Tribunal administratif
du Grand-Duché de Luxembourg
2e chambre

N° 38692 du rôle
Inscrit le 9 novembre 2016

Audience publique du 14 décembre 2017

Recours formé par
l'association sans but lucratif Biergerinitiativ « *Keen Containerduerf am Duerf* » a.s.b.l. et consorts, Steinfort, Hagen et Ell,
contre le règlement grand-ducal du 24 août 2016 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « *Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Steinfort* »,
en matière d'aménagement du territoire

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 38692 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 9 novembre 2016 par Maître Laurent Limpach, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom

1) de l'association sans but lucratif Biergerinitiativ « *Keen Containerduerf am Duerf* » a.s.b.l., établie et ayant son siège à L-8436 Steinfort, 60, rue de Kleinbettingen, inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro F10561, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions,

2) de Monsieur Fernand Hilbert, ainsi que de son épouse, Madame Cornélie Meyers, demeurant ensemble à L-8445 Steinfort, 7, Cité Mont Rose,

3) de Madame Léontine Hilbert, demeurant à L-8436 Steinfort, 60, rue de Kleinbettingen,

4) de Monsieur Aloyse Braas, ainsi que de son épouse, Madame Laure Diederich, demeurant ensemble à L-8436 Steinfort, 66, rue de Kleinbettingen,

5) de la société anonyme Hilbert SA, établie et ayant son siège social à L-8436 Steinfort, 60, rue de Luxembourg, inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro B60380, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions,

6) de Madame Simone Braas, demeurant à L-8368 Hagen, 6a, op der Barriäer,

7) de Madame Christiane Braas, demeurant à L-8530 Ell, 34, Haaptstrooss,

8) de Monsieur Marco Marques, ainsi que de son épouse, Madame Dorota Kosobudzka, demeurant ensemble à L-8436 Steinfort, 72, rue de Kleinbettingen,

9) de Monsieur Albert Stempel, ainsi que de son épouse, Madame Joëlle Zwick, demeurant ensemble à L-8436 Steinfort, 74a, rue de Kleinbettingen,

10) de Madame Cathy Fisch, demeurant à L-8436 Steinfort, 74, rue de Kleinbettingen et

11) de Monsieur Raymond Braas, ainsi que de son épouse, Madame Edmée Meysembourg, demeurant ensemble à L-8436 Steinfort, 62, rue de Kleinbettingen,

tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 24 août 2016 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « *Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Steinfort* » ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 10 février 2017 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 24 février 2017 par Maître Laurent Limpach, au nom des parties demanderesses ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 23 mars 2017 ;

Vu les pièces versées en cause ainsi que l'acte attaqué ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Laurent Limpach, assisté de Maître Joé Lemmer, et Madame le délégué du gouvernement Nancy Carier en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 13 novembre 2017.

Par décision du 23 octobre 2015, le Gouvernement en conseil chargea le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions d'élaborer quatre plans d'occupation du sol (« POS ») avec l'objet d'y établir des structures d'accueil pour les demandeurs de protection internationale, les déboutés de la procédure de protection internationale et les bénéficiaires d'une protection internationale. La même décision fixa que ces POS seraient situés sur les territoires des communes de Diekirch, Junglinster, Mamer et Steinfort.

Suivant avis du ministère du Développement durable et des infrastructures, publié les 17 et 24 novembre 2015, il fut porté à la connaissance du public que le gouvernement avait déposé à la maison communale de Steinfort le projet de POS ayant pour objet l'établissement de structures d'accueil pour les demandeurs de protection internationale, les déboutés de la procédure de protection internationale et les bénéficiaires d'une protection internationale sur le territoire de la commune de Steinfort.

Le ministre du Développement durable et des Infrastructures, désigné ci-après par « le ministre », publia en date du 19 novembre 2015 sa décision de ne pas réaliser d'évaluation environnementale dans le cadre de ce projet de POS, et ce au motif, d'une part, que le projet de POS n'entraînerait que des modifications mineures du plan d'aménagement général de la commune de Steinfort actuellement en vigueur, et d'autre part, qu'après réalisation d'une évaluation sommaire des incidences environnementales, il se serait avéré qu'aucune incidence notable ne serait à attendre.

