

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 191

21 septembre 2009

Sommaire

Arrêt de la Cour administrative du 29 mai 2008 portant annulation partielle du règlement grand-ducal du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol «aéroport et environs»..... page **3108**

Arrêt de la Cour Administrative

Audience publique du 29 mai 2008

**Appel formé par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg
contre un jugement du tribunal administratif du 22 octobre 2007 (n° 21934 du rôle)
ayant statué sur un recours introduit par Monsieur J. W., Sandweiler et consorts
contre le règlement grand-ducal du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation
du sol (POS) «aéroport et environs» en présence de la commune de Sandweiler
en matière d'urbanisme.**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 23728C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 30 novembre 2007 par Monsieur le délégué du gouvernement Marc MATHEKOWITSCH, fort d'un mandat d'interjeter appel de Monsieur le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 26 novembre 2007, pour compte de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, dirigée contre le jugement du tribunal administratif du 22 octobre 2007 (n° 21934 du rôle) déclarant recevable et fondé le recours en annulation introduit par Monsieur J. W., Madame K. T.-B., Monsieur J. M. et Madame A. H.-G., ci-après «*Monsieur J. W. et consorts*», pour annuler en conséquence le règlement grand-ducal du 17 mai 2006 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol (POS) «aéroport et environs», ordonner la publication dudit jugement au Mémorial A et condamner l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg aux frais, cet appel étant limité expressément aux parties du jugement ayant déclaré recevable le recours des quatre requérants précités et annulé le règlement grand-ducal précité du 17 mai 2006 pour défaut de motivation suffisante;

Vu la notification de cette requête d'appel faite par la voie du greffe aux quatre demandeurs originaires précités ainsi qu'à l'administration communale de Sandweiler;

Vu l'ordonnance de Madame la présidente de la Cour administrative du 12 décembre 2007 prorogeant les délais respectifs de réponse de Monsieur J. W. et consorts, ainsi que de la commune de Sandweiler jusqu'à la date du 23 janvier 2008 inclus;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 23 janvier 2008 par Maître Steve HELMINGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur J. W. et consorts contenant appel incident interjeté au nom de ces derniers;

Vu l'acte d'avocat à avocat du 22 janvier 2008 portant notification de ce mémoire en réponse à Maître Jean KAUFFMAN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, constitué pour la commune de Sandweiler;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 23 janvier 2008 par Maître Jean KAUFFMAN au nom de la commune de Sandweiler;

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

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 19 février 2008 par Monsieur le délégué du gouvernement Marc MATHEKOWITSCH;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 20 mars 2008 par Maître Steve HELMINGER au nom de Monsieur J. W. et consorts;

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

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

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Guy SCHLEDER et Maîtres Steve HELMINGER et Jean KAUFFMAN en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 15 avril 2008.

Vu la rupture du délibéré du 28 avril 2008 portant institution d'une visite des lieux;

Vu la visite des lieux à laquelle la Cour a procédé en date du 6 mai 2008 en présence des représentants des parties et à l'issue de laquelle l'affaire a été reprise en délibéré.

En application de la loi modifiée du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire a été pris le règlement grand-ducal du 31 août 1986 déclarant obligatoire le plan d'aménagement partiel «aéroport et environs», désigné ci-après par le «PAp».

Ce règlement grand-ducal a été modifié à plusieurs reprises et ce plus particulièrement par le règlement grand-ducal du 3 août 1990 déclarant obligatoire une première modification du plan d'aménagement partiel «aéroport et environs», ainsi que par le règlement grand-ducal du 24 juin 1992 déclarant obligatoire une deuxième modification du plan d'aménagement partiel précité.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, abrogeant celle précitée du 20 mars 1974, le gouvernement en conseil décida le 14 janvier 2000 de procéder à la révision du plan d'aménagement partiel «aéroport et environs» précité et chargea le ministre de l'Intérieur de l'élaboration d'un plan d'occupation du sol (POS) en application de la nouvelle législation en matière d'aménagement du territoire.

Par règlement grand-ducal du 17 mai 2006, publié au Mémorial A n° 101 du 14 juin 2006, le POS «aéroport et environs» fut déclaré obligatoire.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 13 septembre 2006, Messieurs J. W. et J. M., ainsi que Mesdames K. T.-B. et A. H.-G. firent introduire un recours en annulation dirigé contre le règlement grand-ducal précité du 17 mai 2006.

Les demandeurs déclarèrent agir en tant que propriétaires de terrains inscrits au cadastre de la commune de Sandweiler, section A du chef-lieu aux lieux-dits «um Birelerbiereg» et «am Reech» sous les numéros suivants: Monsieur J. W.: n°s cadastraux 496/2377 et 499, d'une contenance totale de 98 ares 100 centiares ainsi désignée, Monsieur J. M.: n° cadastral 492 d'une contenance de 50 ares 90 centiares, Madame K. T.-B.: n°s cadastraux 479-479/2098 et 479/2099 d'une contenance totale de 114 ares 60 centiares et Madame A. H.-G., n°s cadastraux 478/1426 et 477/2 (et non 4777/2 comme indiqué dans la requête introductive de première instance et repris dans le jugement *a quo*) d'une contenance totale de 89 ares.

Par jugement du 22 octobre 2007, le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement, reçut le recours en annulation en la forme pour, au fond, le dire justifié et annuler le règlement grand-ducal déferé du 17 mai 2006, tout en ordonnant la publication de ce jugement au Mémorial A et en condamnant l'Etat aux frais.

Après avoir écarté les moyens des parties demandresses concernant la procédure d'adoption du POS comme n'étant pas fondés, les premiers juges écartèrent encore comme non justifié le moyen tiré de l'illégalité de la détermination de la zone d'espace vert telle que définie à l'article 16 du règlement grand-ducal déferé.

Le tribunal accueillit le moyen des demandeurs tiré d'un défaut de motivation suffisante du règlement grand-ducal déferé pour procéder ainsi à l'annulation de ce dernier. A ce sujet, il retint notamment qu'étant donné qu'il s'agit d'un nouvel acte réglementaire intervenu précisément dans un esprit de révision du plan d'aménagement partiel antérieur, ce nouvel acte devait reposer sur une motivation qui lui est propre et retraçable de manière indépendante par rapport à d'autres actes réglementaires, même si de fait cette motivation peut le cas échéant se confondre avec la motivation qui est à la base d'autres actes réglementaires.

Plus particulièrement, après avoir retenu que la décision de «geler» l'urbanisation sur une surface déterminée par rapport à une courbe de bruit sur base de la considération que cette surface correspond à un secteur soumis à de fortes nuisances, considération qui s'inscrit *a priori* dans une optique de saine gestion de l'occupation du sol et semble ainsi répondre à une considération d'intérêt général, le tribunal énonça qu'il faudrait néanmoins que les considérations de fait à la base de cette motivation soient dûment établies à partir des pièces versées au dossier administratif et les explications fournies en cause.

A ce sujet, le tribunal de constater que dans la mesure où le dossier lui soumis était étranger au dossier «*commodo*» ayant trait aux autorisations en matière d'établissements classés sur base de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, la légalité du règlement grand-ducal déferé ne saurait être acquise moyennant renvoi à un document faisant partie de cet autre dossier, dont plus particulièrement la «*Lärmempfindlichkeitskarte*» à laquelle il a été fait référence à plusieurs reprises, étant donné que cette pièce n'aurait été ni invoquée expressément à l'appui de l'acte déferé, ni versée au dossier dans le cadre du litige sous examen.

Le tribunal constata encore qu'aucun document graphique relatif aux courbes de bruit, tel que déterminé par le TÜV Rheinland dans le cas du dossier «*commodo*» de l'aéroport ne figurait au dossier administratif ni aucune autre documentation de nature à justifier par ailleurs l'existence concrète de nuisances par rapport à une zone déterminée n'aurait été produite en cause, de sorte que le tribunal ne serait pas en mesure de vérifier et de retracer utilement la démarche suivie dans le cadre de l'élaboration de l'acte déferé, ainsi que d'apprécier la cohérence des différents classements opérés par le POS.

Fort d'un mandat d'interjeter appel du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 26 novembre 2007, Monsieur le délégué du gouvernement Marc MATHEKOWITSCHE, pour compte de l'Etat, entreprend le jugement précité du 22 octobre 2007 suivant acte d'appel déposé au greffe de la Cour le 30 novembre 2007.

L'Etat appelant insiste pour dire que l'appel relevé est limité aux deux volets du jugement entrepris en ce que celui-ci a déclaré recevable le recours des demandeurs initiaux J. W. et consorts, d'une part, et en ce qu'il a annulé le règlement grand-ducal déferé du 17 mai 2006 pour défaut de motivation suffisante, d'autre part.

En ordre principal, l'Etat conclut à l'irrecevabilité du recours initial pour défaut d'intérêt à agir dans le chef des demandeurs respectifs, argument tiré du fait que la situation des intéressés resterait quasiment inchangée à travers le POS par rapport à celle résultant du plan d'aménagement partiel de 1986. L'Etat souligne qu'aucune réclamation n'avait été formulée par lesdits propriétaires contre le plan d'aménagement partiel en question.

En premier ordre de subsidiarité, l'Etat conclut à voir constater que le règlement grand-ducal déferé est basé sur une motivation suffisante pour voir déclarer, par réformation du jugement entrepris, le recours de première instance non fondé.

Dans un deuxième ordre de subsidiarité, au cas où la Cour confirmerait les premiers juges en faisant annuler le règlement grand-ducal déferé pour absence de motivation suffisante, l'Etat demande à voir limiter l'annulation du POS aux seuls terrains des demandeurs et à voir statuer en toute occurrence quant aux frais ce qu'en droit il appartiendra.

Quant au fond, l'Etat appelant analyse d'abord la portée du contrôle juridictionnel de la légalité dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre un acte administratif à caractère réglementaire. Il énonce en premier lieu le principe général suivant lequel il n'est pas possible pour le juge de l'annulation d'apprécier l'opportunité de l'acte déferé. L'Etat appelant renvoie à des éléments de jurisprudence française et luxembourgeoise y relativement.

Quant à l'étendue du contrôle juridictionnel, l'Etat entend distinguer entre le contrôle normal et le contrôle restreint, le contrôle juridictionnel étant normal lorsque l'autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire assujéti à une condition légale, tandis qu'il serait restreint dans l'hypothèse où aucune condition légale ne viendrait encadrer le pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Dans cette dernière hypothèse, le contrôle du juge de l'annulation ne porterait que sur une erreur d'appréciation manifeste éventuelle, laquelle ne serait vérifiée qu'en cas de disproportion flagrante entre les faits et la décision. Dans le cas d'espèce, le juge administratif ne serait habilité qu'à contrôler la matérialité des faits par rapport aux objectifs des textes et ne saurait vérifier l'opportunité des choix. Il ne pourrait procéder à une annulation de l'acte réglementaire déferé que s'il existait une disproportion manifeste entre les faits et la décision ou, autrement dit, que si les auteurs de l'acte déferé avaient commis une erreur évidente et grave. Tel ne serait pas le cas en l'espèce.

L'Etat appelant expose alors les objectifs à la base du POS «aéroport et environs», énumérés au nombre de trois, consistant dans le développement de l'aéroport, le développement des réseaux de transport et la lutte contre les nuisances, dont plus particulièrement la lutte contre le bruit. Après avoir réitéré la position de principe suivant laquelle, en matière réglementaire, l'indication des motifs ne serait pas formellement exigée, l'Etat appelant de porter son analyse sur les motifs se trouvant à la base de l'acte réglementaire déferé.

