

Audience publique du 8 novembre 2007

Recours formé par
Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ...
contre deux délibérations du conseil communal de la Ville de Luxembourg et
une décision du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire
en matière de plan d'aménagement général

JUGEMENT

Vu la requête, inscrite sous le numéro 21777 du rôle, déposée le 4 août 2006 au greffe du tribunal administratif par Maître Alex KRIEPS, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., retraité, et de son épouse, Madame ..., employée de l'Etat, les deux demeurant ensemble à L-...endant à la réformation, sinon à l'annulation :

- d'une délibération du conseil communal de la Ville de Luxembourg du 17 mai 2004 portant adoption provisoire d'une modification à apporter à la partie graphique du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg, concernant plus particulièrement des terrains situés au Sud de la Ville, dans le quartier de Gasperich,
- d'une délibération du conseil communal de la Ville de Luxembourg du 31 janvier 2005 portant adoption définitive de la prédite modification apportée au plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg et
- d'une décision du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 14 avril 2006 portant approbation de la délibération précitée du conseil communal de la Ville de Luxembourg du 31 janvier 2005 portant adoption définitive de la modification apportée au plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg et rejet de leur réclamation contre cette même délibération ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Guy ENGEL, demeurant à Luxembourg, du 9 août 2006 portant signification de ce recours à l'administration communale de la Ville de Luxembourg, établie en son Hôtel de Ville à L-1648 Luxembourg, 42, Place Guillaume, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 15 décembre 2006 par Maître Jean MEDERNACH, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour compte de l'administration communale de la Ville de Luxembourg, ce même mémoire ayant été notifié le même jour par voie de télécopie au mandataire de Monsieur ... et de son épouse, Madame ... ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 15 janvier 2007 par Maître Alex KRIEPS pour compte de Monsieur ... et de son épouse, Madame ..., ce même mémoire ayant été notifié le même jour par voie de télécopie au mandataire de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 15 février 2007 par Maître Jean MEDERNACH pour compte de l'administration communale de la Ville de Luxembourg, ce même mémoire ayant été notifié le même jour par voie de télécopie au mandataire de Monsieur ... et de son épouse, Madame ... ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 4 avril 2007 ;

Vu le mémoire complémentaire, intitulé « *mémoire en réplique* », déposé au greffe du tribunal administratif le 26 avril 2007, par Maître Alex KRIEPS pour compte de Monsieur ... et de son épouse, Madame ... ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions critiquées ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport et Maîtres Alex KRIEPS et Gilles DAUPHIN, en remplacement de Maître Jean MEDERNACH, ainsi que Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRUCK en leurs plaidoiries respectives.

Suite à la décision des autorités communales de la Ville de Luxembourg de procéder à une modification du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg, ci-après dénommé le « *PAG* », et portant plus particulièrement sur des fonds sis à Gasperich, commune de Luxembourg, au-lieu dit « *Ban de Gasperich* », la commission d'aménagement auprès du ministère de l'Intérieur, ci-après dénommée la « *commission* », rendit un avis en date du 30 janvier 2004.

En sa séance du 17 mai 2004, le conseil communal de la Ville de Luxembourg adopta provisoirement, avec 14 votes affirmatifs et 8 votes négatifs, les modifications à apporter au PAG, comprenant des modifications à apporter à la partie graphique du PAG, ainsi qu'une « *partie écrite comportant trois pages* ».

Suivant courrier du 5 juillet 2004, Monsieur ... et son épouse, Madame ... réclamèrent contre ledit vote provisoire et ils furent entendus en leurs explications lors d'une séance du collège des bourgmestre et échevins du 10 janvier 2005 dans le cadre d'une tentative d'aplanissement des difficultés.

En sa séance du 31 janvier 2005, le conseil communal de la Ville de Luxembourg statua sur les réclamations introduites contre la délibération précitée du 17 mai 2004 et adopta définitivement, avec 17 votes affirmatifs contre un vote négatif, et 4 abstentions, les modifications à apporter à la partie graphique du PAG, ainsi qu'une « *partie écrite comportant trois pages* ».

Contre cette décision d'adoption définitive, Monsieur ... et son épouse, Madame ... introduisirent une réclamation auprès du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, ci-après désigné par « *le ministre* », par courrier du 28 février 2005.

