

Audience publique du 16 juillet 2008

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

Revu 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 ..., ..., et son épouse, Madame ..., ..., demeurant ensemble à L-..., tendant 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 portant adoption définitive de la modification apportée au plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg du 31 janvier 2005 et rejet de leur réclamation contre cette même délibération ;

Vu le jugement du tribunal administratif du 8 novembre 2007 (n° 21777 du rôle), par lequel le tribunal, après avoir rejeté une demande de jonction avec d'autres affaires, s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation et a déclaré irrecevable le recours subsidiaire en annulation ;

Vu l'arrêt de la Cour administrative du 17 avril 2008 ayant déclaré justifié l'appel dirigé contre le jugement précité du tribunal administratif du 8 novembre 2007 en réformant ledit jugement, en ce qu'il a été décidé par la Cour que c'était à tort que le tribunal avait déclaré le recours en annulation irrecevable pour défaut d'intérêt à agir vérifié dans le chef des demandeurs, et en renvoyant l'affaire en prosécution de cause devant le tribunal administratif ;

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 Konsbrück 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 de Monsieur ...et de son épouse, Madame

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.

Par son jugement précité du 8 novembre 2007, le tribunal, après avoir rejeté la demande tendant à la jonction du rôle inscrit sous le numéro 21777 avec les affaires inscrites sous les numéros du rôle 21775, 21776, 21778, 21779 et 21780, s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation, en déclarant irrecevable le recours subsidiaire en annulation, au motif que les demandeurs n'ont pas établi en cause un quelconque intérêt à agir contre les décisions litigieuses. Par son arrêt du 17 avril 2008, la Cour administrative a réformé le jugement précité du 8 novembre 2007 en décidant que c'était à tort que le tribunal avait déclaré le recours en annulation irrecevable pour défaut d'intérêt à agir vérifié dans le chef des demandeurs.

Il y a tout d'abord lieu de retenir que le recours en annulation dirigé contre les décisions précitées du conseil communal de la Ville de Luxembourg des 17 mai 2004 et 31 janvier 2005 est à déclarer recevable pour avoir été par ailleurs introduit dans les formes et délai prévus par la loi, l'intérêt à agir de la partie demanderesse étant définitivement acquis aux termes de l'arrêt de la Cour administrative du 17 avril 2008.

Avant d'examiner les moyens invoqués quant au fond par la partie demanderesse, le tribunal est amené à prendre position par rapport au dépôt d'une note de plaidoiries par le mandataire des demandeurs, en date du 16 juin 2008, à savoir après l'audience à laquelle l'affaire a été plaidée et prise en délibéré, à savoir en date du 9 juin 2008.

Il échet tout d'abord de retenir que conformément à l'article 7, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, chaque partie à l'instance ne peut déposer que deux mémoires écrits, y compris la requête introductive d'instance et que conformément à l'article 5 de la même loi, lesdits mémoires doivent être déposés au greffe du tribunal administratif, à peine de forclusion, dans les délais y indiqués.

Il échet également de constater qu'au cours de la procédure contentieuse ayant précédé le prononcé du jugement précité du tribunal administratif du 8 novembre 2007 la partie demanderesse avait déposé dans les délais légalement prévus, voire lui accordés par le tribunal, les mémoires écrits auxquels elle avait droit.

A la suite du prononcé de l'arrêt de la Cour administrative précité du 17 avril 2008, et après que l'affaire ait été à nouveau appelée devant le tribunal administratif, toutes les parties à l'instance avaient déclaré renoncer au dépôt de nouveaux mémoires écrits. Comme, par ailleurs, le tribunal n'a pas ordonné la production de nouveaux mémoires écrits, aucune des parties n'a légalement pu déposer un tel mémoire, et d'ailleurs de tels mémoires n'ont pas été déposés avant l'audience à laquelle l'affaire a été plaidée.

Ceci étant dit, il échet de relever que le document intitulé « *note de plaidoiries* », a été déposé par le mandataire des demandeurs au greffe du tribunal administratif le 16 juin 2008, à savoir après l'audience à laquelle se sont tenues les plaidoiries, à savoir en date du 9 juin 2008, partant à un moment où l'affaire a déjà été en délibéré, la prise en délibéré ayant été décidée au cours de l'audience précitée du 9 juin 2008.

Il s'ensuit, d'une part, à supposer que ladite note soit à considérer comme constituant un mémoire écrit, que le dépôt de ce mémoire n'était pas légalement admissible, au vu des considérations qui précèdent. A supposer, d'autre part, que cette note doive être considérée comme « *pièce* », il échet de relever que conformément à l'article 8, paragraphe (6) de la loi précitée du 21 juin 1999, une telle pièce n'a pas pu être versée « *après que le juge-rapporteur a commencé son rapport en audience publique* », ce qui a manifestement été le cas en l'espèce, de sorte qu'en application de la disposition légale précitée, ladite note doit en principe être écartée des débats, étant entendu que son dépôt n'a pas été ordonné par le tribunal.

Quant à l'argumentation de la partie demanderesse suivant laquelle elle aurait le droit de déposer ladite « *note de jurisprudence* », après la prise en délibéré de son affaire, afin que soient respectées les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en considération de ce que le tribunal aurait soulevé d'office une question « *non débattue dans les mémoires* », il échet de relever que dans la mesure où le tribunal n'a soulevé aucun moyen d'office au cours de l'audience des plaidoiries, il n'y avait aucune raison ni pour le tribunal d'autoriser les parties à y prendre position le cas échéant par écrit ni pour les parties de déposer de leur propre initiative, sans une autorisation afférente de la part du tribunal, une prise de position écrite non prévue par la loi.