L'Etat appelant souligne que lors de l'établissement du POS «aéroport et environs» ses auteurs auraient dû prendre une décision en ce qui concerne, d'une part, la délimitation du périmètre et, d'autre part, le zonage à l'intérieur de ce périmètre. Au titre de la délimitation du périmètre, l'approche retenue par les auteurs du projet de plan aurait consisté à tenir compte essentiellement de deux éléments considérés plus particulièrement par rapport au troisième objectif précité consistant dans la lutte contre les nuisances.

D'un côté, le plan d'aménagement partiel «aéroport et environs» de 1986, tel que modifié par la suite, aurait été considéré comme situation de base de l'action gouvernementale pour, de l'autre côté, voir reprendre, sinon adapter ce plan au regard des courbes de bruit issues du dossier «*commodo*» de l'aéroport datant de 2002 en tant qu'éléments le cas échéant nouveaux impliquant une adaptation du périmètre de 1986.

Concernant la valeur limite applicable en matière d'urbanisme, les auteurs du POS se seraient référés à la surface englobée par la courbe de bruit de 62 dB (a) Leq4 telle que présentée par le ministre des Transports dans le dossier «*commodo*» de l'aéroport. Cette courbe aurait constitué la limite de protection minimale. La même courbe de bruit de 62 dB (a) Leq4 ainsi que le périmètre du PAp «aéroport et environs» de 1986 auraient alors été projetés sur le fond du plan le plus récent disponible à la disposition de l'administration du cadastre. Ensuite, ce périmètre aurait été adapté à certains endroits en raison de plusieurs séries d'éléments.

En premier lieu les auteurs du plan auraient dû tenir compte de l'organisation territoriale au niveau du cadastre afin d'éviter que des parcelles se retrouvent coupées en deux, de manière à se trouver partiellement à l'intérieur du périmètre du POS et partiellement à l'extérieur.

Ensuite, dans la mesure du possible, des limites, naturelles ou autres, facilement reconnaissables sur le terrain tels qu'autoroutes, routes, lisières de forêt ou buttes auraient été identifiées et utilisées pour adapter ledit périmètre. Enfin, le périmètre en question serait destiné à contribuer à éviter au maximum le développement des localités avoisinantes de l'aéroport, dont celle de Sandweiler, vue en direction de l'aéroport, source de nuisances, notamment d'ordre sonore.

L'Etat insiste pour dire que le choix de fixer le périmètre en fonction des critères ci-avant énoncés constituerait une question d'opportunité qui ne saurait être contrôlée par le juge de l'annulation. Le choix opéré par le gouvernement serait une décision politique résultant de l'analyse d'une situation complexe où un nombre important de paramètres devrait être pris en considération. Conformément aux principes exposés par l'Etat au regard de l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en annulation, le juge administratif devrait en l'occurrence se limiter à vérifier l'exactitude matérielle des faits ainsi mis en avant.

Au titre du zonage à l'intérieur du périmètre, l'Etat appelant explique qu'en règle générale le POS reprendrait les zonages en vigueur du PAp «aéroport et environs» de 1986, ainsi que ceux des plans d'aménagement généraux des communes avoisinantes concernées. De la sorte, le zonage actuel serait gelé et les conseils communaux desdites communes avoisinantes ne pourraient décider de créer de nouvelles zones, notamment pour l'habitation, comprises dans le périmètre du plan sans l'accord du gouvernement. De la sorte, il serait évité que l'urbanisation progresse dans les secteurs soumis à de fortes nuisances.

Suivant l'Etat appelant la décision de reprendre le zonage résultant du PAp de 1986 dans le POS de 2006 serait encore un choix d'opportunité qui ne saurait être contrôlé par le juge de l'annulation. Dès lors, le juge administratif devrait se limiter à vérifier l'exactitude matérielle de ces faits.

L'Etat conclut ensuite à l'absence de disproportion manifeste concernant la fixation des périmètres, zonages et autres mesures prises par rapport au but recherché d'éviter autant que possible les nuisances de l'aéroport avoisinant. Ces mesures auraient été prises dans l'intérêt général. Le gel de la situation existante aurait eu comme conséquence qu'il n'y aurait eu pratiquement pas de changement de la situation par rapport à la situation antérieure, de même que les modifications ponctuelles opérées n'auraient entraîné pour les intéressés aucune détérioration par rapport à leur situation d'auparavant. Dès lors, on ne saurait reprocher aux auteurs du règlement grand-ducal déferé une erreur évidente et grave.

Concernant le cas concret des demandeurs initiaux, intimés actuels, il importerait de constater que le périmètre du POS resterait pratiquement inchangé par rapport à celui du PAp de 1986. Pour le surplus, ce périmètre correspondrait à l'endroit à une limite naturelle, à savoir une butte. Les terrains situés entre la courbe de bruit de 62 dB Leq4 et

le périmètre du POS se trouveraient dans le versant donnant directement sur la piste d'atterrissage et de décollage de l'aéroport.

L'Etat de suggérer une visite des lieux pour permettre le cas échéant de vérifier l'exactitude des faits ainsi mis en avant. Ce serait en raison des nuisances émanant de l'aéroport que les terrains litigieux auraient déjà été classés en zone de protection à travers le PAp de 1986. Finalement, le requérant, Monsieur J. W., notamment en sa qualité de président de l'association «*Kee Kaméidi vun Sportflieger iwer Sandweiler*», ne saurait raisonnablement prétendre que les nuisances de bruit émanant de l'aéroport auraient tendance à diminuer.

L'Etat conclut à partir de l'ensemble des éléments par lui ainsi mis en avant, tels que corroborés par les pièces supplémentaires versées en appel, qu'il serait facilement possible de retracer utilement la démarche des auteurs du règlement grand-ducal déferé. A ce titre, il ne saurait être décelé la moindre erreur manifeste dans le chef desdits auteurs par rapport plus précisément à la situation des demandeurs initiaux, intimés actuels.

Enfin et en dernier ordre de subsidiarité, pour le cas où la Cour devrait confirmer le jugement entrepris et décider que le règlement grand-ducal déferé serait illégal, plus particulièrement pour motivation insuffisante, l'annulation à prononcer dans cette hypothèse devrait être limitée par rapport aux seuls terrains litigieux desdites parties intimées actuelles. Pareille possibilité d'une annulation partielle d'un POS serait admise tant par la jurisprudence française que par les juridictions administratives luxembourgeoises.

Sur prorogation des délais, la commune de Sandweiler déclare se rapporter à la sagesse de la Cour pour ce qui concerne la recevabilité et le bien-fondé de l'appel interjeté par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, tout en demandant à voir statuer sur les frais ce qu'en droit il appartiendra et à en voir prononcer la distraction au profit de l'avocat à la Cour concluant pour la commune qui la demande, affirmant en avoir fait l'avance.

Toujours sur prorogation du délai de réponse, Monsieur J. W. et consorts concluent en premier lieu à l'irrecevabilité de l'appel pour violation des formalités d'appel, en ce que contrairement aux dispositions de l'article 2 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, l'Etat n'aurait pas déposé en quatre exemplaires les nouvelles pièces par lui invoquées en instance d'appel.

Pour le surplus, lesdites parties intimées déclarent se rapporter à la sagesse de la Cour en ce qui concerne la recevabilité de l'acte d'appel.

Monsieur J. W. et consorts formulent un appel incident en ce que les premiers juges ont déclaré non fondé leurs moyens d'annulation relatifs à la procédure d'adoption du POS.

Dans un premier stade, les appelants incidents mettent en avant qu'ils rejoignent les premiers juges en ce qu'ils ont analysé la situation dans le sens que le POS «aéroport et environs» n'a pas précisé, ni complété, ni modifié, mais abrogé le PAp initial de 1986. Ne s'agissant dès lors pas d'une révision d'un PAp existant tel que l'aurait plaidé l'Etat en première instance. L'Etat ayant limité son appel, il ne saurait être contesté que telle que dégagée par les premiers juges, la situation s'analyse en l'élaboration d'un POS autonome et parfaitement indépendant du plan d'aménagement partiel anciennement en vigueur. Par voie de conséquence, les dispositions de la loi modifiée du 21 mai 1999 précitée auraient dû être observées à la lettre. Les appelants incidents de constater encore avec les premiers juges l'absence de tout plan directeur régional ou sectoriel au moment de l'élaboration du POS. Seulement, les premiers juges auraient-ils omis d'en tirer les conséquences légales, à savoir déclarer la procédure d'adoption du POS litigieux illégale, à défaut d'existence préalable d'un plan directeur régional ou sectoriel.

Dans la mesure ou d'après les dispositions pertinentes de la loi modifiée du 21 mai 1999 précitée, un POS devrait obligatoirement être pris en conformité avec un plan directeur régional ou sectoriel, un tel plan directeur devrait obligatoirement exister au préalable pour qu'un POS puisse être utilement mis en place.

Les parties appelantes incidentes déclarent pour le surplus faire leur l'argumentation développée par Monsieur N. M. dans plusieurs articles de presse par eux relatés dans le cadre de leur mémoire en réponse.

Concernant la violation alléguée de l'article 12 de la loi modifiée du 21 mai 1999 relativement au délai de trois mois élargé pour les prises de position des collègues échevinaux concernés, les parties concluantes renvoient à leur mémoire de première instance dont ils déclarent maintenir intégralement l'argumentation, tout en soulignant que l'argumentaire afférent du tribunal transposé plus particulièrement dans le contexte des PAG et PAp, aboutirait, pour le moins, à une solution surprenante. Tous les avis des communes concernées n'ayant pas été pris, le POS critiqué serait en toute occurrence à annuler pour violation dudit article 12.

Concernant le fond de l'affaire, les appelants incidents critiquent le premier jugement en ce qu'il n'a pas reconnu l'illégalité de la détermination de la zone d'espace vert telle que définie à l'article du règlement grand-ducal critiqué. Cette zone d'espace vert aurait été introduite par un règlement grand-ducal de même niveau hiérarchique que le règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement d'une commune interdisant précisément une telle zone, alors que contraire aux zones y limitativement énumérées.

Quant à l'appel principal de l'Etat, les parties concluantes prennent acte de son caractère limité pour conclure que le point suivant lequel le POS sous analyse constitue un acte réglementaire autonome et indépendant du plan d'aménagement partiel antérieurement en vigueur ne se trouverait pas soumis à appel, de sorte à être devenu définitif.

Quant au premier moyen étatique tenant à la recevabilité du recours initial, les parties concluantes estiment être dans la même situation qu'un propriétaire d'un terrain situé dans une certaine zone d'après les dispositions du PAG d'une commune et qui dans le cadre de la modification de ce PAG réclame contre le nouveau classement de ce terrain. Partant l'intérêt à agir devrait leur être éminemment reconnu. Il ne résulterait pas du jugement entrepris que l'Etat aurait contesté en première instance un intérêt à agir des parties concluantes, de sorte que la partie appelante principale

serait aujourd'hui forclosé à ce faire en instance d'appel. D'ailleurs, l'Etat indique que leur situation resterait *quasiment* inchangée par rapport à celle résultant du plan d'aménagement partiel de 1986 relatif à la motivation du règlement grand-ducal déferé.

Les parties concluantes estiment tout d'abord que les premiers juges seraient restés dans les limites de leur compétence en tant que juge de l'annulation telle que dégagée par la jurisprudence luxembourgeoise jusque lors. Il n'y aurait aucune raison de se référer à la jurisprudence française alors qu'il s'agirait du système luxembourgeois qui aurait plutôt épousé le concept belge en la matière. Suivre l'argumentaire étatique reviendrait à limiter à une peau de chagrin la plage de contrôle du juge de l'annulation. Si l'Etat concluait à l'existence d'un pouvoir discrétionnaire en relation avec la mise en place du POS litigieux, ceci résulterait du fait que les instances étatiques auraient appliqué la loi modifiée du 21 mai 1999 dans le sens d'introduire un POS sans avoir au préalable mis en place un quelconque plan directeur régional ou sectoriel. Les terrains litigieux des parties concluantes ne répondraient à aucun des trois critères énoncés par l'Etat en tant qu'objectif du POS pouvant justifier leur inclusion dans l'assiette de celui-ci.

