

COUR ADMINISTRATIVE

Numéros 41199C et 41209C du rôle
Inscrits respectivement les
29 et 31 mai 2018

Audience publique du 15 novembre 2018

**Appels formés par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et
l'administration communale de Diekirch
contre un jugement du tribunal administratif du 19 avril 2018
(n° 39032 du rôle) ayant statué sur un recours
de Messieurs ..., ...,
..., ...,
et des époux ... et ..., ...,
contre une délibération du conseil communal de Diekirch et
une décision du ministre de l'Intérieur
en matière de refonte du plan d'aménagement général**

I.

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 41199C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 29 mai 2018 par Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING, muni à cet effet d'une autorisation du ministre de l'Intérieur du même jour, dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché du Luxembourg du 19 avril 2018 (n° 39032 du rôle) ayant déclaré recevable et fondé le recours en annulation introduit par Monsieur ..., demeurant à L-..., Monsieur ..., demeurant à L-..., et les époux ... et ..., demeurant ensemble à L-..., de manière à annuler la délibération du conseil communal de Diekirch du ... portant adoption des parties graphique et écrite du projet d'aménagement général de Diekirch ainsi que la décision d'approbation afférente du ministre de l'Intérieur du ... ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 29 juin 2018 par Maître Georges KRIEGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Messieurs ... et ..., ainsi que des époux ... ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 25 septembre 2018 par Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 26 octobre 2018 par Maître Georges KRIEGER au nom de Messieurs ... et ..., ainsi que des époux ... ;

II.

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 41209C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 31 mai 2018 par Maître Albert RODESCH, avocat à la Cour, inscrit au

tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de Diekirch, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins en fonction, ayant sa maison communale à L-9233 Diekirch, 27, avenue de la Gare, dirigée contre le même jugement du 19 avril 2018 ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Gilbert RUKAVINA, demeurant à Diekirch, immatriculé auprès du tribunal d'arrondissement de et à Diekirch, du 7 juin 2018 portant signification de cette requête d'appel à Messieurs ... et ..., ainsi qu'aux époux ..., préqualifiés ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 29 juin 2018 par Maître Georges KRIEGER au nom de Messieurs ... et ..., ainsi que des époux ... ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 2 juillet 2018 par Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 27 septembre 2018 par Maître Albert RODESCH au nom de l'administration communale de Diekirch ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 26 octobre 2018 par Maître Georges KRIEGER au nom de Messieurs ... et ..., ainsi que des époux ... ;

I. et II.

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement dont appel ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Paul SCHINTGEN, en remplacement de Maître Albert RODESCH, Madame le délégué du gouvernement Hélène MASSARD, assistée de Monsieur Fabio OTTAVIANI, conseiller de gouvernement au ministère de l'Intérieur, de même que Maître Sébastien COUVREUR, en remplacement de Maître Georges KRIEGER, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 8 novembre 2018.

Lors de sa séance publique du 24 septembre 2015, le conseil communal de Diekirch, ci-après le « *conseil communal* », fut saisi par le collège des bourgmestre et échevins de Diekirch, ci-après « *le collège échevinal* », en application de l'article 10 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, ci-après « *la loi du 19 juillet 2004* », d'un projet d'aménagement général pour la commune de Diekirch, ci-après le « *PAG* », à l'égard duquel il décida à l'unanimité d'« (...) *émettre un vote positif (...) de sorte que le collège des bourgmestre et échevins peut procéder aux consultations prévues aux articles 11 et 12 de la loi (...) du 19/07/2004 (...)* ».

Par courrier du 2 novembre 2015, Monsieur ..., Monsieur ... et les époux et ... soumièrent au collège échevinal des objections à l'encontre dudit PAG.

En sa séance publique du ..., le conseil communal décida d'adopter, toujours à l'unanimité, « *la partie graphique du projet d'aménagement général, modifiée suivant les avis de la commission d'aménagement et du Ministère du Développement durable et des Infrastructures - département de l'environnement, ainsi que sur base des réclamations (...)* »

la partie écrite du projet d'aménagement général, modifiée suivant l'avis de la commission d'aménagement et du Ministère du Développement durable et des Infrastructures - département de l'environnement, ainsi que sur base des réclamations (...) ».

Dans le cadre de ladite délibération, le conseil communal prit position comme suit par rapport aux objections formulées par Messieurs ... et ..., ainsi que les époux ... comme suit :

« (...) Le conseil communal décide unanimement de ne pas donner de suite favorable et ainsi de maintenir le classement selon les zones HABI, JARD et VERD du projet PAG en procédure. Le conseil communal argumente sa proposition comme suit :

1 Quant au premier motif de la réclamation,

(...)

