

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

## **COUR ADMINISTRATIVE**

Numéro du rôle : 23850C  
Inscrit le 19 décembre 2007

---

**Audience publique du 17 avril 2008**

**Appel formé par les époux XXX XXX et XXX XXX, XXX  
contre un jugement du tribunal administratif du 8 novembre 2007  
(n° 21777 du rôle) ayant statué par rapport à leur recours dirigé  
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**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 23850C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 19 décembre 2007 par Maître Alex Krieeps, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom des époux XXX XXX, retraité, et XXX XXX, employée, demeurant ensemble à L-XXX, dirigée contre un jugement du tribunal administratif du 8 novembre 2007 (n° 21777 du rôle) à travers lequel le tribunal s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation et a déclaré le recours subsidiaire en annulation irrecevable en ce que ces recours ont été dirigés contre une délibération du conseil communal de la Ville de Luxembourg du 17 mai 2004 portant adoption provisoire d'une modification apportée aux parties graphique et écrite du plan d'aménagement général (PAG) de la Ville de Luxembourg concernant plus particulièrement des terrains situés au Sud de la Ville, dans le quartier de Gasperich contre une délibération du même conseil du 31 janvier 2005 portant adoption définitive de la prédite modification au PAG, ainsi que contre la décision du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 14 avril 2006 portant approbation de la délibération communale précitée du 31 janvier 2005 et rejet de leur réclamation au gouvernement portée contre cette même délibération ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Frank Schaal, demeurant à Luxembourg, du même jour portant signification de cette requête d'appel à l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 18 janvier 2008 par Monsieur le délégué du gouvernement Guy Schleder ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 21 janvier 2008 par Maître Jean Medernach, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du même jour portant notification de ce mémoire en réponse à Maître Alex Krieeps ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 15 février 2008 par Maître Alex Krieeps au nom des appelants ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du 14 février 2008 portant notification de ce mémoire en réplique à Maître Jean Medernach ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 14 mars 2008 par Maître Jean Medernach au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du même jour portant notification de ce mémoire en duplique à Maître Alex Krieeps ;

Vu les pièces versées au dossier et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maîtres Alex Krieeps et Gilles Dauphin, en remplacement de Maître Jean Medernach, ainsi que Madame le délégué du gouvernement Marie-Anne Ketter en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 20 mars 2008.

-----  
Par délibération du 17 mai 2004, le conseil communal de la Ville de Luxembourg adopta provisoirement certaines modifications apportées au plan d'aménagement général (PAG) de la Ville, comprenant des modifications à la partie graphique, ainsi qu'une « *partie écrite comprenant trois pages* », le tout en relation avec le reclassement de fonds sis à Gasperich, commune de Luxembourg, au lieu-dit « *Ban de Gasperich* ».

Suivant courrier du 5 juillet 2004, Monsieur XXX XXX et son épouse, Madame XXX XXX, introduisirent auprès de la Ville de Luxembourg une objection dirigée contre la prédite délibération communale. Ils furent entendus en leurs explications lors d'une séance du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg du 10 janvier 2005 dans le cadre d'une tentative d'aplanissement des difficultés.

Par délibération du 31 janvier 2005, le conseil communal de la Ville de Luxembourg, statuant sur les objections introduites contre la prédite délibération du 17 mai 2004, adopta définitivement les modifications à apporter à la partie graphique du PAG, ainsi qu'une « *partie écrite comportant trois pages* » en relation avec le reclassement précité des terrains sis au lieu-dit « *Ban de Gasperich* ».

C'est contre cette décision d'adoption définitive que les époux XXX XXX et XXX XXX introduisirent auprès du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire une réclamation datée du 28 février 2005.

Dans son avis du 11 juillet 2005, le conseil communal de la Ville de Luxembourg décida de maintenir sa position jusque lors 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 d'aménagement auprès du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire prit position par rapport aux réclamations adressées au ministre.

Par décision du 14 avril 2006, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire approuva la délibération précitée du conseil communal de la Ville de Luxembourg du 31 janvier 2005, tout en déclarant recevable en la forme, mais quant au fond non motivée plus particulièrement la réclamation des époux XXX-XXX.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 4 août 2006, les époux XXX XXX et XXX XXX 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 du 17 mai 2004 et 31 janvier 2005, ainsi que de la décision du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire également précitée du 14 avril 2006 prise en son double volet, tant en ce qu'elle approuve la délibération communale du 31 janvier 2005 qu'en ce qu'elle rejette leur réclamation y afférente.