Par ailleurs, les parties concluantes mettent en exergue la volte-face étatique ayant consisté à conclure en première instance que la «*Lärmempfindlichkeitskarte*» ne serait qu'une carte d'analyse ne définissant aucune zone de bruits et partant sans aucune influence sur la définition du zonage du POS critiquée pour ne même pas faire partie du dossier afférent.

En première instance, la partie étatique aurait encore conclu à travers son mémoire en réponse qu'il n'y aurait pas eu élaboration d'une carte de nuisances sonores en fonction de laquelle la décision de classer un terrain en zone verte aurait été prise. En instance d'appel l'étude de bruits en question deviendrait la pièce maîtresse de l'argumentaire étatique pour étayer notamment la courbe de bruits de 62 dB à la base de la détermination du périmètre du POS litigieux.

Les parties concluantes mettent en avant que l'argumentaire des premiers juges, suivant lequel l'analyse porterait que l'étude précitée serait un élément étranger au dossier POS et que ce dernier en tant qu'acte réglementaire autonome devrait reposer sur une motivation propre non retraçable en l'occurrence, n'aurait pas été entrepris par l'Etat dans son acte d'appel. Au lieu de produire une motivation propre au POS en question, l'Etat se contenterait en instance d'appel de verser à l'appui de son acte d'appel les études TÜV Rheinland réalisées dans le cadre du dossier *commodo* de l'aéroport, procédé allant à rencontre de l'argumentaire afférent des premiers juges. Non entrepris sur cet argumentaire, le premier jugement serait partant à confirmer sous ces aspects. Contrairement à sa position de première instance, l'Etat argumenterait soudainement, en appel, à partir de la page 12 de son acte d'appel, que les auteurs du POS se sont référés à la surface englobée par la courbe de bruits 62 dB (a) Leq4 devant constituer la limite minimale du périmètre du POS.

Les parties concluantes posent la question du sort des terrains situés en dehors de cette courbe de bruits et faisant quand même partie du POS Findel, tandis que d'autres terrains situés à une distance plus rapprochée de la courbe n'y seraient pas inclus. Il ne serait pas non plus retraçable pourquoi à l'intérieur du POS certains terrains seraient classés en zone d'espace vert, d'autres en zone rurale et d'autres encore en zone d'habitation, alors qu'en apparence du moins, la distance par rapport à l'aéroport et leur exposition aux nuisances sonores ne sauraient fournir la clé de leur classement. Ainsi l'argumentation développée par l'Etat en première instance pour dire que la zone d'habitation du «*Birelergronn*» située directement en aval des terrains des concluants, se trouverait à un niveau nettement plus bas et partant moins exposé aux bruits générés par l'aéroport serait formellement contredite par l'étude TÜV Rheinland.

En analysant les différents plans des études TÜV en question on serait amené à constater que des localités entières, telles que Munsbach, Mensdorf et Roodt-Syre, se trouveraient dans des zones de bruits identiques que les terrains des parties concluantes, alors que pourtant ces localités ne seraient pas incluses dans le périmètre du POS litigieux.

Suivant les parties concluantes, les trois raisons invoquées par l'Etat pour justifier les adaptations de périmètre du POS opérées seraient non pertinentes. Ainsi, la première raison ayant consisté à éviter un découpage des parcelles cadastrales en deux, ne serait point vérifiée ainsi qu'il résulterait des parcelles directement voisines de celles des requérants au lieu-dit précisément du «*Birelerbiërg*». A l'endroit le périmètre serait beaucoup plus uniforme si différentes parcelles avaient été entièrement enlevées et si d'autres y avaient été incluses. Pour le surplus, la limite du POS ne suivrait précisément quasi aucune limite naturelle ou autre, en sorte que la deuxième raison invoquée par l'Etat tomberait également à faux.

Quant à la troisième raison tendant à voir éviter l'extension des localités avoisinantes en direction de l'aéroport, la situation de Niederanven, Roodt-Syre, Mensdorf et Munsbach prouverait le contraire de l'affirmation étatique, alors que ces localités seraient pareillement exposées aux nuisances sonores de l'aéroport que les terrains appartenant aux requérants. Il est reproché au ministère compétent d'avoir «*bien veillé*» à ne pas montrer sur les plans versés les différents classements des terrains à l'intérieur du POS, ce qui aurait contredit son argumentation. Suivant les concluants, il appartiendrait éminemment au juge de l'annulation d'établir la réalité également quant à ces faits.

En établissant un nouveau POS, son auteur aurait dû vérifier si le classement des terrains concernés était justifié non seulement en fait, mais également en droit. Contrairement à l'affirmation ministérielle les parties concluantes affirment que les modifications ponctuelles opérées quant au classement à l'intérieur du zonage du POS ne seraient pas conformes avec les trois objectifs d'aménagement du territoire énoncés par la partie étatique, du moins concernant ses propres terrains.

Si d'après l'article 16 du règlement grand-ducal critiqué, les zones d'espace vert étaient destinées à jouer le rôle d'écrans séparatifs entre les zones d'habitation et les zones d'activités, ainsi qu'autour de la zone d'aéroport, force serait de constater pour les terrains des parties requérantes classés dans cette zone que ceux-ci se trouveraient, d'une part,

entre la zone d'habitation du «Birelergronn» et, d'autre part, celles de l'extrémité de la localité de Sandweiler à l'endroit. En classant ces terrains en zones d'espace vert, la partie étatique aurait donc commis une erreur grave et manifeste d'appréciation de la situation telle qu'elle se présente en fait. Si l'Etat affirmait, de façon contestée par les parties concluantes, que le juge de l'annulation devrait se limiter à vérifier l'exactitude matérielle des faits, l'exactitude en question ne se trouverait même pas vérifiée en l'occurrence, de sorte que le premier jugement se justifierait encore sous cet aspect.

Au niveau des études de bruit actuellement versées en instance d'appel par la partie appelante étatique, les parties concluantes font valoir que l'argumentaire de l'Etat serait en tous points contredit par ces études, étant donné qu'il résulterait clairement de celles-ci que leurs terrains ne seraient pas concernés sous ces aspects précis. Il serait constant que les terrains se trouveraient tous en dehors de la courbe de bruits 62 dB ainsi qu'il se dégagerait à partir du point 2.4 à la page 2-5 de l'étude TÜV.

Les parties concluantes indiquent que les différentes valeurs dB indiquées sur les différents plans des études seraient des «worst cases scénarios» lesquels ne seraient en règle générale même pas atteints. De plus à ce point 2.4, le TÜV préciserait que les dénivellations du terrain ne porteraient pas à conséquence, contrairement à ce que la partie étatique mettrait en avant en argumentant la délimitation du POS par rapport à une limite naturelle constituée par une butte à l'endroit.

Par rapport au plan (Bild 4-2) des études TÜV de 1998 et 2001 montrant les scénarios extrapolés de 2010 et 2012, les terrains des parties concluantes seraient situés non seulement en dehors de la zone des 62 dB(a) Leq 4, mais encore en dehors de celle des 60 dB(a). De même, sur les Bilder 4-3 et 4-4 relatifs à la «Lärmgefährdungszone», limitée à travers l'étude TÜV essentiellement «auf das Flughafengelände», les terrains litigieux ne seraient pas non plus concernés. Si les études TÜV concluaient qu'aucune zone d'habitation ne se trouverait dans la «Schutzzone 2 nach Fluglärmsgesetz» et sachant que le «Birelergronn» est à considérer comme «zone d'habitation», force serait de constater que, ni cette zone, ni a fortiori les terrains des requérants ne seraient concernés par les zones de bruit dont s'agit.

Il se dégagerait de l'ensemble des développements par elles mises en avant, que pas plus qu'en première instance le POS litigieux ne serait muni en appel d'une motivation suffisante.

Les parties concluantes demandent encore l'allocation d'une indemnité de procédure de 1.000,- € au vu de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, étant donné qu'il serait manifeste que des procédures légalement prévues et y imposées n'auraient pas été respectées, de même que la loi et les intérêts privés auraient été violés en l'occurrence.

L'Etat réplique en demandant à la Cour de statuer ce qu'en droit il appartiendra quant à la recevabilité en la pure forme de l'appel incident, tout en concluant à le voir déclarer non fondé.

Quant à la recevabilité de l'appel principal, l'Etat avance que les pièces ont été communiquées au greffe en quatre exemplaires et que même si tel n'avait pas été le cas, cette omission ne pourrait entraîner l'irrecevabilité de la requête d'appel, pareille sanction n'étant pas prévue par la loi.

Suivant l'Etat, les dispositions des lois modifiées du 21 mai 1999 et du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, seraient fondamentalement différentes en ce que les POS ne seraient pas des instruments d'aménagement devant obligatoirement s'inscrire dans une structure hiérarchique, telle celle prévue dans la loi de 2004. Partant, un POS pourrait avoir une existence parfaitement indépendante d'un plan directeur, ces deux actes étant de même niveau et constituant des instruments souples. Particulièrement pour le seul aéroport national, la mise en place de plans directeurs aux niveaux régional et sectoriel ne rimerait à rien. Le tribunal serait donc entièrement à confirmer en ce qu'il a prévu qu'un POS ne doit pas obligatoirement être précédé d'un plan directeur. Le même jugement serait encore à confirmer concernant l'argumentaire par lui mis en avant pour conclure à la non-violation de l'article 12 de la loi modifiée du 21 mai 1999, en ce que la procédure afférente aurait été respectée en l'occurrence, notamment à travers le courrier du ministre de l'Intérieur du 3 février 2000 adressé aux bourgmestres des communes de Sandweiler, Schuttrange, Niederanven et Luxembourg, pour prise de position dans les trois mois conformément à l'article précité.

En raison du principe de l'indépendance des législations et de l'existence de l'article 19 de la loi modifiée du 21 mai 1999 prévoyant expressément que le plan directeur régional, le plan directeur sectoriel et le POS modifient de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec les premiers nommés, le raisonnement tiré d'une illégalité de la zone d'espace vert serait encore à écarter, tel que l'auraient fait à juste titre les premiers juges.

Quant à son appel principal, l'Etat insiste pour dire que la question de l'intérêt à agir serait à analyser comme une fin de non recevoir pouvant être proposée en tout état de cause. En l'occurrence, il y aurait absence de toute satisfaction dans le chef des demandeurs initiaux en cas d'annulation du POS entraînant l'absence d'intérêt à agir dans leur chef. Tableaux à l'appui, la partie étatique entend mettre en avant que les classements des terrains litigieux, opérés à travers le POS, se résumeraient à reprendre les classements comparables déjà intervenus au niveau du plan d'aménagement partiel de 1986, de même que les zones respectivement du POS et du plan d'aménagement partiel se correspondraient, de sorte que la situation des demandeurs, quant à leurs dits terrains, serait restée inchangée. La partie appelante prend position par rapport à différentes prétentions mises en avant dans leur mémoire en réponse par les demandeurs initiaux pour souligner entre autres que la courbe des 62 dB Leq4 constituerait une limite de protection minimale et qu'il aurait été expliqué à suffisance dès la requête d'appel que la zone d'habitation du «Birelergronn» s'expliquerait par des considérations d'ordre historique antérieures au PAp de 1986 et pour lesquelles la commune de Sandweiler aurait voulu favoriser un urbanisme désordonné en direction de l'aéroport.