- Dans les années 90 un projet de lotissement a été introduit auprès des compétences étatiques et a reçu un avis défavorable le 28 juillet 1999, la commission estimant que du point de vue juridique, le projet n'était pas réalisable (inondation, pas de lacune). Ce projet constituait seulement la mise en place de maisons longeant la*
- En 2007 un nouveau projet a été présenté, incluant les terrains ... et ... aussi dans la zone non soumise à lotissement (architecte ...). Ce projet est resté sans suite.*
- Le 26 février 2009, une lettre relevant les contraintes pour la réalisation d'un lotissement a été communiquée aux Messieurs ... / Une demande en due forme n'a cependant jamais été introduite à la commune.*
- En 2010 un nouveau projet a été présenté par ..., initié par Monsieur ... (bureau d'architecture « ... »), incluant tous les terrains en question. Or, Monsieur ... faisait dépendre la réalisation du PAP d'une autorisation de bâtir pour un bâtiment résidentiel le long de la ... pour mettre en procédure un PAP. Cette démarche considérée illégale, n'a pas été approuvée par le collègue échevinal (dans des réunions à la commune). Une demande officielle n'a jamais été introduite.*
- Pour les terrains ..., ..., ..., la société ... a effectivement introduit des projets dès 2009. La commune s'était à l'époque engagée à voir avec les ministères compétents quelle procédure lancer pour une réalisation du projet. Le 09 mars 2010, le ministère de l'Intérieur a fait une lettre avec un avis négatif. Un avis a été transmis par lettre le 26 avril 2010 à Le 29 septembre 2011, la commune a informé la firme ... que le projet n'était pas conforme au règlement grand-ducal du 6 avril 1999 et qu'il ne faudrait pas introduire un nouveau projet jusqu'à régularisation de la situation (règlement abrogé en 2015). Or le promoteur a réintroduit des projets, qui ont eu un refus vu la situation précisée déjà en 2011.*

2. Quant au 2^{ème} motif de la réclamation,

(...)

- Le chef du service technique n'a certainement pas évoqué cette disposition sur un HQ 10, vu qu'il est bien conscient que le mur construit est conçu pour une hauteur de HQ 40 approximativement et que les RDCH doivent être à un niveau HQ 100 suivant les préconisations de l'AGE. Il en résulte une mauvaise interprétation de l'argument du chef du service technique.*

(...)

- La parcelle ... a été laissée en HABI, puisqu'il s'agit à proprement parler d'une lacune directement desservie à partir de la ... permettant de fait une évacuation des habitants en toute sécurité. Ce classement est par ailleurs complètement dans la logique de la commune qui a procédé dans la zone inondable à l'établissement d'une zone HABI de +-30 mètres à partir des routes / axes principaux carrossables, alors qu'au-delà de cette zone est appliqué un classement en JARD.*

3. Quant au 3^{ème} motif de la réclamation,
(...)

- Il y a eu effectivement différentes surfaces pour lesquelles des esquisses (principes d'aménagement dans le cas d'un éventuel PAP NQ) ont été faites pour pouvoir juger d'une urbanisation éventuelle (faisabilité sommaire). Or ces documents ne font pas partie de la présente procédure (= documents de travail intermédiaires ayant servi à l'ensemble des discussions relatives à la planification générale) = démarche proactive qui ne doit pas obligatoirement être publiée...)

- Un PAG comme son nom l'indique est une planification d'aménagement générale qui doit se faire avant toute chose dans l'intérêt commun et non le seul intérêt privé.

- A ce titre, il convient d'apporter les précisions qui suivent :

- Le niveau du terrain naturel à l'endroit concerné est situé entre les cotes d'altitude 188,90m et 189,22m, soit, à Diekirch, le point le plus bas derrière la digue. A ce même endroit le HQ 100, référence AGE, est de 190.66m et 190.76m indiquant que l'eau risque de stagner sur une hauteur comprise entre 1m44 et 1m86, vu que des compensations de surface inondable et un remodelage du terrain n'est pas faisable. En cas d'inondation persistante, la commune est responsable de l'évacuation et de l'approvisionnement des résidents sans accès, y compris tous les autres aspects sécuritaires y relatifs. Il est à préciser que la ... se retrouve à un niveau 190,15m à 190,32m, donc un risque d'inondation de 50 cm au maximum pour HQ 100,
- Il est reconnu de mémoire d'homme que les terrains concernés sont susceptibles d'être confrontés à des inondations sévères ;
- Le souci de la commune est de protéger au maximum les résidents dans sa commune et de ne pas les mettre en danger alors que les risques et les nuisances sont prévisibles ;
- La stagnation de l'eau au niveau de ce point bas pendant un laps de temps important ne manquera pas de générer une situation difficile à la fois pour les résidents mais aussi pour l'intervention des services publics ;
- Aussi, en cas de crue, le conseil communal tient à souligner un problème de sécurité majeur concernant l'évacuation et l'approvisionnement des habitants ;
- La commune se doit d'agir pour la protection et la sécurité des habitants, en particulier lors de périodes d'inondation ;

4. Quant à la demande finale des réclamants :

Outre l'argumentation reprise ci-avant concernant le maintien du projet de classement initial des terrains concernés, le conseil communal apporte les réponses suivantes

- les parcelles ... et ... soient classées en zone Hab2, afin qu'ils correspondent à leur classement antérieur,

- La modification demandée ne représente pas réellement de plus-value vu que c'est avant tout d'après des critères réalistes propres au terrain concerné et dans le respect des prescriptions du Quartier existant que pourra être définie la constructibilité.