En date du 31 août 2016, le règlement grand-ducal du 24 août 2016 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « *Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Steinfort* », ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 24 août 2016 », fut publié au Mémorial A, n° 172.

Par jugement du 7 septembre 2016, portant le numéro 37287 du rôle, le tribunal administratif annula la décision susmentionnée du ministre de ne pas réaliser d'évaluation environnementale dans le cadre dudit POS, publiée le 19 novembre 2015, ce jugement ayant été confirmé par un arrêt de la Cour administrative du 7 février 2017, portant le numéro 38584C du rôle.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 9 novembre 2016, l'association sans but lucratif Biergerinitiativ « *Keen Containerduerf am Duerf* » a.s.b.l., Monsieur Fernand Hilbert et son épouse, Madame Cornélie Meyers, Madame Léontine Hilbert, Monsieur Aloyse Braas et son épouse, Madame Laure Diederich, la société anonyme Hilbert SA, Madame Simone Braas, Madame Christiane Braas, Monsieur Marco Marques et son épouse, Madame Dorota Kosobudzka, Monsieur Albert Stempel et son épouse, Madame Joëlle Zwick, Madame Cathy Fisch et Monsieur Raymond Braas, ainsi que son épouse, Madame Edmée Meysembourg ont fait introduire un recours tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 24 août 2016.

Conformément à l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, seul un recours en annulation est susceptible d'être introduit contre un acte administratif à caractère réglementaire. Le tribunal est partant compétent pour connaître du recours en annulation introduit à l'encontre du règlement grand-ducal déféré, ledit recours étant, par ailleurs, recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de leur recours, après avoir exposé les faits et rétroactes gisant à la base du règlement grand-ducal déféré, les demandeurs développent plusieurs moyens d'annulation, dont notamment un moyen tiré de la violation de l'article 2 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ci-après désignée par « la loi du 22 mai 2008 », au motif, en substance, que contrairement à ce qui serait imposé par cette disposition légale, le POS litigieux n'aurait pas fait l'objet d'une évaluation environnementale préalablement à son adoption, les demandeurs insistant, à cet égard, sur le fait que la décision du ministre de ne pas réaliser une telle évaluation environnementale, prise sur base du paragraphe (3) dudit article 2 de la loi du 22 mai 2008, a été annulée par le jugement,

précité, du tribunal administratif du 7 septembre 2016, confirmé par le susdit arrêt de la Cour administrative du 7 février 2017.

Face à ces contestations, la partie étatique se rapporte, dans le dernier état de ses conclusions, à prudence de justice quant à la légalité du règlement grand-ducal déféré, compte tenu de l'annulation de la décision du ministre de ne pas réaliser d'évaluation environnementale.

Dans ce contexte, le tribunal relève que l'article 2 de la loi du 22 mai 2008 prévoit ce qui suit :

« *1. Les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 sont soumis préalablement à leur adoption à une évaluation environnementale.*

2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes:

a) qui sont élabores pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pèche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive modifiée 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et prives sur l'environnement pourra être autorisée à l'avenir.

(...)

3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque l'autorité responsable du plan ou programme estime, le ministre entendu en son avis, qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. ».

A cet égard, il y a lieu de relever que dans son jugement, précité, du 7 septembre 2016, le tribunal administratif, confirmé par la Cour administrative dans son arrêt du 7 février 2017, a, dans un premier temps, constaté que l'article 2 (2) a) de la loi du 22 mai 2008 impose l'obligation de l'élaboration d'une étude environnementale préalablement à l'adoption d'un plan ou programme, d'une part, concernant notamment l'affectation des sols et, d'autre part, définissant « *le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive modifiée 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement pourra être autorisée à l'avenir* », pour ensuite retenir que le POS litigieux tombe dans le champ d'application dudit article 2 (2) a) de la loi du 22 mai 2008, au motif, en substance, que dans la mesure où il s'analyse de manière générale en un instrument réglementant l'affectation des sols et de manière particulière en un instrument visant à modifier le plan d'aménagement général de la commune de Steinfort, il est à considérer comme plan ou programme, d'une part, concernant notamment l'affectation des sols et, d'autre part, définissant « *le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive modifiée 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement pourra être autorisée à l'avenir* ».