Au titre du second moyen de l'appel principal relatif à la motivation du règlement grand-ducal déferé au fond, l'Etat déduit *a contrario* de l'argumentaire des parties demanderesse initiales que seule une erreur grave et manifeste pourrait conduire à l'annulation de l'acte critiqué. L'Etat réitère l'absence de pareille erreur en l'occurrence. Quant au volet technique des études versées, l'Etat insiste pour dire qu'elles contiennent une projection dans l'avenir de l'exposition aux bruits des terrains situés aux environs de l'aéroport. Pareille projection comporterait toujours une composante de prévision, tout comme la perception du bruit comporterait toujours une part de subjectivité. L'Etat se serait mué à l'intérieur du cadre d'une de ses fonctions consistant en la gestion et en la prévision des risques. Suivant l'Etat appelant, on aurait à la limite pu reprocher au ministre compétent une erreur d'appréciation s'il y avait eu changement important de droit ou de fait dans le sens d'une diminution des mouvements, telle tendance n'étant manifestement pas vérifiée en l'espèce. Il aurait partant été prudent dans le chef du ministre de partir de la situation existante pour l'adapter en fonction de la nouvelle étude TÜV et de l'augmentation des mouvements escomptés. Pareille démarche respecterait par ailleurs le principe de proportionnalité. L'Etat de mettre en avant que les parties intimées n'auraient aucunement pris position par rapport à sa demande subsidiaire d'une annulation partielle du POS dans l'hypothèse où l'acte entrepris serait également déclaré illégal en instance d'appel.

Les appelants incidents, demandeurs initiaux, insistent sur le caractère autonome du POS litigieux pour mettre en avant que le texte de l'article 11.2 de la loi modifiée du 21 mai 1999 serait clair et précis et partant à appliquer suivant sa lettre concernant l'exigence préalable d'un plan directeur régional ou sectoriel avant toute mise en place d'un POS. De plus, il paraîtrait évident que lorsque le texte légal impose, comme en l'espèce, une obligation de conformité du POS à un plan sectoriel ou régional, il serait impératif que pareil plan sectoriel ou régional existe préalablement.

Quant à l'appel principal et au premier moyen tiré de l'absence de l'intérêt à agir des demandeurs initiaux, ces derniers mettent l'accent sur une convention par eux signée le 12 février 1997 avec la commune de Sandweiler dans un contexte précis où ils ont accepté à y voir installer sur leur fonds une conduite d'eau et qu'en contrepartie la commune s'est engagée à accorder son soutien à leur démarche de voir leurs terrains actuellement litigieux reclassés en zone d'habitation avec intégration dans le périmètre d'agglomération de la commune. Suivre l'argumentaire étatique actuel reviendrait, suivant les appelants incidents, à geler définitivement la situation et à rendre vaine toute possibilité d'exécution de la prédite convention du 12 février 1997.

L'intérêt à agir des parties demanderesse serait dès lors manifeste.

Quant au second moyen à la base de l'appel principal, les appelants incidents insistent encore sur la volte-face étatique concernant le rôle à jouer par la «*Lärmempfindlichkeitskarte*» au titre de la motivation de l'acte réglementaire actuellement déferé au fond. Si l'Etat prétendait par ailleurs qu'il existerait une motivation propre pour chaque terrain situé au-delà de la limite de protection minimale résultant de la courbe de bruit 62 dB (a) Leq4 pour expliquer pourquoi ce terrain serait couvert par le POS, il appartiendrait précisément à l'Etat de fournir cette motivation, plus précisément pour les terrains litigieux des concluants, ce que la partie publique resterait cependant en défaut de faire. A partir de la carte, pièce n° 3, précisément confectionnée pour la présente instance d'appel, les parties concluantes mettent en avant plusieurs séries de terrains qui, contrairement aux conclusions étatiques, n'auraient pas été maintenus dans le périmètre du POS, alors qu'ils figureraient dans celui du plan d'aménagement partiel de 1986, tout en renvoyant à des reclassements inexpliqués de terrains plutôt rapprochés de ladite courbe de bruit sortis du périmètre et de terrains plutôt lointains qui le rejoignent à travers le POS sans y avoir été inclus dans l'acte réglementaire de 1986.

Les parties concluantes estiment que la façon d'opérer de l'Etat serait à proprement parler arbitraire, sans que les auteurs des POS ne fournissent la moindre motivation objectivement retraçable justifiant ces classements.

Si l'objectif du POS était celui de tenir compte des nuisances de bruits, telles que mises en avant par l'Etat par ailleurs, il serait inconcevable que des terrains non construits, tels ceux du «*Birelergronn*» soient maintenus en zone d'habitation. La même chose serait vraie pour des terrains construits à l'endroit, eu égard à la possibilité de reconstruction plus étendue. Les seules raisons historiques invoquées ne suffiraient pas pour justifier ce maintien en zone d'habitation. Cette zone d'habitation maintenue à un endroit bien plus rapproché que les terrains litigieux par rapport à l'aéroport démontrerait toute l'incohérence de l'argumentation étatique. La même incohérence se vérifierait au niveau de la parcelle cadastrale n° 492, litigieuse en l'espèce, et de celle portant le numéro 491/4067 tout simplement entrecoupée par la délimitation du POS alors que l'Etat affirmerait respecter les limites cadastrales.

Les parties concluantes mettent encore en avant que, d'après la pièce n° 3 de la partie étatique spécialement confectionnée pour l'instance d'appel, ces deux parcelles auraient été intégrées complètement dans le PAp aéroport de 1986 et que contrairement à l'argumentation étatique actuelle, elles ne le seraient plus pour le POS sous discussion.

Les parties concluantes affirment avoir été citées hors contexte par l'Etat alors qu'elles n'auraient jamais prétendu que seule une erreur grave et manifeste pourrait conduire à une annulation du règlement grand-ducal entrepris.

Enfin, elles affirment avoir estimé ne pas devoir prendre position par rapport à la question d'une éventuelle annulation partielle, étant donné que leur recours se mouvant par rapport à leurs seuls terrains litigieux, satisfaction serait par eux obtenue si l'annulation du POS litigieux concernait les terrains en question, quoi qu'il arrive par ailleurs à l'acte réglementaire critiqué pour le surplus.

Les parties concluantes donnent à considérer qu'en l'espèce les juridictions administratives sont saisies en tant que juge de l'annulation, de sorte qu'une annulation partielle serait parfaitement inconcevable d'un point de vue légal pour équivaloir à une réformation de l'acte déferé.

QUANT A LA RECEVABILITE

QUANT A LA RECEVABILITE DE L'APPEL PRINCIPAL

Considérant que l'article 41 (4) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives dispose que *«pour les pièces nouvelles, il est procédé conformément à l'article 2»*;

Considérant que d'après l'article 2 de la même loi *«les pièces énoncées [à la requête introductive d'instance] sont jointes en quatre copies»*;

Considérant qu'il résulte de la combinaison des articles 41 (4) et 2 de la loi modifiée du 21 juin 1999 précitée, que tout comme la partie demanderesse en première instance, la partie appelante, y compris l'Etat, est appelée à verser en quatre exemplaires les pièces, en l'occurrence nouvelles, versées à l'appui de la requête d'appel;

Considérant que d'après l'article 29 de la même loi modifiée du 21 juin 1999 rendu applicable en instance d'appel à travers son article 54 *«l'inobservation des règles de procédure n'entraîne l'irrecevabilité de la demande que si elle a pour effet de porter effectivement atteinte aux droits de la défense»*;

Considérant que plus particulièrement, compte tenu de la prorogation des délais ordonnée et du dépôt des pièces nouvelles opéré, aucun grief rémanent concernant une éventuelle atteinte aux droits de la défense n'a pu être valablement avancé par les intimés, Monsieur J. W. et consorts, de sorte que le moyen d'irrecevabilité est à écarter;

Considérant que l'appel étatique ayant été pour le surplus interjeté suivant les formes et délai prévus par loi, il est recevable;

QUANT A LA RECEVABILITE DE L'APPEL INCIDENT

Considérant que l'appel incident introduit par Monsieur J. W. et consorts à travers leur mémoire en réponse ayant été formé suivant les exigences légales sur base de l'article 38, alinéa 3 de la loi modifiée du 21 juin 1999 précitée, il est à son tour recevable;

QUANT AU FOND

Considérant que les questions de recevabilité relatives à la requête introductive de première instance s'analysent en questions de fond en appel;

Qu'en règle générale, également vérifiée dans le cas d'espèce, ces questions revêtent un caractère préalable et sont dès lors à analyser en premier lieu au fond;

QUANT A L'INTERET A AGIR DES DEMANDEURS INITIAUX

Considérant que pour la première fois en appel, la partie étatique soulève l'irrecevabilité de la requête introductive de première instance pour défaut d'intérêt à agir vérifié dans le chef des demandeurs initiaux, Monsieur J. W. et consorts;

Considérant que l'intérêt à agir conditionnant la recevabilité d'une demande s'analyse en question d'ordre public et peut être, pour la première fois, invoqué en instance d'appel;

Considérant que les parties demanderesse initiales revêtent toutes les quatre la qualité de propriétaires de terrains faisant partie de l'assiette du POS *«aéroport et environs»* déclaré obligatoire à travers le règlement grand-ducal déferé du 17 mai 2006;

Que l'usage de leur droit de propriété a été directement affecté par le classement opéré par ledit POS à leurs dits terrains qui ont été respectivement classés en zone rurale et en zone d'espace vert prévues aux articles 15 et 16 dudit règlement grand-ducal parmi les zones destinées à rester libres par opposition aux zones urbanisées ou destinées à être urbanisées;

Qu'à partir de ces données les quatre demandeurs revêtent dès lors un intérêt à agir personnel, direct, actuel et certain au sens des dispositions de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le règlement grand-ducal déferé étant à qualifier d'acte administratif à caractère réglementaire au sens de ladite loi;

Considérant que sous l'aspect de l'intérêt à agir, la comparaison de la situation des intéressés par rapport à celle ayant prévalu sous l'ancien plan d'aménagement partiel n'est pas pertinente, étant donné que le nouvel instrument réglementaire a donné lieu à un nouveau classement en vertu des dispositions applicables au jour où il a été pris, ouvrant ainsi un nouveau classement dans la zone à laquelle chaque terrain sera dorénavant soumis, laissant ainsi ouverte du moins la possibilité pour chaque propriétaire de voir modifier dans un sens pour lui le plus favorable son classement antérieur;

Considérant que les demandeurs n'ont cessé d'essayer d'obtenir le reclassement de leurs dits terrains en zone constructible ainsi qu'ils l'ont notamment documenté à travers la convention conclue avec la commune de Sandweiler le 2 février 1997 versée en annexe à leur mémoire en duplicata en appel, voire de manière plus récente et à titre subsidiaire, d'après les explications fournies lors de la visite des lieux par les propriétaires y présents dont les terrains sont classés en zone d'espace vert et qui préconisent pour le moins le classement en zone rurale;

Considérant que l'intérêt à agir ne se mesurant par ailleurs pas au caractère fondé des moyens proposés, mais à la prétention concrètement avancée par le requérant, force est à la Cour de retenir que l'intérêt à agir des quatre parties demanderesse initiales se trouve être vérifié à suffisance de droit en l'occurrence;

Que le premier moyen étatique est dès lors à écarter;

QUANT A LA PROCEDURE D'ADOPTION DU POS

Considérant que Monsieur J. W. et consorts réitèrent à travers leur appel incident un certain nombre de moyens déjà proposés en première instance, déclarés non fondés par le tribunal;

Considérant que ces moyens ayant trait à la procédure d'adoption du POS, ils sont de nature à affecter le règlement grand-ducal déferé au fond dans sa globalité, par opposition aux moyens concernant le classement précis des terrains des demandeurs initiaux, intimés actuels, qui, en principe, dans la mesure de leur bien-fondé ne seraient de nature qu'à affecter l'acte réglementaire concerné à concurrence du seul classement opéré;