- Il y a lieu par ailleurs de mentionner que la zone Hab2 est proposée d'être remplacée par la zone Hab1 dans l'ensemble de la ville considérant l'avis de la commission d'aménagement suivant :

Pourtant la Commission constate que les auteurs du plan ont fait application d'une manière très ponctuelle de la zone d'habitation 2 pour ainsi répondre à des situations de fait. Or, comme il s'agit d'éviter la régularisation de constructions du moins urbanistiquement malheureuses, la Commission estime que les fonds concernés seraient plutôt à classer dans la même zone que le restant du quartier, en l'occurrence la zone d'habitation 1.

- les terrains ..., ..., ... et ... soient classés en zone Hab I et PAP NQ étant donné qu'un aménagement des trois premiers terrains ne peut se faire sans un aménagement cohérent du terrain

• Le propriétaire de la parcelle ... (...) n'est pas réclamant, donc le reclassement demandé en PAP NQ ne pourrait pas, quoiqu'il en soit, être pris en considération. Les terrains ..., ... et ... sont partiellement repris dans la zone HABI dans le respect de la bande de construction de profondeur 30m à partir de la Ce principe a par ailleurs été généralement appliqué pour les terrains lacunaires situés en zone inondable le long de la (...) ».

Par courrier de leur litismandataire du 13 avril 2016, Monsieur ... et Monsieur ..., et les époux ... et ... déclarant être propriétaires respectifs de différentes parcelles inscrites au cadastre de la commune de Diekirch, section ... du chef-lieu, sous les numéros ..., ..., ..., ..., ..., ... et ..., désignées « *les parcelles litigieuses* », introduisirent auprès du ministre de l'Intérieur, ci-après « *le ministre* », une réclamation à l'encontre de délibération prérelatée du conseil communal du

Cette même délibération du ... fut approuvée par décision du ministre du ..., à travers laquelle celui-ci déclara également recevable, mais non fondée la réclamation précitée de Messieurs ... et ..., ainsi que des époux ...-....

Cette décision ministérielle est libellée comme suit dans ses parties pertinentes pour le présent litige :

« (...) Vu la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

Vu la délibération du 24 septembre 2015 du conseil communal de la Ville de Diekirch portant saisine du projet d'aménagement général, parties écrite et graphique ;

Vu la délibération du ... du conseil communal de la Ville de Diekirch portant adoption du projet d'aménagement général, parties écrite et graphique ;

Vu l'article 18 de la loi précitée, en vertu duquel le Ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions statue sur les réclamations lui soumises, en même temps qu'il décide de l'approbation du projet d'aménagement général ;

Vu les réclamations introduites par (...) par Maître Georges Krieger au nom et pour le compte de Messieurs et ainsi que de Monsieur et Madame ... et ... -... (...);

Considérant qu'avant de statuer, le Ministre vérifie la conformité du projet d'aménagement général avec les dispositions de la loi précitée et notamment les objectifs énoncés à l'article 2, ainsi qu'avec les plans et programmes déclarés obligatoires en vertu de la

loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ou se trouvant à l'état de projet soumis aux communes ;

Considérant qu'aucune irrégularité au niveau de la procédure d'adoption du projet d'aménagement général n'a pu être constatée ;

Considérant que de manière générale, en ce qui concerne les zones potentiellement inondables, il y a lieu de relever que l'existence d'un risque objectif d'inondation et non contredit par le dossier, en l'occurrence l'étude préparatoire, permet aux autorités communales de décider de classer des terrains potentiellement inondables en zone destinée à rester libre ; qu'en effet, un tel motif de reclassement tient à la sécurité et à la salubrité publique et peut valablement servir de fondement à une telle décision de reclassement ; que l'article 39 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau n'est pas en mesure d'énerver le bien-fondé d'une telle décision qui relève de l'opportunité politique ; (...)

Considérant que la réclamation émanant de Messieurs et, ainsi que de Monsieur et Madame ... et-..., contestant le classement des parcelles cadastrales n^{os} ..., ..., ..., ... et ..., sises à Diekirch, au lieu-dit « ... », en « zone de verdure [VERD] » et en « zone de jardin [PAR] » est non fondée ; qu'en effet, un classement desdites parcelles en zone destinée à être urbanisée ne s'impose pas alors qu'elles sont situées en zone potentiellement inondable ; qu'il s'impose de relever que le règlement grand-ducal du 5 février 2015 déclarant obligatoire les cartes des zones inondables et les cartes des risques d'inondation pour les cours d'eau de la Sûre inférieure, de l'Ernz blanche et de l'Ernz noire tient déjà compte des mesures anti-crues qui ont été opérées ; que malgré donc ces mesures, les fonds en question restent en zone inondable ;

qu'en ce qui concerne le prétendu vice de procédure quant à la refonte du plan d'aménagement général en deux phases, il y a lieu de se rapporter au jugement du Tribunal Administratif, 34657 et 37439 du rôle, qui dispose que «..... le tribunal constate que contrairement à l'argumentation contenue dans la réclamation des tiers et invoquée pour ses propres besoins par la société ..., le projet d'aménagement général de la Ville de Diekirch, encore qu'articulé en deux phases distinctes, s'avère in fine couvrir l'intégralité du territoire communal ; or, la législation ne prohibe pas un tel phasage, à condition que le résultat de la refonte, lors de sa soumission à l'approbation de l'autorité de tutelle, couvre effectivement l'intégralité du territoire communal et constitue une refonte globale du PAG conformément à l'article 108 (1) de la loi du 19 juillet 2004, la portée effective de la refonte s'appréciant pour des raisons évidentes lorsqu'elle est achevée et soumise à l'étape finale de la procédure. » (...)