Par jugement du 8 novembre 2007, le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties, après avoir rejeté la demande tendant à la jonction du recours introduit par les époux XXX-XXX avec cinq autres recours parallèles, s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation tout en déclarant le recours subsidiaire en annulation irrecevable et en condamnant les demandeurs aux frais.

Le tribunal motiva son jugement en ce que les demandeurs n'avaient « *pas établi un quelconque intérêt à agir contre les trois décisions litigieuses* ». Plus particulièrement les premiers juges décidèrent qu'il ne résultait pas des éléments du dossier que les reclassements opérés à travers les décisions déferées avaient un quelconque impact sur la situation particulière des demandeurs. Enfin, le tribunal retint que le simple fait d'avoir participé à la procédure précontentieuse ayant abouti à la décision ministérielle critiquée n'était pas de nature à conférer aux demandeurs un intérêt suffisant à agir devant les juridictions administratives pour attaquer les décisions ainsi adoptées.

C'est contre ce jugement du 8 novembre 2007 que les époux XXX XXX et XXX XXX ont fait introduire en date du 19 décembre 2007 une requête d'appel à travers laquelle ils concluent à la réformation du jugement entrepris aux fins de voir établir leur intérêt à agir et de voir en conséquence déclarer leur recours recevable. Au fond, ils demandent à la Cour de déclarer justifié leur prédit recours et d'annuler les trois décisions déferées avec condamnation de la Ville de Luxembourg aux frais des deux instances.

A l'appui de leur requête d'appel, les parties appelantes demandent à la Cour de retenir que le simple fait d'avoir participé à la procédure précontentieuse ayant abouti aux décisions communales et ministérielle critiquées serait précisément de nature à leur conférer un intérêt suffisant à agir au regard des dispositions de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, ainsi qu'il résulterait de plusieurs jugements du tribunal administratif rendus par rapport à ce point précis.

En ordre subsidiaire, ils affirment être des voisins immédiats des terrains reclassés, que les modifications projetées entraîneraient une importante augmentation de trafic, qu'il s'opérerait une modification irréversible d'un paysage rural en un paysage urbain à l'endroit, que des augmentations de bruit et de pollution indéniables accompagneraient lesdites modifications avec autant d'impacts pour le voisinage existant et que plus particulièrement une zone inondable le long du ruisseau Drosbach serait, à tort, reclassée en terrain urbanisé.

L'Etat conclut au caractère non fondé de l'appel et sollicite la confirmation du jugement entrepris dans toute sa teneur avec condamnation des appelants aux frais des deux instances.

Suivant l'Etat, les premiers juges auraient retenu à juste titre que les demandeurs, appelants actuels, ne justifieraient pas d'un intérêt personnel distinct de l'intérêt général, de sorte que leur action en justice encourrait l'irrecevabilité. Les appelants n'auraient réussi à établir un quelconque intérêt personnel en raison des éléments d'augmentation du futur trafic automobile et des inconvénients relatifs à l'urbanisation par eux mis en avant, face à un projet phare de la Ville pour les années à venir appelé à développer fondamentalement le Sud-Ouest de la capitale.

Pour la partie étatique, le projet en question permettrait de créer des logements qualitatifs en vue d'une augmentation de la population de la Ville de Luxembourg, augmentation indispensable pour que la capitale puisse jouer son rôle au niveau international. Suivant le représentant étatique ce projet entraînerait en même temps une réduction des flux de transports qui deviendraient de plus en plus problématiques au sein et autour de la Ville de Luxembourg. Pour le surplus, le gouvernement déclare se référer à son mémoire en réponse de première instance annexé.

La Ville de Luxembourg conclut d'abord essentiellement à l'irrecevabilité de la requête d'appel, après s'être rapportée à prudence de justice quant au respect du délai d'appel. Suivant la Ville, la requête d'appel ne contiendrait aucune motivation quant à la demande au fond et devrait de la sorte être déclarée irrecevable au regard de l'article 41 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives pour défaut de contenir l'exposé sommaire acquis des faits et des moyens invoqués. Plus particulièrement, la requête introductive de première instance aurait tendu en ordre principal à la réformation des décisions déférées pour n'en demander l'annulation qu'en ordre subsidiaire. Actuellement et quant au fond, les parties appelantes se borneraient à demander l'annulation des dites décisions sans invoquer un quelconque moyen afférent. La Ville demande pour le surplus la confirmation du premier jugement en ce qu'il a retenu l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt à agir dans le chef des appelants actuels.