Sur base de toutes les considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter la « *note de plaidoiries* » déposée par le mandataire des demandeurs au greffe du tribunal administratif le 16 juin 2008.

Ce moyen de procédure ayant été toisé, il appartient actuellement au tribunal d'analyser les moyens soulevés par la partie demanderesse quant au fond du litige, tels que se dégageant de la requête introductive d'instance.

En premier lieu, les demandeurs reprochent aux décisions critiquées de ne pas être fondées sur une « *finalité d'intérêt général* ». Les demandeurs estiment plus particulièrement que les décisions critiquées ne seraient que la conséquence d'une « *gigantesque spéculation immobilière au profit d'investisseurs privés ne répondant à aucune finalité d'intérêt général* », en faisant relever que les modifications du plan d'aménagement général litigieuses auraient été élaborées par un bureau d'études chargé d'élaborer un « *masterplan* » par une société de droit luxembourgeois dont les bénéficiaires économiques auraient été à l'origine de la création de 4 sociétés immobilières chargées de « *réaliser la promotion du ban de Gasperich* ». Ils estiment partant qu'il y aurait lieu à annulation des décisions critiquées pour défaut de motifs légaux sinon pour détournement de pouvoir.

Dans son mémoire en réponse, l'administration communale de la Ville de Luxembourg fait relever que la modification d'un plan d'aménagement général serait, dans son essence même,

prise dans l'intérêt général, en estimant que cette caractéristique serait présumée jusqu'à preuve du contraire. Elle fait encore exposer qu'en l'espèce les modifications apportées au plan d'aménagement général viseraient à permettre une urbanisation à long terme « *d'un des rares sites permettant à la Ville de s'étendre d'une façon cohérente* ».

La Ville de Luxembourg critique encore le raisonnement fait par les demandeurs au sujet d'un prétendu « *masterplan* » élaboré pour compte d'un promoteur privé qui se serait trouvé à la base des décisions actuellement critiquées, en relevant que le « *masterplan* » auquel il aurait été fait référence, à plusieurs reprises, et notamment au cours de l'audition des réclamants, constituerait un document différent, élaboré par un groupe de travail du ministère de l'Intérieur ensemble avec les administrations communales de la Ville de Luxembourg et de Hesperange. Partant, il serait faux de prétendre que le « *masterplan* » sur lequel se seraient fondées les décisions critiquées aurait été initié par un promoteur privé, étant donné qu'au contraire, ce serait le ministère de l'Intérieur qui aurait été à son origine.

Enfin, la Ville de Luxembourg fait soutenir que le simple fait qu'un classement urbanistique profiterait à un particulier ne serait pas de nature à le mettre en contradiction avec l'intérêt général et encore moins à le réduire à la satisfaction d'un simple intérêt particulier.

A l'appui de leur mémoire en réplique, les demandeurs font contester que le « *masterplan* », qui se serait trouvé à la base des décisions critiquées, aurait été élaboré à la demande du ministère de l'Intérieur, en relevant encore que les deux « *masterplan* » dont il serait question dans le mémoire de la Ville de Luxembourg « *seraient exactement identiques* », de sorte que leur raisonnement développé à l'appui de leur requête introductive d'instance garderait toute son importance.

Cette information est toutefois contestée par la Ville de Luxembourg dans son mémoire en duplique, qui soutient que s'il était vrai que les communes de Luxembourg et de Hesperange, ensemble avec le ministère de l'Intérieur, auraient choisi le même bureau d'études que celui antérieurement choisi par un promoteur privé pour élaborer le « *masterplan* » relatif au ban de Gasperich, ce choix aurait été motivé essentiellement par les compétences en matière urbanistique dudit bureau d'étude et seulement à titre subsidiaire en raison de la connaissance du site par ce dernier.

Le délégué du gouvernement expose lui aussi que la modification d'un plan d'aménagement général serait présumée être faite dans l'intérêt général, en soulignant que le développement du quartier sud-ouest de la Ville de Luxembourg constituerait pour le gouvernement un « *projet phare* » pour les années à venir, étant donné qu'il permettrait la création de logements « *qualitatifs* » en vue de l'augmentation de la population de la Ville de Luxembourg, augmentation qui s'avérerait indispensable pour que la capitale puisse jouer son rôle au niveau international.

Quant aux critiques soulevées par les demandeurs quant au « *masterplan* », le représentant étatique fait état de ce que le « *masterplan* » élaboré initialement sur l'initiative d'un promoteur privé ne concernerait qu'une partie du territoire du ban de Gasperich, en soulignant qu'il n'y aurait que « *peu de ressemblance* » avec le « *masterplan* » finalement retenu, qui aurait

été élaboré à l'initiative d'un groupe de travail du ministère de l'Intérieur, ensemble avec un bureau d'études suisse, ce « *masterplan* » ayant été entièrement financé par ledit ministère.

Il échet tout d'abord de relever que la modification d'un plan d'aménagement général est, dans son essence même, prise dans l'intérêt général, cette caractéristique étant présumée jusqu'à preuve du contraire¹. Il appartient partant à la partie estimant qu'une telle modification n'a pas été effectuée dans un but d'intérêt général, d'apporter les éléments de preuve nécessaires afin de renverser cette présomption.

En l'espèce, les demandeurs font soutenir que les modifications du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg et portant sur le ban de Gasperich, actuellement litigieux, dénommées ci-après les « *modifications du PAG* », auraient été effectuées dans l'intérêt d'un promoteur privé qui serait propriétaire de l'intégralité sinon de la majeure partie des terrains visés par ladite modification réglementaire.