arrête :

Art.1 : Les délibérations des 24 septembre 2015 et ... du conseil communal de la Ville de Diekirch portant adoption du projet d'aménagement général, parties graphique et écrite, sont approuvées.

Art.2 : Vu les réclamations introduites par (...) Maître Georges KRIEGER au nom et pour le compte de Monsieur et ainsi que de Monsieur et Madame ... et-..., (...) sont recevables en la forme et non fondées quant au fond. (...) ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 27 janvier 2017 (n° 39032 du rôle), Messieurs ... et ..., de même que les époux ...-..., ci-après « les conjoints ..., ... et ...-... », firent introduire un recours tendant à l'annulation à la fois de la délibération du conseil

communal de Diekirch du ..., précitée, portant adoption du PAG et de la décision d'approbation du ministre déclarant en même temps recevable mais non fondée leur réclamation afférente du

Par requêtes parallèles du même jour, inscrites respectivement sous les numéros 39031 et 39033 du rôle, les époux ...-..., d'un côté, et Monsieur ..., de l'autre, firent également introduire leurs recours afférents devant le tribunal.

Ces trois recours furent toisés par trois jugements parallèles du 19 avril 2018 à travers lesquels le tribunal a, à chaque fois, déclaré ces recours recevables et fondés pour annuler, à chaque fois, les délibération communale du ... et décision ministérielle d'approbation du ... à travers eux attaquées.

C'est contre le jugement du 19 avril 2018 rendu sous le numéro 39032 du rôle dans l'affaire introduite par les consorts ..., ... et ...-... qu'à la fois l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la commune de Diekirch ont respectivement fait introduire un appel en date successivement des 29 et 31 mai 2018. L'appel étatique est inscrit sous le numéro 41199C du rôle, tandis que l'appel communal est inscrit sous le numéro 41209C du rôle.

Dans la mesure où les deux appels sont dirigés contre le même jugement, il y a lieu, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de les joindre et de les toiser par un seul et même arrêt.

Les consorts ..., ... et ...-... mettent en cause la recevabilité de l'appel étatique interjeté au motif qu'en raison du principe de l'autonomie communale et du fait que le phasage par eux critiqué aurait été l'initiative de la commune, l'appel étatique ne saurait être déclaré recevable, pareille initiative n'appartenant précisément pas à l'Etat.

Il est patent qu'à travers le jugement dont appel la décision ministérielle d'approbation du ... a été annulée, de même que l'Etat a été condamné aux dépens de l'instance.

L'Etat du Grand-Duché du Luxembourg revêt dès lors, on ne saurait plus manifestement, à la fois qualité et intérêt à appeler ce jugement qui lui fait de la sorte éminemment grief.

Le moyen est à écarter *de plano*.

Aucun autre moyen d'irrecevabilité n'étant utilement soulevé par rapport à l'un quelconque des deux appels interjetés, ceux-ci peuvent être considérés comme ayant été régulièrement fournis.

Au fond, la question préalable première qui se pose en appel, à la suite du jugement critiqué, est celle de savoir si, oui ou non, la procédure de refonte du PAG de la commune de Diekirch a pu s'effectuer suivant le phasage opéré en deux temps ou si, tel que l'ont retenu les premiers juges, pareille manière de procéder est contraire aux dispositions de la loi du 19 juillet 2004 et doit être sanctionnée par la nullité à la fois de la délibération communale du ... portant adoption des parties graphique et écrite du PAG sous analyse et de la décision ministérielle d'approbation afférente du

En fait, il est constant en cause que dès l'étude préparatoire les autorités communales de Diekirch ont clairement indiqué que la refonte du PAG se faisait en deux phases successives ; la

première concernant la Ville de Diekirch proprement dite et la seconde uniquement le site « *Fridhaff* ». De même les chapitres 1 à 3 de l'étude préparatoire ont été indiqués comme étant identiques aux deux dossiers de révision.

Il est également constant en cause qu'au moment de l'adoption du PAG concernant la première phase impactant la Ville de Diekirch proprement dite, il y a eu mise sur orbite du projet concernant la deuxième phase du *Fridhaff* comprenant la zone artisanale Nordstad, désignée ci-après par la « *ZANO* », située à cheval sur le territoire de deux communes, celle de Diekirch et celle d'Erpeldange-sur-Sûre, s'agissant en plus d'un projet commun de six communes de la future « *Nordstad* », à savoir celles de Colmar-Berg, Schieren, Ettelbrück, Erpeldange-sur-Sûre, Diekirch et Bettendorf. Cette seconde phase a été adoptée par le conseil communal suivant délibération du

Tandis que les consorts ..., ... et ...-... sollicitent à chaque fois que l'appel de la partie publique soit déclaré non fondé et que partant le jugement dont appel soit confirmé en ce qu'il a annulé à la fois la décision d'adoption du PAG du ... et la décision d'approbation afférente du ..., les deux parties publiques, à travers leurs appels respectifs, proposent des conclusions échafaudées en plusieurs ordres de subsidiarité.