Ainsi, les appelants ne rempliraient pas les conditions posées par l'article 7 (2) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif au regard plus précisément des caractéristiques que devrait revêtir l'intérêt à agir lorsqu'un recours est formulé à l'encontre d'un acte administratif à caractère réglementaire. Pour le surplus, ce serait encore à bon droit que le tribunal a retenu que concrètement les conditions d'intérêt à agir ne seraient pas données dans le chef des demandeurs, appelants actuels.

Pour le cas où la Cour ferait droit à l'appel en déclarant le recours recevable, il conviendrait, selon la Ville, de renvoyer l'affaire en prosécution de cause devant le tribunal administratif pour statuer sur le fond afin de garantir aux parties un double degré de juridiction. Sinon, la partie concluante déclare invoquer à l'appui du mémoire en réponse d'appel les mémoires en réponse et en duplique produits en première instance pour voir dire que le recours n'est pas fondé et qu'il convient de le rejeter au fond. La Ville conclut encore à la condamnation des appelants aux frais et dépens.

Au titre de leur réplique, les appelants se rapportent préliminairement à prudence de justice quant au respect du délai de réponse d'un mois dans le chef du mémoire en réponse de la Ville de Luxembourg, la requête d'appel ayant été signifiée le 19 décembre 2007 et le mémoire en réponse notifié le 21 janvier 2008.

A travers leur mémoire en réplique, les appelants étayent leur argumentaire contenu dans leur requête d'appel et demandent à voir statuer conformément au recours introductif tout en demandant acte qu'ils reprennent en instance d'appel leur mémoire en réplique de première instance censé faire partie de la réplique d'appel.

A travers son mémoire en duplique la Ville de Luxembourg continue à relever l'existence d'une ambiguïté sur la question de savoir si la requête d'appel vise à obtenir la réformation ou l'annulation des décisions attaquées. Quant à la recevabilité du recours de première instance, la Ville estime que les reclassements opérés n'auraient pas un impact direct sur la situation des appelants actuels, de sorte que suivant les exigences de l'article 7 (2), première phrase, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée, l'intérêt à agir ne serait pas vérifié dans leur chef. La Ville analyse en détail les modifications du PAG opérées pour étayer, d'un côté, l'importance du projet, et, d'un autre côté, l'absence d'impact direct sur la situation des appelants. Subsidiativement, la Cour n'étant pas saisie du fond du litige, la Ville insiste pour que dans cette hypothèse il y ait renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif.

Considérant que préliminairement il convient de retenir que le mémoire en réponse de la Ville de Luxembourg a été fourni le lundi 21 janvier 2008 en sorte à l'avoir été en temps utile, la requête d'appel ayant été signifiée le 19 décembre 2007 et le 19 janvier 2008, dernier jour théorique utile pour réponse ayant été un samedi ;

Considérant que le jugement entrepris ayant été notifié aux appelants en date du lundi 12 novembre 2007, la requête d'appel déposée le 19 décembre 2007 a été fournie endéans le délai légal de quarante jours ;

Considérant que suivant l'article 41 (1) de la loi modifiée du 21 juin 1999 précitée, la requête d'appel contient « ... *l'exposé sommaire des faits et des moyens invoqués* », ainsi que « *les prétentions de l'appelant* » ;

Considérant qu'il est constant que les appelants ne mettent pas en cause le volet du premier jugement à travers lequel le tribunal s'est déclaré incompétent pour connaître de leur recours principal en réformation en sorte que dans cette limite ledit jugement est passé en force de chose jugée, aucun appel incident n'ayant été par ailleurs formé ;

Considérant que face au jugement de première instance ayant déclaré le recours irrecevable, la prétention première et essentielle des appelants consiste à voir dire que ce serait à tort que les premiers juges ont retenu l'irrecevabilité de leur recours pour voir réformer le jugement entrepris dans le sens que le recours est à déclarer recevable, de sorte qu'il devra être toisé plus en avant au fond ;

Considérant que dans le cas de figure ainsi vérifié où les premiers juges n'ont pas toisé le fond, les exigences de double degré de juridiction ensemble celles découlant du respect des droits de la défense, portent que la juridiction d'appel sera, en principe, amenée à renvoyer l'affaire devant les premiers juges en prosécution de cause, dans l'hypothèse où la Cour sera amenée à réformer le premier jugement sur le point retenant l'irrecevabilité du recours ;