Le 11 juillet 2005, le conseil communal de la Ville de Luxembourg décida, avec 17 voix affirmatives contre 8 voix négatives, de maintenir sa position qu'il avait adoptée lors du vote définitif, en priant le ministre de rejeter les réclamations lui adressées comme n'étant pas fondées.

En sa séance du 30 septembre 2005, la commission prit position par rapport aux réclamations adressées au ministre.

Par décision du 14 avril 2006, le ministre approuva la délibération précitée du 31 janvier 2005 du conseil communal de la Ville de Luxembourg portant adoption définitive des modifications à apporter à la partie graphique du PAG, tout en rejetant notamment la réclamation des époux ...-....

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 4 août 2006, Monsieur ... et son épouse, Madame ... ont fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation des délibérations précitées du conseil communal de la Ville de Luxembourg des 17 mai 2004 et 31 janvier 2005, portant respectivement adoption provisoire et définitive des modifications à apporter à la partie graphique du PAG et de la décision du ministre du 14 avril 2006 portant approbation de la délibération du conseil communal de la Ville de Luxembourg du 31 janvier 2005 portant adoption définitive desdites modifications.

L'administration communale de la Ville de Luxembourg sollicite la jonction du présent recours avec d'autres recours introduits par le syndicat d'intérêts locaux de Gasperich et par des habitants du quartier de Gasperich de la Ville de Luxembourg, inscrits sous les numéros 21775, 21776, 21778, 21779 et 21780 du rôle, et qui sont dirigés contre les mêmes décisions que celles faisant l'objet du présent recours.

Dans la mesure où, toutefois, ces recours ont non seulement été introduits par des personnes physiques ou morales différentes, mais qu'ils concernent encore des situations de fait différentes, et dans l'intérêt d'une bonne lisibilité des jugements, il y a lieu de rejeter cette demande comme n'étant pas dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Concernant la compétence d'attribution du tribunal administratif, question que le tribunal est de prime abord appelé à examiner, il convient de relever que, d'une part, les décisions sur les projets d'aménagement, lesquelles ont pour effet de régler par des dispositions générales et permanentes l'aménagement des terrains qu'ils concernent et le régime des constructions à y ériger, ont un caractère réglementaire et, d'autre part, la décision d'approbation du ministre, intervenue après réclamation de particuliers, comme c'est le cas en l'espèce, participe au caractère réglementaire de l'acte approuvé (cf. Cour adm. 10 juillet 1997, n° 9804C du rôle, Pas. adm. 2006, V° Actes réglementaires (Recours contre les), n° 25 et autres références y citées).

Il s'ensuit qu'en application de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le tribunal est compétent pour connaître du recours en annulation introduit à l'encontre des délibérations du conseil communal de la Ville de Luxembourg des 17 mai 2004 et 31 janvier 2005 et de la décision d'approbation ministérielle du 14 avril 2006.

Il s'ensuit que le tribunal administratif est incompétent pour statuer sur le recours principal en réformation.

Quant au recours subsidiaire en annulation, tant l'administration communale de la Ville de Luxembourg que l'Etat dénie aux demandeurs un quelconque intérêt à agir, en soutenant qu'ils ne subiraient aucun préjudice personnel, direct et certain du fait des actes attaqués dont ils ne seraient d'ailleurs pas les destinataires directs.

L'administration communale de la Ville de Luxembourg est encore d'avis que les demandeurs auraient exclusivement pour objectif de défendre l'intérêt général en introduisant la présente instance contentieuse, en soulignant qu'ils habiteraient à quelques centaines de mètres des terrains faisant l'objet des reclassements auxquels il a été opéré par les actes critiqués.

Les demandeurs rétorquent qu'ils seraient des voisins immédiats des terrains litigieux en soulignant, au-delà de ce constat, que le projet de modification du PAG aurait une dimension « gigantesque » et que dans la mesure où celui-ci risquerait d'entraîner une augmentation importante du trafic, du bruit et de la pollution, leur qualité de vie en souffrirait inévitablement.