L'Etat demande en ordre principal la réformation du jugement dont appel dans la mesure où le recours initial aurait dû être déclaré non fondé en première instance.

Au premier titre de subsidiarité, l'Etat sollicite encore la réformation dudit jugement dans la mesure où le recours aurait dû être déclaré non fondé alors qu'il serait factuellement inexact que les intimés n'étaient pas en mesure d'apprécier les éventuelles répercussions de la phase 2 du *Fridhaff* sur le classement de leur propre parcelle dans le cadre de la phase 1.

Dans un deuxième titre de subsidiarité, l'Etat demande encore la réformation dudit jugement dans la mesure où le recours aurait dû être déclaré non fondé en ce qu'il exige que les intimés auraient dû pouvoir mesurer les répercussions de la phase 2 du *Fridhaff* sur le classement de leur parcelle en la phase 1.

Dans un troisième titre de subsidiarité, l'Etat sollicite la réformation du même jugement dans la mesure où l'annulation totale prononcée irait au-delà du nécessaire, une annulation partielle, limitée à la parcelle des parties intimées, ayant été suffisante pour mettre ces dernières en mesure de formuler leurs objections ayant trait aux répercussions de la phase 2 sur le classement de leur parcelle en phase 1.

L'Etat demande encore à voir renvoyer pour le surplus et en toute hypothèse le dossier devant les premiers juges.

La commune, quant à elle, conclut en premier lieu et à titre principal à la réformation du jugement dont appel alors que le recours en annulation des consorts ..., ... et ...-... aurait dû être déclaré irrecevable, sinon non fondé en ce qu'aucune objection ni aucune réclamation valables ayant pour objet le phasage du PAG n'avaient été introduites en phase précontentieuse de manière à mettre à mal toute la procédure d'aplanissement des difficultés prévue par la loi.

Au premier titre de subsidiarité, la commune demande la réformation dudit jugement dans la mesure où le recours aurait dû être déclaré non fondé alors qu'il conviendrait de constater que la nouvelle décision à prendre à la suite de l'annulation ne serait pas susceptible de différer

de la décision annulée et que le moyen ayant trait au phasage ne serait dès lors pas opérant, l'annulation n'étant nullement susceptible de modifier les motifs de sécurité et d'urbanisation rationnelle ayant justifié le rejet de l'objection des intimés par le conseil communal.

En tant que deuxième titre de subsidiarité, la commune sollicite la réformation du jugement dont appel dans la mesure où le recours aurait dû être déclaré non fondé, étant donné qu'il serait factuellement inexact que les intimés n'auraient pas été en mesure d'apprécier les éventuelles répercussions de la phase 2 du Fridhaff sur le classement de leur propre parcelle dans le cadre de la phase 1.

En tant que troisième titre de subsidiarité, la commune sollicite la réformation du jugement dont appel dans la mesure où le recours aurait dû être déclaré non fondé en ce qu'il exige que les intimés auraient dû pouvoir mesurer les répercussions de la phase 2 du Fridhaff sur le classement de leur parcelle dans le cadre de la phase 1, étant donné que cette exigence ne serait ni inscrite dans la loi ni confirmée par la jurisprudence antérieure ni encore par des réalités quelconques en matière d'urbanisme.

En tant que dernier titre de subsidiarité, la commune sollicite la réformation du jugement dont appel dans la mesure où l'annulation totale prononcée par le tribunal par rapport aux délibération communale et décision ministérielle critiquées irait au-delà du nécessaire tandis qu'une annulation partielle et limitée aux parcelles des intimés aurait été suffisante dans cette hypothèse pour mettre ces derniers en mesure de formuler leurs objections ayant trait aux répercussions de la phase 2 sur classement de leur parcelle dans le cadre de la procédure relative à la phase 1.

La commune sollicite également, en toute hypothèse, le renvoi du dossier devant les premiers juges en prosécution de cause.

Par rapport aux argumentaires ainsi proposés par les deux parties appelantes et sur jonction des deux appels, la Cour estime que les deux premiers ordres de subsidiarité proposés par la commune revêtent un caractère préalable et nécessitent dès lors une analyse première.

En ce qui concerne l'exigence invoquée par la commune qui consisterait à ce que des moyens soulevés en phase contentieuse auraient d'ores et déjà dû être formulés en phase précontentieuse, et que cette exigence devrait porter par rapport à la question du phasage nouvellement développée par les intimés privés en phase contentieuse, la Cour est amenée à souligner que contrairement aux deux autres rôles parallèles toisés par arrêt de ce jour, dans la présente affaire lesdits propriétaires avaient déjà soumis la question d'une vice de procédure par eux ainsi entrevu au ministre dans le cadre de la réclamation par eux y introduite.

