14 janvier 2021, étant relevé que, confrontées à la solution retenue dans le jugement en question et confirmé en appel, les demanderesse n'ont pas fait état d'éléments nouveaux susceptibles d'énervier celle-ci.

Dans ces conditions, la solution retenue dans l'affaire ayant donné lieu au jugement du 27 avril 2020 et à l'arrêt du 14 janvier 2021 est transposable au cas de l'espèce, à défaut par les demanderesse d'avoir mis en avant d'autres éléments qui, au jour où le bourgmestre a pris sa décision, auraient plaidé en faveur d'une solution différente de celle confirmée par les juridictions administratives par rapport à un premier projet, étant relevé qu'en l'occurrence, la cession des terrains visés au PAP « *Habiter et travailler à Walferdange* » n'a de façon non contestée toujours pas eu lieu à cette date.

Ce seul motif refus justifiant à suffisance la décision attaquée, le tribunal ne peut que rejeter le recours sous analyse, l'examen des autres motifs de refus et des moyens soulevés à cet égard par les demanderesse devenant surabondant.

Eu égard à l'issue du litige, la demande en paiement d'une indemnité de procédure de 3.000 euros formulée par les demanderesse sur le fondement de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives est à rejeter.

En ce qui concerne la demande en paiement d'une indemnité de procédure de 2.500 euros réclamée par la commune sur le même fondement, le tribunal relève que si les demanderesse font à juste titre valoir qu'elles ont introduit le présent recours avant que le tribunal n'ait statué le 27 avril 2020 et que l'affaire a été entièrement instruite avant le prononcé de l'arrêt du 14 janvier 2021 ayant confirmé ledit jugement, de sorte qu'aucun reproche ne saurait leur être fait pour avoir introduit le présent recours et de l'avoir maintenu en attendant que les points litigieux soient tranchés définitivement par la Cour administrative, force est toutefois de constater que confrontées à l'arrêt de la Cour administrative du 14 janvier 2021, ayant tranché définitivement une question de fait et de droit se posant de manière non contestée de façon identique dans la présente affaire, elles ont insisté pour maintenir le présent recours. En ce faisant, elles ont généré des frais d'avocat tenant à la représentation de la commune à l'audience des plaidoiries qu'il serait, au regard de l'issue parfaitement prévisible de la présente affaire, inéquitable de laisser à l'unique charge de la

commune. Le tribunal est dès lors amené à accorder une indemnité de procédure à la commune qu'il évalue *ex aequo et bono* au montant de 700 euros.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond déclare ledit recours non fondé, partant le rejette ;

rejette la demande en paiement d'une indemnité de procédure formulées par les demanderesses ;

condamne les demanderesses à payer une indemnité de procédure de 700 euros ;

condamne les demanderesses au paiement des frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 28 juin 2021 par :

Annick Braun, vice-président,  
Alexandra Castegnaro, vice-président,  
Alexandra Bochet, juge,

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Poiani

s. Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 28 juin 2021  
Le greffier du tribunal administratif