Ils estiment encore que dans la mesure où ils auraient participé à la procédure précontentieuse qui s'est déroulée tant devant les autorités communales compétentes que devant le ministre, au cours de laquelle ils ont réclamé contre le projet de modification du PAG litigieux, ils devraient nécessairement être considérés comme ayant un intérêt à agir au niveau de la procédure contentieuse actuellement pendante. Cette dernière argumentation est toutefois rejetée par l'administration communale de la Ville de Luxembourg qui soutient que la jurisprudence du tribunal administratif sur laquelle se seraient ainsi fondés les demandeurs aurait été réformée par la Cour administrative, de sorte que le simple fait d'avoir parcouru la procédure précontentieuse telle que prévue par l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ne suffirait pas pour se voir reconnaître un intérêt à agir contre les actes administratifs à caractère réglementaire pris dans le cadre de ladite procédure.

L'administration communale de la Ville de Luxembourg fait encore soutenir que les demandeurs feraient simplement état de l'augmentation du trafic, du bruit et de la pollution en raison de l'adoption de la modification litigieuse du PAG, sans expliquer en quoi la modification ainsi décidée les toucherait de façon personnelle, directe, actuelle et certaine, en soulignant que l'argumentation des demandeurs serait « beaucoup trop vague pour être retenue en justice ». Pour le surplus, l'administration communale de la Ville de Luxembourg estime que les décisions critiquées ne seraient pas de nature à générer une quelconque nuisance susceptible de justifier dans le chef des demandeurs un intérêt à agir ou entraînant dans leur chef une lésion. Elle insiste dans ce contexte sur le fait que les terrains visés par les modifications à apporter au PAG se trouveraient d'ores et déjà intégrés dans le périmètre d'agglomération et que les modifications en

question auraient pour seul objectif d'apporter des précisions afin de permettre « *de mieux répondre aux impératifs de développement urbain* ».

L'administration communale de la Ville de Luxembourg ajoute en faisant valoir que le domicile des demandeurs se trouverait séparé des terrains visés par les modifications litigieuses par une zone d'habitation affectée d'un CMU de 0,6, par une zone de verdure et par le ruisseau Drosbach, de sorte qu'ils ne sauraient être considérés comme constituant des voisins immédiats des terrains visés par les actes critiqués dans le cadre de la présente instance. Par ailleurs, les terrains concernés par les modifications du PAG se situant le plus près du quartier d'habitation où demeurent les demandeurs, se trouveraient classés en zone de verdure et en « *ensemble de terrains à aménager-zone mixte* », avec obligation d'y réserver 40 % au moins de la totalité des surfaces construites brutes au logement. Ainsi, des activités engendrant du bruit ou de la pollution ne seraient pas admises dans ces zones.

Par ailleurs, en ce qui concerne le futur trafic automobile, l'administration communale de la Ville de Luxembourg relève que les nouveaux alignements de la voirie publique, tels que prévus par les modifications litigieuses, entraîneraient que le trafic automobile serait drainé principalement par le boulevard Raiffeisen élargi, ainsi que par une nouvelle route à créer entre le giratoire Gluck et le croisement entre la route d'Esch et la route de Bettembourg, de sorte que le trafic ne passerait pas par le quartier où résident les demandeurs.

Dans leur dernier mémoire, les demandeurs tout en rappelant qu'ils seraient « *le voisin immédiat des lieux litigieux* » ne prennent pas position par rapport à l'argumentation développée par l'administration communale de la Ville de Luxembourg et estiment que, dans la mesure où les modifications du PAG seraient à considérer comme constituant « *un projet à dimension gigantesque entraînant une augmentation du trafic, du bruit et de la pollution* », leur qualité de vie devrait nécessairement diminuer de manière considérable, de sorte à justifier ainsi leur intérêt à agir.

Toute partie demanderesse introduisant un recours contre une décision administrative doit justifier d'un intérêt personnel distinct de l'intérêt général. Si les voisins proches ont un intérêt évident à voir respecter les règles applicables en matière d'urbanisme, cette proximité de situation constitue un indice pour établir l'intérêt à agir, mais ne suffit pas à elle seule pour le fonder. Il faut de surcroît que l'inobservation éventuelle de ces règles soit de nature à entraîner une aggravation concrète de leur situation de voisins (cf. trib. adm. 22 janvier 1997, confirmé par Cour adm. du 24 juin 1997, Pas. adm. 2006, V° Procédure contentieuse, n° 25 et autres références y citées).