La Cour a demandé des explications au mandataire des parties concernées à l'audience et il en est résulté qu'effectivement uniquement dans l'affaire sous analyse cette question avait déjà été soumise au niveau contentieux au ministre, tandis que pour les réclamations parallèles, il avait été omis de se faire par le même mandataire. Il en suit que pour la présente affaire l'ordre principal des conclusions communales est à rejeter, le moyen ayant déjà été présenté en phase précontentieuse.

Au titre de première subsidiarité, la commune soulève le caractère inopérant du moyen soulevé en phase contentieuse et présenté pour la première fois devant le tribunal administratif par les consorts ..., ... et ...-.... La commune insiste sur le caractère stérile de ce moyen par

rapport à la prétention des intimés, étant donné que, toutes choses restant égales par ailleurs, le PAG à adopter et approuver sur annulation contentieuse devrait probablement être identique aux délibération communale et décision ministérielle actuellement litigieuses.

Une chose est certaine : L'annulation de la délibération d'adoption du PAG phase 1 et de la décision ministérielle d'approbation afférente actuellement critiquées, tout en n'opérant qu'*ex nunc* conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ne comporte pas moins comme effet direct que jusqu'à l'adoption d'un nouveau PAG ensemble l'approbation ministérielle afférente, la commune de Diekirch se trouverait démunie de PAG refondu, du moins pour la localité de Diekirch proprement dite, sans que pour autant – toutes circonstances restant égales par ailleurs – la revendication de reclassement de la parcelle des intimés n'en devienne mieux fondée. Toujours *rebus sic stantibus*, la probabilité que relativement au classement des terrains des intimés le PAG à adopter et approuver reste le même relève quasiment de la certitude.

L'annulation prononcée fait *a priori* d'autant moins de sens qu'elle ne porte, par la force des choses, que sur un seul des deux volets du PAG, celui de la phase 1 ayant globalement trait à la Ville de Diekirch, et ne touche pas l'autre volet ayant trait à la phase 2 de la ZANO du Fridhaff pour la simple raison que ce volet n'a pas été attaqué utilement dans le cadre du litige sous analyse, aucune objection n'ayant par ailleurs été soulevée pour cette deuxième phase.

L'annulation ainsi prononcée en première instance aboutit dès lors à la situation pour le moins ubuesque où la commune serait appelée à refaire son PAG pour une partie non touchée directement par la sanction juridictionnelle prononcée en première instance.

Il découle encore clairement des conclusions des propriétaires concernés, telles que réitérées en dernière instance à travers leur mémoire en duplique que les seuls « motifs » présentés par les parties adverses pour justifier les reclassements des terrains appartenant aux requérants sont la situation des terrains des requérants en zone inondable et « le développement harmonieux de l'urbanisation existante ».

Il est patent que l'argument du phasage n'interfère nullement par rapport à la double problématique à discuter au fond tenant aux terrains inondables, d'un côté, et au développement harmonieux de l'urbanisation existante, de l'autre.

Sous ces deux aspects le moyen ayant trait au phasage n'a dès lors effectivement pas revêtu un caractère opérant.

Cependant, quant à son objectif, le moyen tendant à voir annuler les délibération communale et décision ministérielle critiquées revêt un caractère opérant résiduel en ce que, du fait de cette annulation, les décision communale et étatique de reclassement des terrains des consorts ..., ... et ...-... en dehors du périmètre d'agglomération dans lequel il se trouvait antérieurement sont appelées à tomber à faux.

De la sorte, effectivement, sur l'annulation prononcée, ces terrains se retrouvent à nouveau dans le périmètre d'agglomération, il est vrai dans le contexte de l'ancien PAG adopté sous les prévisions de l'ancienne loi modifiée du 12 juin 1937.

Fort de cette dernière considération, la Cour est amenée à retenir un caractère opérant certes résiduel, mais réel, dans le chef du moyen proposé.

Elle est de la sorte amenée à toiser la question suivante du bien-fondé du moyen en question.

Cette conclusion du caractère néanmoins opérant sous l'aspect retenu du moyen proposé serait restée la même si les premiers juges avaient suivi les conclusions actuellement proposées en dernier ordre de subsidiarité par la commune correspondant à celles proposées en troisième ordre de subsidiarité par l'Etat.

Même si l'annulation s'était limitée aux seules parcelles litigieuses des intimés parties privées, l'effet que ces terrains retournent provisoirement à l'intérieur du périmètre d'agglomération, même si par la suite un passage à nouveau devant le conseil communal et le ministre de l'Intérieur n'aurait cependant guère été de nature, toutes choses restant égales par ailleurs, à emporter une conclusion différente quant au classement précisément opéré par les autorités publiques compétentes, la question du phasage y étant pour l'essentiel étrangère.