QUANT A LA VIOLATION ALLEGUEE DES ARTICLES 7 ET 11 DE LA LOI MODIFIEE DU 21 MAI 1999

Considérant que l'argumentaire réitéré par les appelants incidents en instance d'appel, tiré de la violation des articles 7 et 11 de la loi modifiée du 21 mai 1999 précitée, consiste à mettre en cause la mise en place directe du POS «aéroport et environs», sans prise au préalable d'un plan directeur sectoriel ou régional;

Considérant que d'après l'article 3, paragraphe 2 de la loi modifiée du 21 mai 1999 en question «les moyens à mettre en œuvre par le ministre pour l'exécution de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment:

- le programme directeur du territoire
- les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels
- les plans d'occupation du sol»;

Considérant que suivant l'article 4 de la même loi:

- «1. Le programme directeur d'aménagement du territoire, appelé par la suite «le programme directeur» constitue la synthèse des programmations sectorielles des départements ministériels dont il assure la coordination dans le cadre des objectifs prévus par l'article 1^{er} de la présente loi. Le programme directeur peut être complété par une partie graphique.
2. Le programme directeur arrête les orientations générales et les objectifs prioritaires du Gouvernement ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles et le développement des activités économiques, ainsi que les mesures principales à prendre en vue de leur réalisation.
3. Le programme directeur propose la subdivision du territoire national en un nombre limité de régions d'aménagement dont il désigne les centres de développement et d'attraction respectifs»;

Considérant que suivant l'article 7 de la même loi modifiée du 21 mai 1999:

- «1. Le programme directeur est précisé et rendu opérationnel pour la totalité du territoire national, soit pour une partie déterminée seulement par des plans directeurs régionaux et par des plans directeurs sectoriels qui comportent une partie écrite et une partie graphique.
2. Le plan directeur régional vise une partie du territoire national pour autant que plus d'une commune soit concernée. Il précise et intègre dans la région d'aménagement concernée les options d'aménagement et de développement nationales et celles définies sur le plan communal.
3. Le plan directeur sectoriel concerne un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Il intègre et précise pour le secteur d'activités concerné, les options nationales et les programmations sectorielles dont il assure la coordination.»;

Considérant que l'article 11 de la même loi vient définir en son alinéa premier le plan d'occupation du sol en ce qu'il est «un plan d'aménagement qui porte sur des parcelles cadastrales constituant une aire déterminée à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée»;

Considérant qu'en son alinéa second, ledit article 11 positionne le POS par rapport aux autres instruments de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement en ce sens que «le plan d'occupation du sol est élaboré en conformité avec les options du programme directeur, précisées soit par le plan directeur régional, soit par le plan directeur sectoriel»;

Considérant que c'est l'article 19 de la même loi modifiée du 21 mai 1999 qui délimite les effets à la fois des plans directeurs et du POS en ce sens que: «le plan directeur régional, le plan directeur sectoriel et le plan d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu des articles 8, 9 et 14 de la présente loi modifient de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans»;

Considérant qu'au-delà des prévisions de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes qui ne prévoyait pas l'obligation pour chaque commune d'avoir un plan d'aménagement communal recouvrant l'entièreté de son territoire, la loi précitée du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire est venue disposer à travers son article 14 que par dérogation de la loi précitée du 12 juin 1937 «chaque commune est tenue d'établir un projet d'aménagement partiel ou global couvrant l'ensemble de son territoire»;

Que cette obligation pour chaque commune d'établir un projet d'aménagement couvrant l'ensemble de son territoire a été maintenue et précisée à travers la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, telle qu'elle a été modifiée par la suite;

Considérant que les plans d'aménagement communaux sont élaborés sur base des lois précitées dans le cadre des attributions communales définies par l'article 107 de la Constitution en respect notamment avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985 et approuvée par la loi du 18 mars 1987;

Considérant qu'à partir de l'obligation pour chaque commune d'établir un plan d'aménagement pour l'entièreté de son territoire communal, la somme des plans d'aménagement communaux est appelée à recouvrir l'entièreté du territoire national;

Considérant qu'en l'absence de document national d'aménagement du territoire s'imposant directement aux différentes parcelles du territoire national, force est de constater que c'est la somme des plans d'aménagement communaux qui, ensemble les lois successives des 12 juin 1937 et 19 juillet 2004 en vertu desquelles ils ont été élaborés, constitue le droit commun des règles d'aménagement des territoires communaux formant ensemble le territoire national;

Considérant que dès lors les dispositions de l'article 19 de la loi modifiée du 21 mai 1999 prérelaté, plaçant à la même enseigne les plans directeurs régional et sectoriel, ainsi que les plans d'occupation du sol, sont à appliquer de façon stricte quant à leurs effets en ce qu'ils modifient de plein droit les plans ou projets d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers sont incompatibles avec ces plans;

Considérant que la sur-réglementation constitue le pire ennemi d'une réglementation bien conçue;

Considérant que toute réglementation en matière d'aménagement du territoire est encore à limiter au strict nécessaire, en ce que portant sur des terrains elle se trouve nécessairement confrontée avec le droit de propriété et les autres droits réels relatifs à ces terrains, ensemble la garantie du droit de propriété prévue par l'article 16 de la Constitution et l'article premier du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme;

Considérant qu'il suit des développements qui précèdent qu'il y a lieu de lire les dispositions des articles 7 et 11 de la loi modifiée du 21 mai 1999, dont la violation est mise en avant par les appelants incidents, sous la lumière des développements qui précèdent et plus particulièrement de la limitation au strict nécessaire de la réglementation à travers les instruments prévus par la loi modifiée du 21 mai 1999, en ce qu'ils sont susceptibles de porter dérogation, quant à leurs effets, aux plans d'aménagement communaux, couvrant, dans leur somme, l'ensemble du territoire national;

Considérant que si le plan directeur régional se justifie chaque fois que des directives communes à une région déterminée, recouvrant le territoire de plus d'une commune sont nécessaires et si le plan directeur sectoriel se justifie chaque fois qu'il est nécessaire pour couvrir un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales, d'après les prévisions mêmes des paragraphes 2 et 3 de l'article 7 sous revue, la nécessité de passer par l'un de ces deux instruments n'existe pas lorsque l'intervention gouvernementale concerne une seule activité clairement délimitée, encore que celle-ci serait appelée à s'exercer sur le territoire de plusieurs communes;

Considérant que pour l'activité du seul aéroport international et commercial du Grand-Duché de Luxembourg, activité clairement délimitée, le passage par un plan directeur régional ou sectoriel ne s'est dès lors point imposé en l'occurrence sous l'optique du caractère nécessaire d'une réglementation et du nécessaire soin d'éviter la sur-réglementation;

Considérant que dès lors les premiers juges sont à confirmer en ce qu'ils ont dégagé que sur base de l'article 11, alinéa second de la loi modifiée du 21 mai 1999, il a pu être mis en place pour l'aéroport et ses environs directement un plan d'occupation du sol sans que les objectifs afférents du programme directeur n'aient été précisés soit par le plan directeur régional, soit par le plan directeur sectoriel, étant entendu, tel que l'a encore dégagé à bon droit le tribunal, que ledit article 11, alinéa second implique une obligation de conformité pour tout plan d'occupation du sol à la fois par rapport aux options des plans directeurs, s'ils existent, et à celles du programme directeur;

Qu'il s'ensuit que le moyen est à écarter comme n'étant pas fondé;

QUANT A LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 12 DE LA LOI MODIFIEE DU 21 MAI 1999

Considérant que c'est d'une manière précise et exhaustive que les premiers juges ont toisé le moyen tiré de la violation de l'article 12 de la loi modifiée du 21 mai 1999, réitéré par renvoi par les appelants incidents;

Qu'ainsi le tribunal a valablement dégagé à partir du courrier du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire du 3 février 2000, adressé aux communes concernées, qu'il a été suffi à l'obligation d'information prévue à charge du Gouvernement dans l'intérêt des collèges échevinaux desdites communes;

Que de même le tribunal a mis valablement en exergue la limite de l'intervention communale prévue par l'article 12 en question, en ce que les communes sont invitées à participer à l'élaboration définitive du POS et qu'un délai de trois mois leur a été accordé afin de faire valoir valablement leur prise de position, sans qu'une obligation d'émission d'un avis communal afférent ne soit prévue par la loi, malgré les incidences ci-avant dénotées dans le chef du POS, dont les effets s'imposent par rapport aux plans d'aménagement communaux dans la mesure des incompatibilités qui existent conformément à l'article 19 de la loi modifiée du 21 mai 1999 précitée;

Considérant que la comparaison mise en avant en appel par les appelants incidents entre la situation sous revue et celle existant au niveau de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'élaboration d'un PAp, n'est pas de nature à invalider les conclusions correctement dégagées par les premiers juges à partir des dispositions précises de l'article 12 de la loi modifiée du 21 mai 1999 sous revue, dont le paragraphe 3 ne prévoit précisément que la transmission par le collègue échevinal de la commune concernée de sa prise de position au ministre de l'Intérieur «dans un délai de trois mois» sans autre élément supplémentaire ni sanction;

QUANT A L'ILLEGALITE ALLEGUEE DE L'ARTICLE 16 DU REGLEMENT GRAND-DUCAL CRITIQUE METTANT EN PLACE LA ZONE D'ESPACE VERT

Considérant que les appelants incidents réitèrent leur moyen de première instance tendant à l'illégalité de l'article 16 du règlement grand-ducal critiqué du 17 mai 2006, mettant en place la zone d'espace vert y définie sous le chapitre 3 intitulé «zones destinées à rester libres», en ce qu'à travers l'effet produit par l'article 19 de la loi modifiée du 21 mai 1999 précitée, il serait introduit dans le PAG communal une zone non spécifiquement prévue par le règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune;

Considérant qu'il est un fait que la zone d'espace vert définie à l'article 16 du règlement grand-ducal déferé n'est prévue par le règlement grand-ducal du 25 octobre 2004, précité, en aucune de ses dispositions;

Qu'ainsi, même si à l'instar du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004, le règlement grand-ducal critiqué comporte un chapitre III intitulé «zones destinées à rester libres», force est à la Cour de constater que la zone d'espace vert n'est point prévue audit chapitre III du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004, tel que l'ont relevé à juste titre les premiers juges;

Que par ailleurs, pareille zone d'espace vert ne se retrouve pas non plus sous le chapitre V dudit règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 énumérant les zones ou espaces définis en exécution des dispositions légales, réglementaires ou administratives spécifiques;

Considérant que suivant l'article 45 dudit règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 «ces espaces ou zones font l'objet d'une mention dans la partie graphique des plans d'aménagement généraux et des plans d'aménagement particuliers concernés et comprennent: ...», l'article en question comportant alors une énumération de 19 espaces ou zones, dont aucun ne correspond à la zone d'espace vert prévu à l'article 16 du règlement grand-ducal déferé;

Considérant qu'il convient de souligner encore que ledit règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 prévoit sous son chapitre II, intitulé «zones destinées aux infrastructures de transport et de circulation routière» un article 26 intitulé «aéroport de Luxembourg» prévoyant en son alinéa premier que «l'aéroport de Luxembourg englobe l'ensemble des infrastructures et installations aéroportuaires»;

Considérant que force est encore à la Cour de constater que les terrains des appelants incidents, classés pour l'essentiel en zone d'espace vert, sauf deux terrains classés en zone rurale, ne tombent pas sous «l'aéroport de Luxembourg», tel que délimité à l'article 26, alinéa premier ci-avant relaté;