Même à supposer qu'un promoteur privé soit propriétaire de l'intégralité ou de la majeure partie des terrains ainsi visés, ce qui n'est pas établi en cause, cette considération n'est pas à elle seule de nature à établir que les modifications du PAG n'aient pas été initiées dans l'intérêt général. Comme les demandeurs n'ont pas soumis au tribunal un quelconque autre élément dont il pourrait se dégager que lesdites modifications réglementaires aient été exclusivement décidées dans l'intérêt d'une ou de plusieurs personnes privées, le reproche afférant des demandeurs ne saurait être retenu en l'espèce.

Cette conclusion n'est pas éternée par le fait, contesté en cause tant par la Ville de Luxembourg que par l'Etat, que les décisions litigieuses seraient fondées sur des travaux d'étude désignés par « *masterplan* » élaboré à l'initiative du prétendu propriétaire privé des terrains litigieux. En effet, cette considération à elle seule et même ensemble avec l'éventuelle propriété privée de terrains visés par les modifications réglementaires, n'est pas de nature à contredire la présomption que les modifications ont été décidées par les autorités compétentes dans l'intérêt général.

En deuxième lieu, les demandeurs concluent à l'annulation des décisions litigieuses, au motif que les avis de la commission d'aménagement instituée auprès du ministère de l'Intérieur, des 30 janvier 2004 et 30 septembre 2005, auraient été pris en violation de l'article 6 de la loi modifiée du 12 juillet 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, dans la mesure où contrairement à ladite disposition légale, des membres suppléants auraient participé à la prise des avis en question. Or, d'après les demandeurs, ledit article 6 ne prévoirait que 6 membres comme faisant partie de la composition de ladite commission, sans prévoir des membres suppléants.

Tant l'Etat que la Ville de Luxembourg entendent résister à cette argumentation en soutenant qu'il serait dans l'intérêt d'une bonne pratique administrative de nommer des membres suppléants afin de garantir le bon fonctionnement de la commission d'aménagement, même en l'absence d'un ou de plusieurs membres effectifs de ladite commission.

¹ trib. adm. 23 juillet 1997 (n° 9658 du rôle), Pas. adm. 2006, V° Urbanisme, n° 68 et autres références y citées

Il se dégage de l'article 6 de la loi précitée du 12 juin 1937 que la commission d'aménagement comprend 6 membres dont les qualités et qualifications qu'ils doivent posséder y sont plus particulièrement précisées, sans que ladite disposition légale ne contienne une quelconque réglementation quant au cas d'empêchement de l'un des membres y énumérés. Dans la mesure où ladite disposition légale ne précise pas si les membres y indiqués doivent être des membres effectifs ou des membres suppléants et dans la mesure également où la disposition légale n'interdit pas la nomination de membres suppléants afin d'assurer le bon fonctionnement de la commission en cas d'empêchement de l'un de ses membres, la nomination par le ministre de l'Intérieur de membres suppléants pouvant remplacer les membres effectifs de la commission est possible.

En l'espèce, il se dégage des pièces et éléments du dossier que lors de l'élaboration de l'avis de la commission d'aménagement en date du 30 janvier 2004, ladite commission était composée exclusivement de 4 membres suppléants et que lors de l'élaboration de l'avis de la même commission lors de sa séance du 30 septembre 2005, la commission était composée d'un membre effectif et de 5 membres suppléants.

Comme il n'est pas contesté en cause que lesdits membres suppléants, ayant fait partie de la commission d'aménagement au moment de l'élaboration des deux avis ci-avant indiqués, ont été valablement nommés par le ministre de l'Intérieur et au vu de la possibilité ci-avant retenue de nommer des membres suppléants de ladite commission pouvant agir en remplacement des membres effectifs, en cas d'empêchement de ceux-ci, aucun reproche ne saurait être fait à la commission à cet égard et la procédure préalable devant aboutir aux décisions actuellement litigieuses ne saurait être viciée du fait de la participation de membres suppléants à l'élaboration des avis en question. Cette conclusion ne saurait être énervée par l'argumentation développée par les demandeurs quant à la prétendue illégalité du règlement ministériel du 10 janvier 1989 déterminant l'organisation et le mode de fonctionnement de la commission d'aménagement, étant donné que ce règlement ministériel ne saurait avoir une quelconque incidence quant à la question de savoir si le ministre de l'Intérieur a valablement pu nommer des membres suppléants de la commission d'aménagement.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que ce moyen est à rejeter pour ne pas être fondé.

En troisième lieu, les demandeurs soutiennent que la procédure administrative serait encore viciée du fait que la commission d'aménagement n'aurait pas élaboré, conformément à l'article 7 du règlement ministériel précité du 10 janvier 1989, un règlement interne contenant les directives techniques devant servir de gouverne lors de l'appréciation des plans d'aménagement. Les demandeurs estiment en effet que l'élaboration d'un tel règlement interne aurait pour objet de « *garantir les droits du citoyen* » en évitant que les projets d'aménagement général ou les modifications de ceux-ci ne soient élaborés suivant des critères arbitraires.

L'Etat fait exposer que l'article 7 du règlement ministériel précité du 10 janvier 1989 ne prévoirait pas la forme que devrait prendre ledit règlement interne dont l'absence a été invoquée par les demandeurs, de sorte que ledit règlement interne ne devrait pas nécessairement être couché par écrit. En outre, l'Etat fait soutenir que ce règlement interne ne constituerait pas une

formalité substantielle dont l'absence aurait des incidences sur les avis de la commission d'aménagement et que cette absence ne porterait pas non plus atteinte aux droits de la défense.