Dans le même jugement, le tribunal a, par la suite, précisé, à partir d'une lecture combinée de l'article 2 de la loi du 22 mai 2008, cité par extraits ci-avant, et des travaux parlementaires afférents que ladite loi « (...) *prévoit* (...) *deux cas de figure. Premièrement, elle impose le principe selon lequel il est de manière générale obligatoire d'élaborer une étude environnementale avant l'adoption d'un plan ou programme. Deuxièmement, la loi du 22 mai 2008 prévoit une seule exception au principe, permettant, en présence d'un plan ou programme déterminant l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures d'un plan ou programme, de ne pas procéder obligatoirement à l'élaboration d'une évaluation environnementale sous condition toutefois que l'autorité responsable du plan ou programme estime que ces plans ou programmes ne seraient pas susceptibles « d'avoir des incidences sur l'environnement ». En d'autres termes, en présence d'un risque d'incidences notables sur l'environnement une évaluation environnementale est, en toutes hypothèses, obligatoire.* (...) », ce raisonnement ayant été partagé par la Cour administrative dans son arrêt, précité, du 7 février 2017.

A partir des principes ainsi dégagés quant à la portée de l'article 2 de la loi du 22 mai 2008 et quant à son application au POS litigieux – principes que le tribunal adopte dans le cas d'espèce, faute pour les parties en cause d'avoir fourni des raisons lui permettant de s'en départir –, tant le tribunal administratif que la Cour administrative sont venus à la conclusion que c'est à tort que le ministre a conclu que ledit POS n'était pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qu'il a décidé, sur base de l'article 2 (3) de la loi du 22 mai 2008, de ne pas procéder à une évaluation environnementale, de sorte à avoir annulé ladite décision du ministre.

Etant donné qu'il est ainsi constant en cause que le POS litigieux n'a pas donné lieu à une évaluation environnementale préalablement à son adoption par le règlement grand-ducal déféré, contrairement aux dispositions des articles 2 (1) et (2) a) de la loi du 22 mai 2008 et que la décision du ministre de ne pas réaliser une telle évaluation, basée sur le cas de dispense prévu par l'article 2 (3) de la même loi, a été annulée par le jugement, précité, du tribunal administratif du 7 septembre 2016, confirmé en appel par le susdit arrêt de la Cour administrative du 7 février 2017, le tribunal retient que le règlement grand-ducal litigieux est affecté d'un vice de forme entachant sa légalité, de sorte à devoir encourir l'annulation, sans qu'il n'y ait lieu de statuer sur les autres moyens soulevés par les demandeurs, cet examen devenant surabondant.

La demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure de 1.000 euros, telle que formulée par les demandeurs est à rejeter, étant donné qu'ils n'ont pas établi qu'il serait inéquitable de laisser à leur charge les sommes exposées par eux et non comprises dans les dépens, le seul fait que la partie étatique ait procédé à l'adoption du règlement grand-ducal déféré, au lieu d'attendre l'issue du recours contentieux introduit à l'encontre de la décision du ministre de ne pas réaliser d'évaluation environnementale étant insuffisant à cet égard, étant donné qu'en vertu de l'article 11 (1) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le recours devant le tribunal administratif n'a pas d'effet suspensif, sauf dans l'hypothèse – non vérifiée en l'espèce – où il en est autrement ordonné par le président du tribunal ou par le juge qui le remplace.

Par ces motifs,

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

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond le déclare justifié ;

partant annule le règlement grand-ducal du 24 août 2016, publié au Mémorial A n° 172 du 31 août 2016, déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « *Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Steinfort* » ;

ordonne la publication de ce jugement conformément aux dispositions de l'article 7 (3) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;

rejette la demande tendant à l'obtention d'une indemnité de procédure, telle que formulée par les parties demanderesses ;

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, vice-président,
Daniel Weber, juge,
Michèle Stoffel, juge,

et lu à l'audience publique du 14 décembre 2017 par le vice-président, en présence du greffier Marc Warken.

s. Marc Warken s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 15.12.2017
le greffier du tribunal administratif