Considérant que s'il est vrai que la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, d'une part, et la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et développement urbain, d'autre part, ensemble son règlement grand-ducal d'application du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, constituent deux pans de législations différentes, force est cependant de constater que les deux législations concernent le même champ d'application en ce qu'il s'agit de l'aménagement du territoire du pays, sauf pour l'une, la législation de 2004, d'opérer à partir de la base en prévoyant la mise en place des différents plans d'aménagement communaux, tandis que la législation de 1999, en opérant parallèlement par rapport à l'aménagement du territoire à partir d'un niveau national, revient à poser à travers son article 19 des éléments dérogatoires qui, par l'effet de cette même loi, modifient de plein droit les plans et projets d'aménagement communaux dans la mesure des incompatibilités existant entre les deux;

Considérant que s'il est vrai que le principe de la modification de plein droit des plans communaux se trouve inscrit à l'article 19 de la loi modifiée du 21 mai 1999, cette loi étant d'une essence supérieure par rapport au règlement grand-ducal du 25 octobre 2004, il n'en reste pas moins que la zone litigieuse, en l'occurrence la zone d'espace vert ne figurant pas parmi les zones prévues audit règlement grand-ducal, n'a pas été créée par une loi, mais précisément par le règlement grand-ducal déferé au fond, à travers son article 16;

Considérant qu'il résulte clairement de l'agencement du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 que celui-ci ne vise pas seulement les zones prévues par les plans d'aménagement communaux proprement dits, mais encore la répercussion sur ces derniers des zones ou espaces définis en exécution des dispositions légales, réglementaires ou administratives spécifiques, tel que prévu à partir de son article 45 précité;

Que de même, ledit règlement grand-ducal contient les dispositions particulières pour l'aéroport de Luxembourg, lequel n'est pas situé sur le territoire d'une seule commune, de sorte que force est encore à la Cour d'y voir un souci de coordination portant qu'à l'avenir non seulement toutes les zones comprises dans un plan d'aménagement communal, mais encore toutes celles appelées à s'y répercuter sont appelées de manière idéale à correspondre aux zones prévues par ledit règlement grand-ducal du 25 octobre 2004;

Considérant que s'il est constant que le règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 n'énonce nulle part de façon précise les zones créées à travers les instruments d'aménagement du territoire prévus par la loi du 21 mai 1999 dont plus particulièrement celles créées à travers un POS, il n'en reste pas moins qu'en vertu de son article 45 ces zones sont appelées à faire partie des zones ou espaces définies en exécution des dispositions légales, réglementaires ou administratives spécifiques dont la répercussion s'effectue sur les plans d'aménagements communaux;

Considérant que la zone d'espace vert ne se trouve pas autrement énoncée sous la liste des zones et espaces énumérée à l'article 45 précité;

Considérant que dans l'abstrait le bon sens commande que les concepts à partir desquels l'aménagement du territoire s'organise soient les mêmes, que l'approche soit nationale, dans le cadre de la loi modifiée du 21 mai 1999, ou communale, dans celui de la loi modifiée du 19 juillet 2004;

Considérant que si sous l'empire de l'ancienne loi du 20 mars 1974, tout projet d'aménagement communal devait être conforme aux plans d'aménagement étatiques déclarés obligatoires en vertu de son article 12, pour autant que ces plans concernent le territoire de la commune en question (article 15), l'optique a changé à travers l'article 19 de la loi modifiée du 21 mai 1999 précitée;

Considérant qu'en disposant que notamment les POS modifient de plein droit les plans d'aménagement communaux dans la mesure des incompatibilités existantes, la loi ne prévoit plus, comme pour le passé, une adaptation nécessaire à opérer par les plans communaux par rapport aux plans étatiques, mais il est imposé dorénavant ex lege, de plein droit, la modification du plan communal par la disposition pertinente du plan étatique dans la mesure de l'incompatibilité existante entre les deux plans;

Considérant qu'en prévoyant à travers l'article 19 de la loi modifiée du 21 mai 1999 la nécessaire adaptation des plans d'aménagement communaux par rapport aux plans étatiques dans la mesure des incompatibilités existantes, le législateur a ouvert la possibilité de création de zones ne passant pas par des mécanismes d'adoption et d'approbation prévus par la loi modifiée du 19 juillet 2004 ensemble sa réglementation d'exécution, mais poursuivant une autre procédure de mise en place, en l'occurrence celle prévue par la loi du 21 mai 1999, de sorte qu'au-delà de l'idéal abstrait d'une identité des concepts dans tous les différents ensembles de législation concernant l'aménagement du territoire, qu'ils soient nationaux ou communaux, l'existence de zones introduites à partir de la législation d'ordre national, non prévues dans le cadre des projets communaux ne saurait être qualifiée d'illégale au stade actuel de l'ordonnement juridique à défaut de règles générales énoncées posant de façon limitative les différentes zones pouvant être créées, quelle que soit la législation dans le cadre de laquelle elles ont été créées;

Considérant qu'au-delà de la légalité stricte de la possibilité de prévoir une zone d'espace vert au-delà des dispositions du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 tel qu'actuellement libellé, force est à la Cour de rendre attentif au fait qu'une mise en place cohérente des différents dispositifs d'aménagement du territoire emporte que pour des zones créées à travers un POS non prévues comme telles au niveau dudit règlement grand-ducal du 25 octobre 2004, leur énonciation soit opérée au titre de l'article 45 en tant que zone ayant une répercussion sur les plans d'aménagement communaux proprement dits;

Considérant que s'il est un fait qu'aucune modification du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 dans le sens d'un ajout plus particulièrement de la zone d'espace vert, au-delà de toute autre zone créée et non prévue par ledit règlement grand-ducal, n'a été opérée, encore faut-il se résoudre à l'évidence que pareille omission, pour incohérente qu'elle soit, n'est cependant pas de nature à rendre illégale en tant que telle la disposition critiquée et l'article 16 du règlement grand-ducal attaqué, étant donné que précisément son effet dérogatoire aux plans d'aménagement communaux faisant essentiellement grief aux intimés actuels résulte non pas du texte réglementaire sous revue mais de l'effet lui conféré à travers la loi, plus précisément à travers les dispositions de l'article 19 de la loi modifiée du 21 mai 1999 précitée;

Considérant qu'il suit des développements qui précèdent que c'est à juste titre que les premiers juges ont écarté le moyen tiré de l'illégalité alléguée de l'article 16 du règlement grand-ducal attaqué mettant en place la zone d'espace vert;

Considérant que l'appel incident n'étant justifié en aucun de ses moyens, il y a lieu de le déclarer non fondé;

QUANT AU BIEN-FONDE DU CLASSEMENT DES TERRAINS LITIGIEUX

Considérant qu'à travers son second moyen, l'appel limité de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg entreprend le jugement critiqué en ce qu'il a annulé dans sa globalité le règlement grand-ducal litigieux du 17 mai 2006 pour défaut de motivation suffisante;

Considérant qu'à travers l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée, le législateur est venu instaurer à l'encontre des actes administratifs à caractère réglementaire un recours en annulation suivant les mêmes cinq cas d'ouverture, énoncés à l'identique, que ceux prévus pour le recours en annulation ouvert d'après l'article 2 à l'encontre de toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements;

Considérant que dans les deux ensembles de recours d'annulation à traiter de manière identique sous cet aspect, la mission du juge de la légalité exclut le contrôle des considérations d'opportunité, notamment d'ordre politique, à la base d'un acte administratif attaqué, mais inclut la vérification, d'après les pièces et éléments du dossier administratif, de ce que les faits et considérations sur lesquelles s'est fondée l'administration sont entièrement établis, à l'exclusion de tout doute et se trouvent dans un rapport de proportion adéquat, exempt de toute erreur manifeste d'appréciation (Cour adm. 28 septembre 2006, n° 21168C du rôle);

Considérant que la Cour ne saurait suivre l'argumentaire étatique tendant à limiter, tel qu'énoncé sous différents aspects dans les requête d'appel et mémoire en réplique, les attributions du juge de l'annulation, plus précisément face à des actes administratifs à caractère réglementaire, sous peine de ne plus suffire aux exigences de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme concernant le caractère effectif d'un recours contentieux, étant constant pour un règlement grand-ducal déclarant obligatoire un plan d'occupation du sol que le droit de propriété

relatif aux terrains se trouvant dans l'assiette dudit plan se trouve protégé à travers l'article 1^{er} du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme;

Considérant qu'il est constant que lors de l'adoption du PAp de 1986 aucun recours contentieux direct à l'encontre d'un acte administratif à caractère réglementaire n'existait, étant donné que le recours en annulation contre lesdits actes réglementaires n'a été introduit qu'à travers l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996 précitée élargi suivant la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives venue également modifier ladite loi de 1996 sous cet aspect précis;

Qu'il s'ensuit que le fait qu'aucun recours n'ait été introduit à l'encontre dudit plan d'aménagement partiel n'est dès lors pas autrement de nature à porter à conséquence dans le contexte de la présente affaire;

Considérant que s'agissant dans le chef du règlement grand-ducal critiqué d'un acte administratif à caractère réglementaire, les dispositions du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes notamment celles relatives à l'existence et à l'indication des motifs à sa base prévues par ses articles 6 et suivants, ne s'appliquent pas telles quelles, étant donné qu'en vertu de la loi habilitante du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, les règles établies par ledit règlement grand-ducal ne concernent que les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas des procédures spéciales présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré;

Considérant qu'à l'instar de toute décision administrative, l'acte administratif à caractère réglementaire doit être légalement pris, tant au regard des exigences de l'article 95 de la Constitution suivant lequel les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois, que de celles de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée;

Que plus particulièrement tout acte administratif à caractère réglementaire doit baser sur des motifs légaux ayant existé au moment où il a été pris et dont tant l'existence que la légalité sont à vérifier par le juge administratif;

Considérant que le juge administratif, saisi d'un recours en annulation dirigé contre un acte administratif à caractère réglementaire doit être mis en mesure de vérifier l'existence des motifs légaux à sa base;

Considérant que l'appréciation du caractère suffisant des motifs à la base d'un tel acte réglementaire afin d'en justifier la légalité, est effectuée par le juge administratif au regard de l'ensemble des autres éléments du dossier, étant constant qu'au-delà des motifs indiqués à la base de l'acte, il convient encore de tenir compte de ceux ayant existé au moment où l'acte a été pris, fussent-ils non indiqués, dans la mesure où ils résultent par ailleurs des éléments du dossier, en ce qu'ils sont notamment et plus particulièrement fournis en cours d'instance par l'administration;

Considérant que l'existence et la légalité des motifs à la base d'un acte administratif à caractère réglementaire doivent dès lors être documentées pour le moins au moment où la juridiction administrative saisie est amenée à statuer, étant entendu qu'au préalable les parties doivent avoir eu la possibilité de prendre utilement position y relativement, conformément aux exigences se dégageant du principe du contradictoire, dont le respect de leurs droits de la défense;

Considérant que les parties intimées ayant pu respectivement répondre et dupliquer par rapport à l'acte d'appel et au mémoire en réplique de la partie étatique appelante, le respect du principe du contradictoire n'est point remis en question en l'occurrence;

Considérant que l'appel étatique tend à la réformation du jugement entrepris ayant annulé le règlement grand-ducal critiqué pour défaut de motivation suffisante pour essentiellement voir établir à la fois l'existence et le caractère légal des motifs à la base dudit acte administratif à caractère réglementaire;

Considérant qu'en vertu du principe dévolutif de l'appel, la Cour s'est vu soumettre l'ensemble des éléments de fond dans la limite de l'objet de l'appel, en l'occurrence l'entière question de la motivation de l'acte administratif à caractère réglementaire attaqué;

Considérant qu'en vertu du principe évolutif tenant à la possibilité donnée à l'auteur de l'acte de soumettre à la juridiction saisie, même en instance d'appel, tous éléments de motivation le sous-tendant, pourvu qu'ils aient existé au moment de la prise de l'acte en question, l'analyse de la Cour s'agencera nécessairement à partir d'un ensemble d'éléments différents, en l'occurrence plus large que celui soumis à la juridiction de première instance, vu les multiples éléments de motivation produits pour la première fois en instance d'appel par la partie étatique appelante;