La Ville de Luxembourg sollicite le rejet de ce moyen, au motif qu'il ne serait pas suffisamment précis pour lui permettre et permettre également au tribunal « *d'entrevoir le cadre légal par rapport auquel une violation est alléguée* », en soutenant qu'il ne suffirait pas d'invoquer d'une manière générale et abstraite la violation des dispositions légales ou réglementaires. Ainsi, les demandeurs ne développeraient en aucune mesure en quoi l'absence éventuelle dudit règlement interne aurait pu avoir une influence sur les avis rendus par la commission d'aménagement à la base des décisions litigieuses.

Suivant l'article 7 du règlement ministériel précité du 10 janvier 1989 « *la commission d'aménagement élabore un règlement interne contenant des directives techniques devant servir de gouverne lors de l'appréciation des plans d'aménagement communaux et particuliers* ». Il échet d'abord de relever que les demandeurs, à part le fait de relever d'une manière générale et abstraite l'absence d'un tel règlement interne, restent en défaut d'indiquer en quoi l'absence d'un tel règlement interne serait de nature à avoir une influence non seulement sur la prise des avis précités de la commission d'aménagement mais également sur les décisions communales et ministérielle sous analyse. En effet, la seule absence de la prise dudit règlement interne ne saurait à elle seule être de nature à vicier lesdits avis, puisqu'elle ne permet pas, en l'absence de tout autre élément, la conclusion suivant laquelle lesdits avis seraient fondés sur des critères arbitraires. En outre, en l'espèce, la partie demanderesse n'apporte pas, au-delà des développements généraux quant au défaut d'existence dudit règlement interne, le moindre élément permettant de conclure que la commission d'aménagement ait basé ses avis sur des critères arbitraires ni dans le cas sous analyse ni dans le cadre de tout autre dossier par elle examiné dans le passé.

Il échet ensuite de relever que ledit article 7 du règlement ministériel précité du 10 janvier 1989 prévoit l'établissement de ce qui est communément dénommé « *lignes de conduite* » ou « *orientations générales* » ayant pour unique objectif d'établir dans le chef de la commission d'aménagement « *une marche à suivre* ». Ayant une simple valeur indicative, ne prévoyant en fait qu'une méthode de travail interne, cet article ne contient en lui-même aucune disposition directement opposable aux administrés susceptible d'être discutée dans le cadre d'un recours en annulation, ceci contrairement à d'autres articles du même règlement ministériel destinés à protéger les intérêts dont peuvent se prévaloir les tiers.

Il s'ensuit que la simple absence dudit règlement interne n'est pas de nature à entraîner ni l'annulation des avis litigieux de la commission d'aménagement ni des délibérations du conseil communal sous analyse ni de la décision d'approbation tutélaire du ministre de l'Intérieur.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le moyen afférent est à rejeter pour ne pas être fondé.

En quatrième lieu, les demandeurs estiment que l'article 8 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la commission d'aménagement aurait été violé, dans la mesure où ladite commission n'aurait pas rendu son avis

« sur la base d'un cahier des charges contenant les directives techniques et autres à respecter lors de l'examen des projets (...) ».

D'après les demandeurs, ce vice serait de nature à affecter l'avis de la commission d'aménagement du 30 septembre 2005, précité, mais seulement au cas où le tribunal serait d'avis que la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain serait applicable en l'espèce.

C'est toutefois à bon droit que la Ville de Luxembourg conclut à la non-applicabilité de la loi précitée du 19 juillet 2004, étant donné que la procédure d'adoption des modifications du PAG a été entamée avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 19 juillet 2004 du fait de la saisine de la commission d'aménagement en date du 30 janvier 2004, sur base de la loi précitée du 12 juin 1937. En effet, dans cette hypothèse, vérifiée en l'espèce, et conformément à l'article 108, paragraphe (4) de la loi précitée du 19 juillet 2004, la « *procédure est continuée et doit être achevée dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la [loi précitée du 19 juillet 2004]* ». Comme la procédure sous analyse s'est achevée par la décision ministérielle attaquée du 14 avril 2006, à savoir dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi précitée du 19 juillet 2004, la procédure s'est valablement déroulée sur base de la loi précitée du 12 juin 1937, de sorte que le règlement grand-ducal précité du 25 octobre 2004 ne saurait trouver application en l'espèce et le moyen afférent des demandeurs est à écarter pour ne pas être fondé.

En cinquième lieu, les demandeurs estiment encore que la procédure administrative préalable aux décisions actuellement sous analyse serait viciée du fait que la commission d'aménagement ne se serait pas prononcée sur 220 autres réclamations introduites auprès du ministre de l'Intérieur suivant un récépissé daté du 7 mars 2005. Ils estiment que ce vice serait de nature à entacher de nullité les avis de la commission d'aménagement des 30 janvier 2004 et 30 septembre 2005, ainsi que les décisions sous analyse.

La Ville de Luxembourg conteste que la commission d'aménagement ne se soit pas prononcée sur les 220 « *réclamations types déposées au ministère de l'Intérieur par M. ...le 7 mars 2005* », en soutenant par ailleurs que les termes de ces réclamations seraient identiques et constitueraient « *un condensé des réclamations du Syndicat d'intérêts locaux, respectivement des autres réclamations individuelles* ». La Ville de Luxembourg se demande encore comment, en tout état de cause, à supposer que la commission d'aménagement n'ait pas pris position sur lesdites réclamations, l'avis de la commission d'aménagement du 30 janvier 2004 pourrait être entaché de nullité.