Il échet tout d'abord de relever que les modifications apportées au PAG par les décisions critiquées concernent :

«

- 1) *le reclassement des terrains sis dans le prolongement de la rue Emile Bian, comme « ensemble de terrains à aménager-zone d'activités 1A sans inscription d'un CMU » ;*
- 2) *le reclassement des terrains sis de part et d'autre de la rue Frédéric Guillaume Raiffeisen comme « ensemble de terrains à aménager-zone mixte » avec un CMU de 2,5 et avec l'indication que 40 % au moins de la totalité des*

- surfaces à construire sur les terrains compris entre le ruisseau de la Drosbach, la rue Raiffeisen et la nouvelle voie reliant la rue Raiffeisen au Rond-Point Gluck doivent être affectées au logement ;*
- 3) *le reclassement des terrains sis au Sud de l'asile national pour animaux, « terrains réservés aux édifices et installations publics » ;*
 - 4) *le reclassement des terrains sis de part et d'autre de la rue Mozart, et longeant le ruisseau dit « Drosbach » comme « ensemble de terrains à aménager-zone de verdure » avec un CMU de 0 ;*
 - 5) *l'inscription de « nouveaux alignements de la voirie publique » avec indication d'un couloir pour les transports en commun ;*
 - 6) *l'inscription dans la partie graphique d'un ordre de priorité pour guider le développement, signalée par des chiffres inscrits dans les différents îlots à aménager et allant de 1 à 4. »*

Il échet encore de relever que les demandeurs ont leur domicile et résident au numéro ...Luxembourg-Gasperich. Il échet partant de vérifier si, à partir de l'emplacement géographique de la maison des demandeurs par rapport aux terrains concernés par les modifications à apporter au PAG, les demandeurs risquent de subir des inconvénients du fait des décisions critiquées.

Il y a tout d'abord lieu de constater que les terrains visés par les actes réglementaires litigieux sont délimités, tel que cela ressort de la partie graphique des modifications à apporter au PAG, à l'Ouest par la zone d'activités existante Cloche d'Or, au Sud et à l'Est par l'autoroute et la frontière avec la commune de Hesperange et au Nord par le ruisseau de la Drosbach, étant entendu qu'au-delà de ce ruisseau se trouve la zone d'activités de Gasperich, ainsi que le quartier d'habitation de Gasperich.

Il échet encore de retenir qu'il n'est pas contesté par les parties à l'instance que les terrains ainsi visés étaient classés au PAG, avant la modification litigieuse, comme suit :

- ensemble de terrains à aménager ;
- zone d'activités 1 avec un CMU de 2,5 ;
- ensemble de terrains à aménager ;
- zone mixte 4N avec un CMU de 2,5 ;
- zone d'aménagement différé.

Par ailleurs, il échet de retenir qu'il est également constant en cause que les modifications portent, d'une part, sur l'inscription dans la partie graphique de nouveaux alignements de la voie publique prévoyant notamment un élargissement de la rue Frédéric Guillaume Raiffeisen (CR 231) et la construction d'une nouvelle route de liaison entre le giratoire de la rue Gluck et un giratoire à créer au croisement de la route d'Esch et de la route de Bettembourg et, d'autre part, sur des changements au niveau du classement des terrains, tel que plus amplement développé ci-avant.

Il n'est également pas contesté par les parties à l'instance que la plus grande partie des terrains concernés par le classement était déjà pourvue d'un classement permettant leur mise en valeur, avec la réserve que seul le classement de la zone d'aménagement différé a été modifié de manière substantielle, les autres modifications apportées aux classements respectifs n'ayant

apporté que des précisions. Ainsi, tous les terrains visés par les modifications litigieuses se trouvaient déjà à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la Ville de Luxembourg.

En ce qui concerne plus particulièrement l'intérêt à agir des demandeurs contre les décisions critiquées, il échet de relever que c'est à bon droit que l'administration communale de la Ville de Luxembourg soutient que le domicile des demandeurs se trouve séparé des terrains visés par les modifications litigieuses par une zone d'habitation affectée d'un CMU de 0,6, par une zone de verdure et par le ruisseau Drosbach, tel que cela ressort de la partie graphique faisant partie intégrante des décisions litigieuses. Ils ne sauraient partant être considérés comme constituant des voisins immédiats des terrains litigieux.