Considérant que la juridiction administrative est saisie sur recours des parties intéressées, dont l'intérêt d'agir se trouve vérifié conformément aux exigences de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée, de sorte que le contrôle de la Cour se trouve conditionné encore par les prétentions des recourants initiaux;

Considérant que si à travers certains de leurs moyens – notamment les moyens réitérés suivant appel incident et relatifs à la procédure d'adoption du POS, dont plus particulièrement les moyens tirés de la nécessité de plans directeurs régionaux ou sectoriels – l'annulation peut porter sur l'entièreté de l'acte réglementaire déferé, pourvu que le moyen soit déclaré fondé, il en est autrement chaque fois que la prétention se limite aux questions pures de classement des terrains litigieux des recourants initiaux, lequel classement justifie précisément leur intérêt à agir;

Considérant que la question du caractère légal des motifs à la base du classement opéré par rapport aux terrains litigieux est précisément à cadrer par rapport au classement desdits terrains et ne saurait en principe affecter l'entièreté de l'acte administratif à caractère réglementaire contenant parmi beaucoup d'autres ledit classement;

Considérant que devant la Cour l'existence d'éléments de motivation sous-tendant le classement opéré par rapport aux terrains litigieux des recourants initiaux n'est plus sérieusement contestée, de sorte que l'analyse de la Cour est amenée à se porter sur le caractère à la fois légal et pertinent des éléments de motivation globalement invoqués devant elle;

Considérant qu'il est constant que le règlement grand-ducal déferé au fond du 17 mai 2006, à travers son article 32, est venu abroger à la fois le règlement grand-ducal du 31 août 1986 déclarant obligatoire le plan d'aménagement partiel concernant l'aéroport et ses environs, de même que les règlements grand-ducaux modificatifs des 3 août 1990 et 24 juin 1992, tous les trois élaborés dans le cadre de l'ancienne loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire;

Que dès lors la Cour est amenée à rejoindre les premiers juges en ce qu'ils ont qualifié le règlement grand-ducal déferé de nouvel acte réglementaire déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol «aéroport et environs» intervenu précisément en application de la «nouvelle» loi du 21 mai 1999 prenant le relais de celle à travers elle abrogée du 20 mars 1974 précitée, de sorte que sous cet angle de vue le POS en question a été mis en place dans un esprit de révision du PAp antérieur;

Considérant que les premiers juges en ont tiré la conclusion de principe pertinente que le POS doit dès lors reposer sur une motivation qui lui est propre et qui est retraçable de manière indépendante par rapport à d'autres actes réglementaires, même si de fait cette motivation peut le cas échéant se confondre avec la motivation qui est à la base d'autres actes réglementaires;

Que ce volet du premier jugement n'a par ailleurs été remis en question ni à travers l'appel principal, ni suivant l'appel incident;

Considérant que si tout comme pour les plans d'aménagements communaux le principe de mutabilité réside également à la base des plans d'occupation du sol – l'article 15 de la loi modifiée du 21 mai 1999 prévoit expressément la possibilité de précision, de complément, de modification ou d'abrogation d'un plan d'occupation du sol – le changement n'est cependant pas une fin en soi et le classement de terrains en matière d'aménagement du territoire – national ou communal – ne saurait se justifier que dans la mesure de l'existence d'éléments d'évolution concernant la réalité du terrain ou l'appréciation de celle-ci dûment vérifiée;

Considérant que l'incohérence mise en avant dans le chef d'une partie, en l'occurrence la partie étatique, de ne pas avoir entendu prendre en considération en première instance la «Lärmschutzstudie» du dossier «commodo» dans le cadre du POS litigieux, pour, en instance d'appel, appuyer une grande partie de son argumentaire à l'appui du POS précisément sur cette étude, pourvu qu'elle soit vérifiée, ne saurait être de nature à empêcher la Cour d'analyser l'ensemble des éléments lui soumis suivant le critère de savoir dans quelle mesure ces derniers sous-tendent utilement l'acte réglementaire critiqué concernant plus précisément le classement des terrains litigieux;

Considérant que la Cour entrevoit à partir de l'ensemble des éléments lui soumis que les classements opérés répondent à des paramètres multiples, tant pour ce qui est de l'inclusion de tel terrain dans l'assiette du POS que pour ce qui est de son classement précis au titre des zones prévues dans le cadre du POS;

Considérant qu'un des paramètres pris en compte par la partie étatique est certainement le tracé des courbes de bruit tel que se dégageant de la «Lärmschutzstudie» établie par le TÜV Rheinland dès 1982;

Considérant que sous cet aspect il est patent que si le paramètre des courbes de bruit est appelé à se modifier eu égard à l'évolution et au développement de l'aéroport, voire à d'autres méthodes de mesurage des bruits – dont plus particulièrement celles récemment mises en place par le droit européen –, un impact futur sur le POS sous analyse serait également à prendre en considération par les autorités compétentes;

Considérant qu'il se dégage des parties graphiques établies à partir de ladite étude et soumises à la Cour que l'ensemble des terrains se trouvant à l'intérieur de la courbe de bruit dB62 Leq4 est également inclus à l'intérieur de l'assiette du POS sous analyse, tandis que les terrains situés entre les courbes de bruit 62 dB (a) Leq4 et 57 dB (a) (Leq4) ne se voient pas tous inclus dans l'assiette du POS litigieux, ainsi que le mettent notamment en avant les demandeurs initiaux;

Considérant qu'il est constant que tous les terrains litigieux se trouvent dans la frange comprise entre les deux courbes de bruit 62 dB (a) Leq4 et 57 dB (a) Leq4, de même qu'ils s'y sont trouvés au niveau du plan d'aménagement partiel de 1986, lui aussi du moins inspiré à partir des mêmes courbes de bruit de l'étude TÜV datant de 1982;

Considérant qu'il est constant en cause et d'ailleurs non sérieusement contesté en l'occurrence que les terrains litigieux se trouvent tous en deçà de la courbe de bruit 62 dB 62 (a) Leq4 et que donc leur inclusion nécessaire dans l'assiette du POS ne se trouve pas vérifiée sous ce seul aspect;

Considérant que si la partie étatique met en avant que suivant les études de bruit du TÜV Rheinland établies en mai 1998 et décembre 2001, les zones de bruit aient une tendance «évidente» d'augmenter avec l'accroissement des mouvements de l'aéroport, aucune courbe de bruit nouvellement établie n'a cependant été produite de nature à établir de façon dirimante une inclusion nécessaire des terrains litigieux dans l'assiette du POS à l'intérieur d'une courbe de bruit justifiant des limitations d'affectation desdits terrains, quant à leur constructibilité, découlant de façon impérieuse de pareille courbe de bruit;

Considérant qu'il reste qu'à partir de la seule étude de bruit contenant une partie graphique utilement retraçable, les terrains litigieux se trouvent dans une frange de bruit entre 57 et 62 dB (a) Leq4 suivant le document de base de 1982 pour laquelle l'ensemble des terrains ainsi délimités n'a pas été inclus dans l'assiette du POS, tout comme il ne l'avait pas été au niveau du plan d'aménagement partiel de 1986;

Considérant qu'un second paramètre appelé à justifier le classement étatique est tiré précisément des classements opérés suivant le plan d'aménagement partiel de 1986 considérés par la partie étatique comme la base de l'assiette du POS dans une optique de continuité des instruments d'aménagement du territoire à défaut d'éléments d'évolution vérifiés;

Considérant que cette démarche de continuité à défaut d'éléments d'évolution vérifiés constitue une saine approche de principe et ne saurait être sérieusement remise en cause au niveau des principes applicables;

Considérant qu'il appert en troisième lieu que le maintien des limites de l'assiette du POS à partir de celle du plan d'aménagement partiel de 1986 a été combiné avec les délimitations des périmètres d'agglomération tel que se dégageant des plans d'aménagements communaux définitivement adoptés et approuvés pour les différentes communes faisant l'objet depuis 1986 d'un instrument étatique de planification en relation avec l'aéroport et ses environs;

Considérant qu'il est constant comme se dégageant notamment des déclarations faites par la commune intéressée que celle-ci ne disposait pas, au moment de la prise du règlement grand-ducal litigieux, d'un plan d'aménagement communal dûment adopté et approuvé, ni suivant les dispositions de l'ancienne loi modifiée du 12 juin 1937 ni suivant celles de la loi actuelle modifiée du 19 juillet 2004 précitées;

Considérant que d'après les explications fournies au niveau étatique, toutes les autres communes concernées disposaient au moment de la prise du règlement grand-ducal déferé au fond de plans d'aménagement communaux dûment adoptés et approuvés, de sorte que pour toutes ces communes, parmi lesquelles ne figure dès lors pas celle de Sandweiler, il a été en principe tenu compte de parties du territoire communal d'ores et déjà urbanisées, lesquelles ont de la sorte été sorties du périmètre du POS, alors qu'elles se sont situées à l'intérieur de celui du PAp de 1986;

Considérant que les explications étatiques ainsi fournies répondent aux éléments mis en avant par les demandeurs initiaux comme éléments de discrimination en tant que non-maintien à l'endroit de l'ancienne limite du POS alors que concernant les terrains litigieux les limites du POS ont été maintenues, encore que ceux-ci se trouvent précisément à proximité de ses limites;

Considérant qu'à défaut de plan d'aménagement définitivement adopté et approuvé pour la commune de Sandweiler une adaptation ponctuelle seulement des limites du POS sur le territoire de cette commune a pu être valablement effectuée par les autorités étatiques compétentes, de sorte à laisser en principe la limite de l'assiette du POS à l'endroit de celle de l'ancien plan d'aménagement partiel de 1986;

Considérant qu'ainsi peut s'expliquer également la délimitation contraire au principe général du respect des limites des parcelles cadastrales effectuée quant à la parcelle litigieuse portant le numéro cadastral 492 coupée en deux, dont seulement une moitié fait partie de l'assiette du POS au niveau du Birelerberg;

Considérant que si dans la même bande continuée des terrains op der Haasselheck ont changé d'affectation à l'intérieur des limites du POS pour rentrer en «zone de bâtiments et d'équipements publics sans bâtiments de grande dimension», l'explication en a été fournie de façon valable et retraçable lors de la visite des lieux en ce qu'il s'agit précisément de l'enceinte du cimetière agrandie, sinon à agrandir;

Considérant qu'il découle des développements qui précèdent que suivant l'ensemble des paramètres appliqués et des éléments de motivation fournis, le maintien de tous les terrains litigieux dans l'assiette du POS a pu être valablement opéré de la sorte à la suite de l'inclusion vérifiée des mêmes terrains dans les limites de l'assiette du plan d'aménagement partiel et à défaut d'éléments d'évolution pertinents dûment vérifiés pour en justifier une sortie dudit périmètre;

Considérant qu'il se pose en second lieu la question de la justification du classement précis des terrains litigieux à l'intérieur de l'assiette du POS;

Considérant que tous les terrains en question se trouvent être classés en zone d'espace vert sauf les deux terrains portant les numéros cadastraux respectifs 477/2 et 478/1426 appartenant à Madame A. H.-G, classés en zone rurale;

Considérant que la critique essentielle des demandeurs initiaux opposée en appel à l'argumentaire étatique consiste dans le classement de l'essentiel des terrains litigieux dans la zone d'espace vert, aux contraintes particulièrement dirimantes et injustifiées concernant la quasi-inconstructibilité et la potentialité d'un boisement obligatoire et imposé;

Considérant que suivant l'article 16 du règlement grand-ducal déferé du 17 mai 2006, la zone d'espace vert se définit comme suit:

«Les zones d'espace vert sont destinées à jouer le rôle d'écran séparatif entre les zones d'habitation et les zones d'activités ainsi qu'autour de la zone d'aéroport.