Dans leur mémoire en réplique, les demandeurs estiment que la Ville de Luxembourg resterait en défaut de prouver que lesdites 220 réclamations auraient été examinées par la commission d'aménagement et contestent en outre le fait que lesdites réclamations seraient identiques voire ne constitueraient qu'un condensé des réclamations du Syndicat d'intérêts locaux.

Pour le surplus, les demandeurs soutiennent que conformément à l'article 9 de la loi précitée du 12 juin 1937, le ministre ne pourrait statuer sur la décision d'approbation définitive des modifications du PAG qu'en se basant sur un avis de la commission d'aménagement qui

aurait l'obligation de prendre position par rapport à toutes les réclamations introduites auprès du ministre.

Dans son mémoire en duplique, la Ville de Luxembourg estime qu'il ne lui appartiendrait pas de prouver la régularité de l'avis de la commission d'aménagement, mais qu'il appartiendrait au contraire à la partie demanderesse d'en prouver « *concrètement* » l'irrégularité. Elle estime encore qu'il se dégagerait du dossier en possession du tribunal que les 220 « *réclamations types* » auraient été déposées ensemble par Monsieur ...au ministère de l'Intérieur, en attirant l'attention sur le fait qu'il se dégagerait de l'avis litigieux de la commission d'aménagement que celle-ci a analysé tant les « *réclamations introduites par Monsieur ...* » que celle introduite par le Syndicat d'intérêts locaux de Gasperich.

L'Etat conteste lui aussi que la commission d'aménagement n'ait pas pris position sur les « *220 réclamations-types* » introduites auprès du ministère de l'Intérieur, en relevant qu'il se dégagerait de la lecture desdites réclamations qu'il ne s'agirait en réalité que « *d'un résumé de la réclamation introduite par le Syndicat des intérêts locaux de Gasperich* ».

C'est tout d'abord à bon droit que la Ville de Luxembourg fait exposer qu'il se dégage de l'avis de la commission d'aménagement non pas du 7 décembre 2005, comme indiqué erronément dans la requête introductive d'instance par les demandeurs, mais du 30 septembre 2005, que celle-ci a analysé les réclamations de plusieurs particuliers ainsi que celle introduite par l'association sans but lucratif « *Syndicat d'intérêts locaux de Gasperich* ». Il se dégage également des pièces et éléments du dossier, comme relevé par la Ville de Luxembourg, que la réclamation introduite par l'association sans but lucratif « *Syndicat d'intérêts locaux de Gasperich* » constitue un document très détaillé et circonstancié dont la substance a été reprise par les 220 autres réclamations introduites par des particuliers résidant dans le quartier de Gasperich.

Ainsi, alors même que l'avis de la commission d'aménagement précité du 30 septembre 2005 n'énumère pas l'intégralité des 220 autres réclamations présentées au ministre de l'Intérieur contre la décision d'approbation définitive des modifications du PAG, il n'en demeure pas moins que ces réclamations ont toutes été analysées, puisque leur contenu ne va pas au-delà du contenu très détaillé de la réclamation présentée par l'association sans but lucratif « *Syndicat d'intérêts locaux de Gasperich* ».

Il se dégage des constatations qui précèdent qu'aucun vice afférent n'est attaché à l'avis précité de la commission d'aménagement du 30 septembre 2005, de sorte que sous ce regard, aucun vice ne saurait être attaché aux décisions actuellement sous analyse. De toute façon, même à supposer que la décision de la commission d'aménagement précitée du 30 septembre 2005 puisse être viciée, ce qui n'est pas établi en l'espèce, un tel vice ne saurait en tout état de cause pas être de nature à rendre irrégulier l'avis de la commission d'aménagement précité du 30 janvier 2004.

Il se dégage de l'ensemble des considérations qui précèdent que le moyen afférent est à rejeter pour ne pas être fondé.

En sixième lieu, les demandeurs soutiennent que lors des votes provisoire et définitif, la Ville de Luxembourg aurait classé « *les différents terrains* » dans des zones qui ne seraient pas prévues par le plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg.

C'est toutefois à bon droit que tant l'Etat que la Ville de Luxembourg soutiennent que les zones dans lesquelles les différents terrains visés par les modifications du PAG sont prévues par le cadre réglementaire existant sans que les décisions litigieuses du conseil communal n'aient créé de nouvelles zones.

Les demandeurs soutiennent tout d'abord qu'il n'existerait pas de zone qualifiée de « *ensemble de terrains à aménager – zone d'activités IA* ». Or, il se dégage de la partie graphique du plan d'aménagement général que des terrains ont été classés dans une zone portant la couleur mauve et hachuré de traits de couleur rouge-orangée. C'est toutefois à bon droit que tant l'Etat que la Ville de Luxembourg soutiennent que la couleur mauve se réfère à la zone d'activités 1 telle que définie à l'article D.1.1 du PAG suivant lequel « *les zones d'activités 1 sont destinées aux entreprises artisanales et de service, établissements techniques, garages de réparation et de service, laboratoires, ateliers, entrepôts, ne dégagent ni émanations polluantes, ni bruits excessifs* » en faisant ressortir que l'alinéa 2 du même article dispose que « *dans les zones marquées dans la partie graphique par la lettre A [comme c'est le cas en l'espèce,] sont admis des bâtiments de bureaux et d'administrations* ».

Quant à la hachuration en rouge-orangé, c'est à bon droit que tant l'Etat que la Ville de Luxembourg se réfèrent à l'article D.0.1 suivant lequel, d'après cette disposition réglementaire, sont admis dans la zone en question « *les bâtiments administratifs qui ne relèvent pas de l'entreprise* ».