Par rapport à la question du phasage soulevée, la Cour est amenée à retenir en principe que la loi ne l'interdit expressément, ni d'ailleurs ne le prévoit comme tel. Si par essence et en principe la refonte d'un PAG est effectivement appelée à s'effectuer à travers une procédure globale impactant l'ensemble du territoire communal, cependant, par exception, en cas de motifs dûment justifiés et objectivement vérifiés, un déphasage ponctuel peut être envisagé notamment pour des parties du territoire communal revêtant des particularités certaines consistant notamment en la nécessité d'effectuer des études ponctuelles plus poussées que celles requises pour le territoire communal par ailleurs, voire des considérations ayant trait à des raccordements nécessaires, outre les frontières communales, par rapport à des réglementations d'urbanisme de communes voisines.

Cette position de principe rejoint essentiellement les conclusions du jugement du tribunal administratif du 6 juin 2016 (n^{os} 34657 et 37439 du rôle) ayant statué dans la même lignée de principe et, par ailleurs, mentionné dans son argumentaire par le tribunal.

A ce stade, la Cour estime que la situation sous analyse revêt des caractéristiques d'une particularité éminente, le cas échéant unique au Grand-Duché. Si la ZANO se trouve à cheval sur les territoires de 2 communes, à savoir celles de Diekirch et d'Erpeldange-sur-Sûre, et que ce phénomène n'est peut-être pas unique, le fait qu'elle s'inscrit dans un projet d'avenir appelé à regrouper, potentiellement, 6 communes dans une future Nordstad, toutes impliquées dans la mise en place de pareille zone d'activité, relève d'une situation absolument exceptionnelle. Celle-ci se caractérise encore de manière spécifique en raison de la distance existant entre la localité de Diekirch et le site du Fridhaff qui peut être évaluée à plus d'un kilomètre et qui fait des deux entités en question non seulement des parties du territoire communal bien distinctes également quant à leur nature mais encore quant à leur urbanisation future, la zone du Fridhaff se trouvent encore pour le surplus aux confins du territoire communal. Enfin, une autre spécificité consiste en ce que la ZANO est destinée à devenir un îlot autonome disposant d'un raccordement certain à la voirie existante.

Pour des raisons de réalisme, la Cour admet que sans dépasser sa marge d'appréciation, le conseil communal de Diekirch a pu, sous le guidage avoué du ministère de l'Intérieur, procéder au phasage par eux mis en place et actuellement querellé par les consorts ..., ... et ...-..., sans que, compte tenu des spécificités du dossier par rapport à la ZANO et au volume de la SUP à réaliser y relativement, de même que du fait des délais prévus dans la législation pertinente pour achever

la refonte d'un PAG ensemble la sanction ayant eu cours à l'époque, cette manière de procéder ne peut raisonnablement point être critiquée de manière valable.

Tel que le souligne encore à bon escient la partie étatique, des motifs essentiels ayant amené les premiers juges à retenir le vice de procédure du phasage en deux temps tombent à faux en ce que les exigences par eux mises en avant au regard de la modification législative du 28 juillet 2011, n'ont, cependant, en définitive, pas été adoptées de la manière prévue aux travaux parlementaires relatés sous les passages finalement retenus comme déterminants par les premiers juges dans leur argumentaire.

La nécessité afférente d'une refonte globale stricte, sans exception permise, n'a en tout cas pas pu être utilement induite à partir de cet argumentaire.

Enfin et de manière plus générale, une appréciation rigide strictement d'un critère, tel que celui d'une refonte globale sans exception aucune, ne correspond pas aux réalités de la vie et ne saurait dès lors être valablement portée en exigence par la juridiction administrative, sous peine de mener à des conséquences outrancières dépassant de loin le cadre du moyen soulevé, fût-il opérant.

Plus particulièrement, en matière de refonte de plans d'aménagement généraux, même à considérer une refonte globale en un seul jet, des déphasages ponctuels s'opèrent couramment et nécessairement à partir du moment où la juridiction administrative est amenée à prononcer des annulations d'éléments de la procédure.

A cet escient, la Cour administrative insiste sur l'application de la maxime *potius ut valeat quam ut pereat* consistant à dire qu'il échet de conserver tout ce qui peut l'être et qu'il convient de n'annuler que ce qui est strictement nécessaire afin de déclarer un recours utilement fondé. Même pour une annulation ponctuelle, des déphasages en découlent nécessairement, il est vrai à un stade avancé de la procédure.

Cependant et en toute hypothèse d'annulation contentieuse, un déroulement absolu en un seul jet de la procédure de refonte ne saurait en aucune manière être exigé comme tel sous peine de rendre impossible toute annulation même partielle et d'enlever ainsi tout caractère effectif aux recours ouverts aux administrés contre les délibérations communales et décisions ministérielles opérant adoption et approbation du PAG refondu.

Toujours en termes de réalisme, il convient encore de signaler que le mandataire des consorts ..., ... et ...-... a pu admettre à l'audience que le nombre important de pages des études préparatoires et SUP n'a déjà pas permis à l'auteur des objections et réclamations en phase d'aplanissement des difficultés d'en avoir une lecture complète et approfondie en temps utile, tandis que tous les aspects de la réglementation d'urbanisme n'étaient de toute manière pas disponibles aux moments respectifs des objections et réclamations en question dans la mesure où les plans sectoriels en attente, deuxième mouture, ne l'étaient eux aussi pas non plus.