Considérant que toujours dans ce cas de figure, vérifié en l'espèce, l'appel suffit aux exigences de l'article 41 (1), lorsqu'il tend à voir déclarer, par réformation du premier jugement, la requête introductive de première instance recevable pour voir statuer plus loin au fond ;

Considérant que sous ce dernier aspect, l'appel ne donne pas lieu à critique du fait que les parties appelantes ne reprennent pas leur demande principale en réformation de première instance et acceptent la manière et le contenu suivant lesquels celle-ci a été définitivement toisée par les premiers juges ;

Que dès lors la recevabilité de l'appel n'est critiquable sous aucun des aspects visés de la sorte par la Ville de Luxembourg ;

Considérant qu'ayant pour le surplus été introduit suivant les formes prévues par la loi, l'appel est recevable ;

Considérant que sur la toile de fond des paragraphes 1<sup>er</sup> et 6 de l'article 107 de la Constitution consacrant le principe de l'autonomie communale, sous la prévision d'un pouvoir de tutelle étatique, constituant l'exception (cf. Buttgenbach, manuel de droit administratif, édition 1959, numéro 147, page 142), la loi modifiée du 12 juin 1937 précitée prévoit dans son article 9 une procédure non contentieuse d'adoption et d'approbation des plans d'aménagement tendant à voir disparaître, au fur et à mesure des aplanissements des difficultés, les objections et réclamations solutionnées, tout en ne laissant subsister que celles maintenues et réitérées, lesquelles seules sont partant susceptibles d'être portées devant les juridictions de l'ordre administratif ;

Considérant qu'il s'ensuit que le recours introduit devant le juge administratif contre un projet d'aménagement général communal n'est recevable qu'à condition de

l'épuisement de la procédure non contentieuse de réclamation prévue par l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1937, entraînant qu'en particulier l'omission d'emprunter la voie de la réclamation à adresser au gouvernement à l'encontre de la délibération portant adoption définitive d'un projet, entraîne l'irrecevabilité *omisso medio* du recours devant le juge administratif ;

Considérant qu'en contrepartie, peu importe que cette réclamation ait été déclarée irrecevable ou non fondée par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, le réclamant en question dispose d'un intérêt à voir vérifier la légalité de la décision ministérielle prise à son encontre et, plus loin de la délibération communale ainsi approuvée, de sorte que son recours en annulation est recevable sous l'aspect de l'intérêt à agir au-delà de toutes autres considérations, fussent-elles du domaine politique ;

Considérant qu'en l'occurrence il est constant que le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, à travers la décision déferée du 14 avril 2006, a déclaré recevable la réclamation des appelants actuels, tout en la rejetant au fond pour être « *non motivée* » ;

Considérant qu'eu égard au fait qu'à l'aboutissement de la procédure non contentieuse prévue par l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1937 précitée, le ministre a statué à l'encontre de la réclamation des appelants actuels pour la déclarer recevable mais non fondée, leur intérêt à agir résulte de cette seule considération ;

Considérant qu'il s'ensuit que l'appel est fondé en son volet principal et que par réformation du jugement entrepris il y a lieu de dire que c'est à tort que les premiers juges ont déclaré le recours irrecevable pour défaut d'intérêt à agir dans le chef des demandeurs, appelants actuels ;

Considérant que tel que retenu déjà ci-avant, c'est eu égard au double degré de juridiction et aux exigences relatives au respect des droits de la défense, qu'il convient, conformément d'ailleurs aux conclusions afférentes de la Ville de Luxembourg, de renvoyer l'affaire en prosécution de cause devant les premiers juges ;

#### **Par ces motifs,**

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties ;

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit justifié ;

réformant, dit que c'est à tort que le tribunal a déclaré le recours en annulation irrecevable pour défaut d'intérêt à agir vérifié dans le chef des demandeurs ;

renvoie l'affaire en prosécution de cause devant le tribunal administratif ;

fait masse des dépens d'appel et les impose pour moitié à l'Etat du Grand-

Duché de Luxembourg et pour l'autre moitié à la Ville de Luxembourg.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, vice-président,  
Henri CAMPILL, premier conseiller,  
Serge SCHROEDER, conseiller,

et lu par le vice-président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier en chef de la Cour Erny MAY.

s. MAY

s. DELAPORTE