Il se dégage ainsi de l'application combinée des articles D.1.1 et D.0.1 qu'une classification en « *ensemble de terrains à aménager – zone d'activités IA* » est parfaitement possible, de sorte que l'argumentation des demandeurs est à rejeter pour ne pas être fondée.

Il se dégage encore des décisions litigieuses que certains des terrains visés par les modifications du PAG ont été classés dans une zone de « *ensemble de terrains à aménager – zone mixte* ». D'après les explications fournies à l'appui de la décision d'approbation définitive du conseil communal du 31 janvier 2005, précitée, « *ces zones sont soumises à l'obligation d'être couvertes par un Plan d'aménagement particulier (PAP) dûment approuvé avant la réalisation de toute construction et de tout aménagement. Ces PAP doivent répondre aux dispositions de l'article E.2 de la partie écrite du PAG de la Ville concernant les ensembles de terrains à aménager* ». Suivant l'article D.1.1 du plan général d'aménagement de la Ville de Luxembourg « *les zones d'activités 1 sont destinées aux entreprises artisanales et de service, établissements techniques, garages de réparation et de service, laboratoires, ateliers, entrepôts, ne dégagent ni émanations polluantes ni bruits excessifs* ».

Dans les zones marquées dans la partie graphique par la lettre A sont admis des bâtiments de bureaux et d'administrations.

Les zones d'activités 1 sont représentées dans la partie graphique par la couleur mauve ».

Il se dégage de la disposition réglementaire ci-avant énoncée qu'il existe bien une zone mixte dans laquelle, suivant le texte réglementaire, ci-avant cité, sont admis des bâtiments de bureaux et d'administration. Il échet encore de constater que suivant la partie graphique des modifications litigieuses du plan d'aménagement général, il existe de telles zones mauves, mais qui sont hachurées par des rayures rouges et des traits noirs continus.

C'est à bon droit que tant l'Etat que la Ville de Luxembourg soutiennent que cette classification se superpose à celle énoncée ci-avant et se dégageant de l'article D.1.1, sur base de l'article E.2 du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg, portant sur « *les ensembles de terrains à aménager* » dont l'article E.2.1 dispose que « *les ensembles de terrains qui sont pas encore viabilisés sont soumis à l'obligation d'être couverts, avant toute construction, par un projet particulier d'aménagement (PPA) dûment approuvé portant soit sur l'ensemble, soit sur une partie des terrains (...). Ces ensembles de terrains sont délimités dans la partie graphique par un trait noir continu et hachuré verticalement par des traits fins noirs. La couleur des rayures renseigne sur la ou les affectations admises, donne une indication sur leur localisation et fixe les règles de construction. (...)* ».

Il se dégage de ladite disposition réglementaire que les traits noirs continus ont pour objet de faire ressortir que les terrains ainsi classés font partie d'un ensemble de terrains soumis à l'obligation de l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier avant que ces terrains ne puissent être viabilisés. En ce qui concerne plus particulièrement la zone sous analyse, il échet de constater que la couleur des rayures en rouge-orangé se réfère à l'article D.0.1 du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg afin de permettre sur les terrains ainsi classés l'implantation de « *bâtiments administratifs qui relèvent pas de l'entreprise* ». En outre, les rayures de couleur mauve figurant dans ladite zone se réfèrent à l'article D.1.1 du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg, précité.

Il se dégage des développements qui précèdent que contrairement à l'argumentation développée par les demandeurs, il existe bien, suivant les dispositions applicables du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg, une zone qualifiée de « *ensemble de terrains à aménager – zone mixte* », se dégageant des dispositions combinées des articles D.1.1, E.2.1 et D.0.1.

Les demandeurs critiquent par ailleurs que des terrains litigieux visés par les modifications du PAG ont été classés en « *ensemble à aménager – zone de verdure* ». Il se dégage toutefois de la partie graphique des modifications du PAG que des terrains ont été classés dans une zone marquée en vert-olive hachurée de traits noirs. Or, c'est à bon droit que tant l'Etat que la Ville de Luxembourg soutiennent que la couleur vert-olive se réfère à l'article H.1 portant sur les « *zones de verdure* » où sont autorisés des « *parcs et jardins publics* » avec une interdiction absolue « *de construire, reconstruire et transformer* » à l'exclusion d'« *équipements d'intérêt public à réaliser par la Ville et l'Etat ou des constructions légères dans l'intérêt du tourisme* ». Cette classification doit être combinée avec celle se dégageant de l'article E.2.1, comme il a été relevé à bon droit par l'Etat et la Ville de Luxembourg, en raison des traits noirs continus y figurant renseignant qu'il s'agit d'un « *ensemble de terrains qui ne sont pas encore viabilisés [et qui] sont soumis à l'obligation d'être couverts, avant toute construction, par un projet particulier d'aménagement* ».

Il se dégage des développements qui précèdent que contrairement à l'argumentation développée par les demandeurs, il existe bien une zone pouvant être qualifiée de « *ensemble à aménager – zone de verdure* » dans laquelle ont pu être classés des terrains faisant partie des modifications du PAG.

Enfin, les demandeurs critiquent que des terrains ont été classés dans une zone qualifiée de « *terrains réservés aux édifices et installations publiques* », au motif qu'une telle zone ne serait pas prévue par le plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg actuellement en vigueur.