L'administration communale de la Ville de Luxembourg n'a pas non plus été contredite dans son affirmation, qui ressort d'ailleurs du même plan graphique, que les terrains litigieux les plus proches du quartier d'habitation où demeurent les demandeurs se trouvent en zone de verdure et en « *ensemble de terrains à aménager-zone mixte* » avec l'obligation d'aménager 40 % au moins de la totalité des surfaces construites brutes au logement.

En outre, l'administration communale de la Ville de Luxembourg n'a pas non plus été contredite dans ses explications suivant lesquelles les nouveaux alignements de la voirie publique inscrits par les modifications litigieuses font en sorte que le futur trafic automobile sera drainé principalement par le boulevard Raiffeisen élargi, ainsi que par une nouvelle route à créer entre le giratoire Gluck et le croisement entre la route d'Esch et la route de Bettembourg.

Afin de justifier leur intérêt à agir, les demandeurs soutiennent que les décisions critiquées seraient de nature à leur porter un préjudice en raison du bruit et de la pollution qui résulteraient de l'aménagement des terrains en question. Il échet toutefois de constater que les demandeurs ne fournissent aucune explication quant à la possible origine et à l'intensité des bruits et pollutions en question et le tribunal n'a pas non plus pu déceler, à l'étude des pièces et éléments qui lui ont été soumis, quelle pourrait être l'origine de ces éventuelles nuisances qui seraient de nature à leur causer un inconvénient.

Les demandeurs font également état d'une possible augmentation du trafic, sans fournir une quelconque explication ou précision dans quelle mesure, une possible augmentation du trafic générée par l'aménagement des terrains en question serait de nature à leur porter un préjudice personnel. Ainsi, le tribunal suppose que les demandeurs craignent une augmentation du trafic dans le quartier où ils résident, car ce serait le seul trafic qui serait de nature à leur porter un préjudice éventuel. En effet, même à supposer que, d'une manière générale, le trafic augmentera à la suite de l'aménagement des surfaces litigieuses, ce simple fait n'est pas de nature à causer un préjudice personnel aux demandeurs, à partir du moment où cette augmentation du trafic ne pourra pas être constatée dans leur quartier d'habitation, puisqu'au-delà de ce simple intérêt personnel, ce serait l'intérêt général qui pourrait être concerné par cette augmentation générale du trafic, cet intérêt général ne donnant pas aux demandeurs un intérêt personnel à agir contre les décisions litigieuses.

L'étude de la partie graphique, faisant partie intégrante des décisions litigieuses, n'a pas permis au tribunal de retenir que l'aménagement des terrains litigieux serait de nature à engendrer un trafic supplémentaire dans le quartier d'habitation où résident les demandeurs. En effet, ce

quartier d'habitation n'est pas directement relié au nouveau quartier à aménager et aucune voie de communication directe entre ces deux quartiers n'existe et n'est envisagée. Ainsi, à défaut par les demandeurs d'avoir expliqué ou même d'avoir tenté d'expliquer, par des études techniques ou autres développements, en quoi le trafic risquerait de devenir plus important dans leur quartier d'habitation, et au vu des développements qui précèdent, le tribunal est amené à retenir qu'un tel risque n'est pas établi en cause.

Enfin, le simple fait d'avoir participé à la procédure précontentieuse ayant abouti à la décision ministérielle critiquée n'est pas de nature à conférer aux demandeurs un intérêt suffisant à agir devant les juridictions administratives pour attaquer les décisions ainsi adoptées.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que les demandeurs n'ont pas établi un quelconque intérêt à agir contre les décisions litigieuses, de sorte que le recours en annulation est à déclarer irrecevable.

Par ces motifs,

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

rejette la demande tendant à la jonction du présent rôle avec les affaires inscrites sous les numéros du rôle 21775, 21776, 21778, 21779 et 21780 ;

se déclare incompétent pour connaître du recours principal en réformation ;

déclare le recours subsidiaire en annulation irrecevable ;

condamne les demandeurs aux frais.

Ainsi jugé par:

M. Schockweiler, premier vice-président,
M. Spielmann, premier juge,
Mme Gillardin, juge,

et lu à l'audience publique du 8 novembre 2007 par le premier vice-président, en présence de M. Legille, greffier.

s. Legille

s. Schockweiler