Toute construction y est interdite, à l'exception des constructions de faible dimension d'une emprise maximale de vingt-cinq m², ainsi que plus généralement des voies de communication et de transport (circulation, énergie, eaux et communication) et de leurs installations annexes.

Afin d'assurer l'intégration dans le site naturel des constructions existantes ou à construire, la modification de l'implantation de la construction et l'aménagement d'un rideau de verdure avec des arbres et/ou haies pourront être ordonnés par l'administration communale compétente.

Ces zones sont régies pour le surplus par les dispositions de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles»;

Considérant qu'il est constant que le classement des parcelles litigieuses en zone d'espace vert s'est fait par transposition de l'ancien classement au niveau du plan d'aménagement partiel où ces mêmes terrains se trouvaient classés en zone verte de protection;

Que de même, les deux terrains litigieux se trouvant actuellement en zone rurale se trouvaient anciennement classés en zone agricole;

Considérant que si *a priori* la simple transposition des éléments du plan d'aménagement partiel peut se justifier, encore faut-il au niveau du classement concret vérifier l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et le nécessaire rapport de proportion entre le but recherché et les contraintes imposées à travers le classement opéré;

Considérant qu'il est constant qu'en fait les terrains litigieux se trouvent aux confins des parcelles urbanisées du côté respectivement du Birelerbiereg et du Kapellebiereg vu en direction de la localité de Sandweiler et s'agencent en pente douce vers la rue de la Vallée, vallée correspondant au ruisseau Birelerbaach;

Considérant que la rue de la Vallée fait précisément partie de la vallée qui sépare d'un côté les confins de la localité de Sandweiler et de l'autre les installations de l'aéroport sur les hauteurs;

Considérant que le long de la rue de la Vallée a été maintenue en secteur d'habitation une frange de terrains construits en mineure partie, étant donné qu'une plus large partie est encore libre de construction;

Considérant que suivant les représentants étatiques ayant accompagné le processus de mise en place du POS litigieux et ayant représenté l'Etat lors de la visite des lieux, un choix des responsables politiques a été pris en ce sens que dans le cadre du POS il a été préféré relaisser les terrains en question en zone d'habitation, plutôt que de voir exposer l'Etat à des revendications indemnitaires de leurs propriétaires en cas de reclassement en une zone non constructible;

Considérant que la Cour n'est pas saisie du classement ainsi opéré, dont elle est cependant amenée à tenir compte en tant que donnée constante;

Considérant que suivant les mêmes représentants étatiques un autre paramètre explicatif des classements opérés à l'intérieur du POS réside dans le fait de limiter par ailleurs et ce en règle générale l'affectation des terrains à l'habitation permanente de personnes dans le but au moins double de ne pas exposer celles-ci aux inconvénients de bruit se dégageant des activités de l'aéroport et d'éviter en conséquence la naissance de tendances revendicatives afférentes à travers l'admission de parcelles à la construction d'habitations dans des franges jusque lors non construites de l'assiette du POS en question, essentiellement à ses limites extérieures;

Considérant que le souci étatique d'éviter l'augmentation d'habitations permanentes de personnes précisément dans la frange de terrains se situant, suivant le périmètre pris en considération, entre les lignes de bruit de 62 dB (a) Leq4 et 57 dB (a) Leq4 correspond à une mesure saine d'aménagement du territoire et ne saurait dès lors être critiqué sous cet aspect;

Que plus précisément concrètement le non-classement des terrains litigieux en zone d'habitation encore qu'ils se trouvent aux confins de parties urbanisées de la localité de Sandweiler, d'un côté, et à proximité de la zone d'habitation relaissée le long de la rue de la Vallée, de l'autre, constitue dès lors un classement exempt d'erreur manifeste d'appréciation dans le contexte donné;

Considérant qu'en consultant la partie graphique du POS on peut constater à l'endroit des confins de la localité de Sandweiler en question, du côté de l'aéroport, un tracé d'un seul tenant de couleur vert foncé correspondant précisément à la zone d'espace vert;

Considérant que la personne consultant cette partie graphique pourrait conclure *a priori* à la volonté des auteurs du plan de créer à l'endroit un écran de verdure continu;

Considérant qu'ainsi que le font remarquer les demandeurs initiaux, l'alinéa 1^{er} de l'article 16 du règlement grand-ducal déferé au fond définit l'écran séparatif de verdure comme devant se trouver entre les zones d'habitation et les zones d'activité ainsi qu'autour de la zone d'aéroport;

Considérant que du fait de la présence du côté de l'aéroport de la zone d'habitation le long de la rue de la Vallée l'on ne saurait considérer la zone d'espace vert dont font partie plus précisément les terrains litigieux comme se trouvant autour de la zone d'aéroport;

Considérant que d'un autre côté la même zone d'espace vert se trouve en pente douce entre deux zones d'habitation, celle des confins de la localité de Sandweiler au lieu-dit um Birelerbiereg et am Kapellebiereg, d'un côté, et la zone d'habitation de la rue de la Vallée de l'autre;

Considérant que le rôle de la zone d'espace vert, d'après l'article 16 prérelaté, ne consiste cependant pas à séparer deux zones d'habitation;

Considérant que suivant les explications fournies à cet égard lors de la visite des lieux par les représentants étatiques ayant accompagné le processus de mise en place du POS, l'utilité d'un écran de verdure séparatif au niveau de la lutte contre le bruit est quasi nulle;

Considérant que suivant les mêmes représentants étatiques les mesures tendant à voir ordonner par l'administration communale compétente l'aménagement d'un rideau de verdure avec des arbres et/ou haies conformément à l'article 16 avant-dernier alinéa n'ont guère eu d'effet concluant de sorte à être appelées plutôt à rester lettre morte;

Considérant que par ailleurs à l'endroit précis, la largeur de la zone d'espace vert diffère considérablement en passant des parcelles situées le long du Birelerbiereg à celles au lieu-dit am Reech en direction du Schoettergrund;

Que si au niveau du Birelerbiereg une frange large de parcelles allant jusqu'à celles directement attenantes à la zone d'habitation de la rue de la Vallée se trouve incluse dans la zone d'espace vert, tel n'est pas le cas au lieu-dit am Reech où la largeur des parcelles globalement incluses dans la zone d'espace vert est réduite à moins de la moitié de celle du bloc de parcelles précité situé dans la même zone à proximité du Birelerbiereg;

Considérant qu'aucun élément objectif justifiant cette différence de largeur de zone d'espace vert à l'endroit n'a pu être produit en cause;

Considérant qu'à la base, force est à la Cour de constater que la justification même du placement de l'ensemble des parcelles litigieuses en zone d'espace vert laisse d'être rapportée par la partie étatique;

Considérant qu'au contraire, sur question spéciale posée par la Cour, les représentants étatiques sur place à la visite des lieux ont affirmé qu'il n'y avait aucun problème dans le cadre d'une modification du POS de voir reclasser les parcelles en question à partir d'une zone d'espace vert, du moins en zone rurale le caractère continu de ladite zone à l'endroit n'étant pas impératif;

Qu'il y a lieu de préciser à cet égard que dans un stade ultime en fins de procédure d'adoption du règlement grand-ducal litigieux, il a pu être dégagé que certains propriétaires figurant parmi les demandeurs initiaux actuels étaient encore intervenus auprès des autorités étatiques en vue de voir opérer pareil reclassement;

Considérant que si la Cour peut admettre l'argumentaire étatique consistant à dire qu'à l'endroit et suivant les paramètres pertinents une affectation à l'habitation permanente de personnes des terrains en question ne se justifie point, l'affectation actuellement retenue en zone d'espace vert ne saurait trouver de justification suffisante non plus;

Considérant que les terrains en question se trouvant en définitive situés en pente douce sans délimitation précise du plateau par rapport aux confins de la localité de Sandweiler entre deux ensembles de zones d'habitation, une urbanisation légère des terrains en question sans affectation à des structures d'habitation permanente ne saurait être exclue d'emblée, à défaut des conditions réglementaires de mise en place d'un écran de verdure à l'endroit vérifiées suivant les dispositions de l'article 16 alinéa 1^{er} du règlement grand-ducal déferé;

Considérant que s'il découle de l'ensemble des développements qu'à la base le classement en zone d'espace vert des parcelles actuellement litigieuses précitées au nombre de six portant les numéros cadastraux 479, 479/2098, 479/2099, 492, 496/2377 et 499 ne se trouve être justifié à suffisance de droit;

Considérant qu'il suit que le règlement grand-ducal déferé encourt l'annulation de façon limitée dans la mesure du classement opéré par le POS à travers lui déclaré obligatoire concernant les six terrains précités, placés dans la zone d'espace vert sans rentrer dans les prévisions de son article 16;

Considérant que dès lors par réformation partielle du jugement entrepris, il y a lieu de ramener l'annulation prononcée dans le chef du règlement grand-ducal déferé aux limites ci-avant tracées consistant dans le seul classement des six terrains en question;

Considérant que les deux terrains situés dans la zone rurale étant susceptibles d'être affectés à l'activité agricole notamment à travers des constructions afférentes, une annulation du règlement grand-ducal déferé concernant le classement de ces deux terrains ne s'impose point à défaut d'erreur manifeste d'appréciation vérifiée quant au classement afférent opéré;

Considérant qu'eu égard à l'issue du litige, il y a lieu de faire masse des dépens des deux instances et de les imposer pour moitié à l'Etat et pour l'autre moitié aux parties intimées, étant entendu que l'appel vient d'être déclaré fondé de façon partielle et que d'un autre côté, à la suite du recours introductif de première instance, il reste, sur appel, l'annulation partielle du règlement grand-ducal déferé;

Considérant que la distraction des frais n'étant pas prévue devant les juridictions de l'ordre administratif en faveur de l'avocat à la Cour affirmant en avoir fait l'avance, il ne saurait être fait droit à la demande afférente de la commune de Sandweiler;

Considérant que d'après les dispositions de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée l'arrêt prononçant l'annulation d'un acte administratif à caractère réglementaire est publié de la même manière que l'acte administratif attaqué;

Considérant que le règlement grand-ducal déferé ayant été publié au Mémorial A, une publication du présent arrêt au Mémorial A s'impose;

Considérant cependant qu'eu égard au volume du présent arrêt, la publication de son dispositif avec renvoi au site internet www.ja.etat.lu, sur lequel il peut être consulté par tout intéressé, est suffisante en l'occurrence;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par Monsieur J. W. et consorts, dans la mesure où les conditions légales afférentes ne se trouvent pas être vérifiées concernant plus particulièrement le caractère inéquitable de laisser à charge de ces parties les frais irrépétibles non compris dans les dépens;

Par ces motifs,

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

déclare recevables l'appel principal et l'appel incident;

déclare l'appel incident non fondé;

déclare l'appel principal partiellement fondé;

réformant, dit que le règlement grand-ducal attaqué du 17 mai 2006 encourt l'annulation dans la seule mesure du classement des six terrains sis dans la commune de Sandweiler, section A de Sandweiler, portant les numéros cadastraux 479, 479/2098, 479/2099, 492, 496/2377 et 499 en zone d'espace vert par le POS «aéroport et environs» déclaré obligatoire à travers lui;

ordonne la publication du dispositif du présent arrêt au Mémorial A avec renvoi au site internet www.ja.etat.lu où l'arrêt peut être consulté dans son intégralité;

écarte la demande en allocation d'une indemnité de procédure de Monsieur J. W. et consorts;

fait masse des dépens des deux instances et les impose pour moitié à l'Etat et pour l'autre moitié aux parties intimées.

Ainsi délibéré et jugé par:

Francis DELAPORTE, vice-président,

Serge SCHROEDER, conseiller,

Lynn SPIELMANN, 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.

Le greffier en chef

Le vice-président