C'est toutefois à bon droit que tant l'Etat que la Ville de Luxembourg se réfèrent à l'article F.1 portant sur « *les terrains réservés* » et réglementant plus particulièrement « *certaines parties du territoire [qui] sont destinées à recevoir des bâtiments et des équipements publics réservés aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général* ». Ladite disposition réglementaire prévoit une subdivision en 8 catégories dont chacune est renseignée dans la partie graphique par une couleur différente. C'est encore à bon droit que l'Etat se réfère plus particulièrement à l'article F.1 a) suivant lequel les parties de terrains appelées « *terrains réservés aux édifices et installations d'intérêt public avec leurs équipements et infrastructures nécessaires (bâtiments et administrations publiques, établissements scolaires, églises, écoles, théâtres, halls polyvalentes, centres pour activités culturelles et sportives, parkings publics et de quartiers)* représentés dans la partie graphique par la couleur bleu clair ; ». Ainsi, suivant la disposition réglementaire précitée, des terrains classés dans la partie graphique litigieuse dans des zones colorées en « *bleu clair* » ont valablement pu y être classés, étant donné que contrairement à l'argumentation développée par les demandeurs, une telle zone a bel et bien été prévue par le plan d'aménagement général, partie écrite, de la Ville de Luxembourg.

Il se dégage de l'ensemble des considérations qui précèdent que contrairement aux développements des demandeurs, toutes les zones dans lesquelles les terrains litigieux ont été classés par les modifications du PAG sont prévues par une application combinée des différentes dispositions du plan d'aménagement général de la Ville de Luxembourg existant au moment où les décisions litigieuses ont été prises, de sorte que le moyen afférent est à rejeter pour ne pas être fondé.

En septième lieu, les demandeurs critiquent la régularité de la tenue de la séance du conseil communal du 31 janvier 2005 lors de laquelle ce dernier approuva définitivement les modifications à apporter à la partie graphique du PAG, au motif qu'à l'ordre du jour de ladite séance du conseil communal n'aurait pas figuré « *la modification de la partie écrite* », de sorte que la décision ainsi prise par le conseil communal aurait violé l'article 13 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, dont l'alinéa 2 dispose que « *aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence. (...)* ».

C'est toutefois à bon droit que tant l'Etat que la Ville de Luxembourg soutiennent que les décisions actuellement sous analyse n'auraient pas eu pour objet de modifier la partie écrite du plan d'aménagement général, de sorte qu'il n'a pas existé de partie écrite qui aurait dû être approuvée afin de porter modification de la partie écrite en vigueur au moment des décisions litigieuses. Ainsi, dans la mesure où aucune modification n'a été apportée à la partie écrite du

PAG, une telle modification n'avait pas à être approuvée et, a fortiori, à figurer à l'ordre du jour des différentes séances du conseil communal. Il est vrai, pour ne pas être contesté en cause, et pour ressortir d'ailleurs du dossier administratif, qu'il existe un document de trois pages qui avait été analysé tant par le conseil communal que par le ministre de l'Intérieur dans le cadre de l'approbation définitive des modifications à apporter à la partie graphique du PAG. Il se dégage toutefois sans l'ombre d'un doute possible que ce document de trois pages contient des explications quant aux classements prévus par les modifications à apporter à la partie graphique du PAG pour une meilleure compréhension de celles-ci. Ce document ne porte aucune modification à apporter à la partie écrite existante du PAG au moment des décisions litigieuses et il ne comporte pas non plus une décision qui aurait été prise par le conseil communal de la Ville de Luxembourg. Partant, le document en question n'avait pas à figurer à l'ordre du jour de la séance du conseil communal du 31 janvier 2005 et aucune violation de l'article 13 de la loi précitée du 13 décembre 1988 n'a partant été commise, de sorte que le moyen afférent est à rejeter pour ne pas être fondé.

Il se dégage encore des développements qui précèdent que le huitième moyen formulé par les demandeurs à l'appui de leur recours est également à rejeter pour ne pas être fondé, dans la mesure où le conseil communal de la Ville de Luxembourg n'avait pas à approuver une partie écrite inexistante en l'espèce. Pour le surplus, il échet de retenir que ce document écrit de 3 pages, en ce qu'il fait partie intégrante des modifications apportées à la partie graphique du PAG, a nécessairement été adopté ensemble avec ces dernières, comme cela ressort d'ailleurs des pièces et éléments du dossier.

En neuvième lieu, les demandeurs critiquent que lors du vote définitif par le conseil communal portant approbation définitive des modifications du PAG, de nouvelles modifications auraient été décidées par rapport à celles initialement retenues lors du vote provisoire du conseil communal lors de sa séance du 17 mai 2004. Ainsi, plus particulièrement, les demandeurs attirent l'attention sur le fait qu'un des terrains classés, lors du vote provisoire du 17 mai 2004, dans le prolongement de la rue Emile Bian, dans une zone qualifiée de « *ensemble de terrains à aménager- zone d'activité 1A* », aurait été classé en partie, lors de l'approbation définitive du 31 janvier 2005, en « *terrains réservés aux édifices et infrastructures publiques* », plus particulièrement les terrains situés à l'extrémité sud, sans que ces terrains aient fait l'objet d'une réclamation afférente dirigée contre la décision d'approbation provisoire des modifications du PAG.