Egalement sous cette optique, la critique formulée du caractère non disponible de tous les éléments de la phase 2 aux moments respectifs des objections et réclamations en question ne tient pas utilement debout, outre le fait que la phase 2 n'a pas eu à proprement parler d'impact possible sur les questions effectivement litigieuses au fond à la base du reclassement de la parcelle dont question, à savoir les problèmes d'inondation éventuelle et de limitation urbanistiquement utile du périmètre d'agglomération à l'endroit.

Autrement dit, même si l'annulation aurait servi les consorts ..., ... et ...-... pour qu'un temps durant leurs terrains rentrent de nouveau dans le périmètre d'agglomération en attendant le déroulement de la nouvelle procédure d'adoption et d'approbation du PAG à refondre, rien ne change quant aux questions effectivement litigieuses, qui, *a priori* et en l'absence d'indication contraire fournie, seront restées les mêmes. C'est dire également qu'il appartient aux juges saisis de résorber le point litigieux et, dans la mesure du possible, d'arriver à analyser celui-ci en profondeur. La Justice est à ce prix.

En considération de l'ensemble des éléments qui précèdent, la Cour est amenée à réformer le jugement dont appel et à déclarer le moyen tiré de la question du phasage de la procédure de refonte du PAG de la commune de Diekirch comme étant non fondé, tel qu'invoqué au nom des intimés, les consorts ..., ... et ...-..., demandeurs initiaux, de sorte qu'ils sont à débouter de ce moyen.

Dans leurs écrits les deux parties publiques sollicitent le renvoi du dossier en prosécution de cause devant les premiers juges.

Dans leurs écrits, les intimés privés ne s'expriment pas directement par rapport à cette question, mais développent en profondeur leur argumentaire au fond plus en avant.

A l'audience des plaidoiries devant la Cour, les représentants étatiques ont déclaré que la Cour veuille bien continuer à statuer au fond et ne pas renvoyer le dossier devant le tribunal, tandis que le mandataire de la commune, tout en concluant plus loin au fond et en expliquant les tenants et aboutissants du reclassement du terrain litigieux, préféra demander les instructions précises des autorités communales sur la question du maintien de l'affaire devant la Cour.

Par courrier du 9 novembre 2018, le mandataire de la commune de Diekirch a informé la Cour que sa mandante préférait néanmoins voir statuer conformément à ses écrits et voir renvoyer l'affaire en prosécution de cause en première instance.

Il convient à cet escient de préciser que dans la mesure où la Cour vient de statuer au fond en appel, l'effet dévolutif de l'appel implique tout simplement que l'entière du litige se trouve d'ores et déjà soumis à la Cour et que celle-ci garde toute la liberté pour soit continuer à statuer plus loin au fond, soit renvoyer le dossier devant le tribunal, son paramètre d'action devant être celui de la meilleure administration possible de la justice, compte tenu de l'ensemble des éléments du dossier.

Afin de pouvoir statuer effectivement sur les questions litigieuses du reclassement critiqué des terrains des consorts ..., ... et ...-... faisant l'objet de leurs objection et réclamation rejetées, la Cour estime que dans une optique d'une résorption effective aussi rapide que possible du point litigieux, il convient qu'elle statue plus loin au fond sans renvoi de l'affaire devant les premiers juges.

Cette solution s'impose d'autant plus que finalement deux parties sur trois se sont essentiellement rejointes pour que la Cour statue en ce sens.

Dans un objectif de pouvoir statuer en connaissance de cause sur le bien-fondé des argumentaires respectifs au regard du reclassement du terrain litigieux opéré à travers les délibération communale et décision ministérielle litigieuses, la Cour instaure avant tout autre

progrès en cause une visite des lieux avec comparution personnelle des parties, voire de leurs représentants. Elle fixe date et heure pour cette mesure au lundi 26 novembre 2018 à 9.30 heures.

Par ces motifs,

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

joint les appels étatique et communal ;

les dit recevables ;

les déclare également fondés ;

réformant, déclare le moyen tiré du phasage de la procédure de refonte du PAG de la commune de Diekirch non fondé et en déboute les consorts ..., ... et ...-... ;

dit dès lors qu'à ce stade il n'y a lieu à annulation ni de la délibération communale critiquée du ... ni de la décision d'approbation du ministre de l'Intérieur du ... ;

avant tout autre progrès en cause, ordonne une visite des lieux avec comparution personnelle des parties voire de leurs représentants et fixe celle-ci à la date du lundi 26 novembre 2018 à 9.30 heures – rendez-vous à l'Hôtel de Ville de Diekirch, 27, avenue de la Gare à Diekirch ;

réserve tous droits et moyens des parties ainsi que les dépens des deux instances.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, président,
Serge SCHROEDER, premier conseiller,
Lynn SPIELMANN, conseiller,

et lu par le 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 assumé de la Cour Colette MORIS.

s. MORIS

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 19 novembre 2018
Le greffier de la Cour administrative