C'est toutefois à bon droit que le rejet de ce moyen est sollicité par les parties défenderesses, pour ressortir également des pièces et éléments du dossier, que ladite modification apportée par le conseil communal, lors de sa décision d'approbation définitive des modifications du PAG, est le résultat d'une réclamation introduite en date du 14 juin 2004 par Monsieur ..., ingénieur-directeur coordonnateur au sein de l'administration des Travaux et des services techniques de la Ville de Luxembourg, contre le projet « *concernant l'oubli de prévoir au Sud-Ouest, le long de l'autoroute, entre le bâtiment des P & T et l'échangeur de Gasperich, un terrain adéquat pour la réalisation d'édifices publics, à savoir la construction d'un château d'eau* », de sorte qu'une modification a été apportée à une partie des terrains située dans la zone d'activité 1A, afin de réserver une partie de ces terrains « *aux édifices et installations publiques* ».

Il s'ensuit qu'une modification afférente a pu être apportée à la décision d'approbation provisoire du conseil communal et cette conclusion ne saurait être éternisée par le fait que lors de la réunion du collège échevinal du 10 janvier 2005 aucune mention de la réclamation de Monsieur ... n'a été faite dans le cadre de l'aplanissement des difficultés, aucune condition légale afférente n'étant prévue par la loi précitée du 12 juin 1937. En effet, le conseil communal peut tenir compte d'une réclamation lui soumise par rapport à une décision d'approbation provisoire des modifications à apporter au PAG même si le réclamant n'a pas souhaité être entendu, comme en l'espèce, par le collège échevinal dans le cadre de l'éventuel aplanissement des difficultés.

Il suit de ce qui précède que le moyen afférent est également à rejeter pour ne pas être fondé.

Les demandeurs reprochent enfin au ministre une violation de l'article 9 de la loi précitée du 12 juin 1937, en ce qu'il n'aurait pas approuvé ou refusé d'approuver purement et simplement la délibération précitée du conseil communal de la Ville de Luxembourg du 31 janvier 2005, en ce qu'il aurait posé des conditions à sa décision d'approbation tutélaire, notamment en ce qu'une bande de verdure et une voie de circulation projetée, longeant la propriété de la société civile immobilière Plantin, soient déplacées de 20 mètres vers le sud.

Tant la Ville de Luxembourg que l'Etat demandent le rejet de ce moyen, au motif qu'une approbation partielle d'une décision d'approbation définitive de modifications à apporter à un plan d'aménagement général par le conseil communal pourrait avoir lieu. L'Etat ajoute en soutenant que les conditions posées par le ministre dans sa décision d'approbation tutélaire du 14 avril 2006 seraient la conséquence d'une réclamation introduite par la société civile immobilière Plantin.

Il échet tout d'abord de relever que suivant sa décision du 14 avril 2006, actuellement litigieuse, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a approuvé, sur base de l'article 9 de la loi précitée du 12 juin 1937, « *la délibération du 31 janvier 2005 du conseil communal portant adoption définitive du projet de modification du projet d'aménagement général concernant des fonds sis à Gasperich, commune de la Ville de Luxembourg, au lieu-dit « Ban de Gasperich », présenté par l'administration communale de la Ville de Luxembourg* », en déclarant recevable et partiellement fondé une réclamation introduite pour compte de la société civile immobilière Plantin, avec pour conséquence qu'il y a lieu de procéder au déplacement de 20 mètres vers le sud-est d'une « *bande de verdure, ainsi que la voie de circulation projetées, longeant la propriété du réclamant* », avec la remarque qu'il y a lieu de garantir « *la connexion de la voie de circulation projetée, aboutissant au giratoire prévu dans la rue François Hogenberg* ».

Il échet de rappeler qu'en présence de réclamations introduites auprès du ministre de l'Intérieur dans le cadre de la procédure de l'article 9 de la loi précitée du 12 juin 1937, le ministre dispose, en vertu de la disposition légale citée ci-dessus, d'un pouvoir d'appréciation sur le bien-fondé des réclamations, c'est-à-dire sur la légalité et l'opportunité de la décision que le conseil communal a prise sur les objections et réclamations. Il échet de relever que cette interprétation relève du texte légal lui-même et qu'une interprétation divergente viderait la disposition légale de toute portée. Ainsi, le sens de la disposition est de donner au ministre appelé par ailleurs à statuer, par approbation ou refus pur et simple, sur les dispositions de la délibération

communale qui ne fait pas l'objet de réclamations, compétence pour vider les réclamations, c'est-à-dire, au cas où il les estime justifiées, de prendre une décision nécessairement modificative de la délibération communale qui a refusé de faire droit aux objections qui avaient le même objet que les réclamations adressées au gouvernement (cf. Cour adm. 21 décembre 2000, n° 12162C du rôle et Cour adm. 30 janvier 2001, n° 12139C).

Il suit des constatations qui précèdent que la condition posée par le ministre dans sa décision d'approbation tutélaire du 14 avril 2006 constitue la suite directe d'une réclamation introduite auprès de lui et dirigé contre la décision portant approbation définitive par le conseil communal des modifications du PAG, de sorte que loin d'avoir imposé une condition de sa propre initiative, le ministre a agi dans le champ de ses compétences légales en faisant droit à une réclamation introduite auprès de lui. Il suit de ce qui précède que le moyen afférent est à rejeter pour ne pas être fondé.

Il suit de l'ensemble des développements qui précèdent que le recours est à rejeter pour ne pas être fondé.

Par ces motifs,

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

écarte des débats la « *note de plaidoiries* », déposée au greffe du tribunal par les demandeurs en date du 16 juin 2008 ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

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

condamne les demandeurs aux frais.

Ainsi jugé par :

Marc Feyereisen, président
Carlo Schockweiler, premier vice-président,
Françoise Eberhard, juge

et lu à l'audience publique du 16 juillet 2008 par le président, en présence du greffier en chef Army Schmit.

s. Schmit

s. Feyereisen