



Jugement du Tribunal administratif du 16 novembre 2017 (n° 37748 du rôle).

Audience publique du 16 novembre 2017

*Recours formé par
la société civile immobilière en liquidation,
contre le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 modifiant le règlement grand-ducal du
30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale,
tel que publié au mémorial A n°1 du 7 janvier 2016
en matière d'actes administratifs à caractère réglementaire*

Vu la requête inscrite sous le numéro 37748 du rôle et déposée le 4 avril 2016 au greffe du tribunal administratif par Maître Serge Marx, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société civile immobilière en liquidation, établie à L-....., inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro représentée par ses liquidateurs actuellement en fonctions, tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 modifiant le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciales, tel que publié au mémorial A n° 1 du 7 janvier 2016 ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 4 juillet 2016 par le délégué du gouvernement ;

Vu le mémoire en réplique de la société civile immobilière en liquidation déposé au greffe du tribunal administratif le 30 septembre 2016 par Maître Serge Marx ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 28 octobre 2016 ;

Vu les pièces versées en cause et plus particulièrement la décision attaquée ;

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Serge Marx et Madame le délégué du gouvernement Marie-Anne Ketter en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 8 mai 2017.

Au vu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, désignée ci-après par « la loi du 19 janvier 2004 », de l'avis de la Chambre des métiers, les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre de l'agriculture ayant été demandés, après avoir entendu le Conseil d'Etat, sur rapport du ministre de l'Environnement et après la délibération du gouvernement en conseil, le Grand-Duc, sous le contresing du ministre de l'Environnement, arrêta en date du 4 janvier 2016 un règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale, désigné ci-après par « le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 ». Ledit règlement grand-ducal fut publié au Mémorial A, n° 1, du 7 janvier 2016.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 4 avril 2016, la société civile immobilière en liquidation, désignée ci-après par la « société », propriétaire de quatre parcelles, inscrites au cadastre de la commune de, section A de sous les numéros, désignées ci-après par « les parcelles », situées sur un territoire de la commune de, formant un triangle délimité par la

...., la et la et recouvert par une zone de protection spéciale appelée : « *Région du Lias moyen* », fit introduire un recours tendant à l'annulation du règlement grand-ducal précité du 4 janvier 2016, sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, désignée ci-après par « la loi du 7 novembre 1996 ».

1. Quant à la recevabilité du recours

Aux termes de l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, le tribunal administratif connaît des recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre les actes administratifs à caractère réglementaire, de sorte que la demanderesse a valablement pu introduire un recours en annulation contre le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016.

Dans le cadre de son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement soulève l'irrecevabilité du recours en annulation en invoquant un défaut d'intérêt à agir de la société demanderesse. Il fait valoir, en substance, que l'intérêt à agir devrait être personnel et direct, légitime, né et actuel. Or, en l'espèce, la société demanderesse serait une société civile immobilière, propriétaire de parcelles situées en zone verte selon le plan d'aménagement général en vigueur. Selon l'article 5, alinéa 3 de la loi du 19 janvier 2004, la construction serait en principe interdite en zone verte, sauf en ce qui concerne quelques exceptions limitativement énumérées et sous condition d'être autorisée par le ministre. Selon le délégué du gouvernement, la demanderesse n'exercerait pas d'activité lui permettant de bénéficier des dérogations prévues à l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004. Elle ne subirait ainsi aucun préjudice du fait du classement de ses parcelles en zone de protection spéciale, de sorte qu'elle resterait en défaut de faire état d'éléments permettant de conclure que sa situation individuelle en tant que propriétaire de parcelles situées en zone verte serait affectée par le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016. Elle pourrait tout au plus faire état d'un intérêt à agir éventuel, dans l'hypothèse de la vente des parcelles à une personne exerçant une activité recouverte par l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004 ou encore dans l'hypothèse où elle élargirait elle-même ses activités pour exercer celles énumérées audit article 5 de la loi du 19 janvier 2004. Or, un tel intérêt éventuel ne serait pas suffisant dans la mesure où il ne serait ni né ni actuel. D'après le délégué du gouvernement, l'intérêt de la demanderesse se situerait au niveau de la spéculation immobilière de classement des terrains situés en zone verte vers une zone destinée à être urbanisée. Ces gains futurs, éventuels et tout à fait hypothétiques ne pourraient pas à eux-mêmes constituer un intérêt légitime, personnel, direct actuel et certain.

La société demanderesse conteste ne pas disposer d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain à agir contre le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016. Elle affirme qu'un classement de ses parcelles en zone de protection spéciale aggraverait sa situation et qu'un tel classement rendrait illusoire le classement du triangle et des parcelles le composant en zone destinée à être urbanisée. Le régime de protection découlant d'une zone de protection spéciale serait tellement sévère qu'il s'apparenterait à une véritable privation de propriété, sinon à une limitation de la libre disposition du droit d'usage de la propriété, sinon à une atteinte à la substance du droit de propriété. Elle explique qu'une annulation de la zone de protection spéciale serait de nature à lui procurer une satisfaction personnelle et certaine dans la mesure où elle ne serait plus confrontée au régime de protection sévère découlant d'une telle zone. Enfin, l'argument selon lequel le ministre refuserait le classement des parcelles situées en zone verte vers une zone destinée à être urbanisée ne saurait jouer en l'espèce, puisque le litige sous examen ne porterait pas sur le reclassement de parcelles d'une zone verte vers une zone destinée à être urbanisée, mais sur la superposition d'une zone de protection spéciale sur une zone verte.

Le tribunal constate que de manière générale, la modification des normes régissant le régime urbanistique d'une parcelle confère au propriétaire de ladite parcelle un intérêt à voir contrôler la légalité de cette modification, étant donné que cette dernière est susceptible d'affecter ses droits et obligations et partant sa situation personnelle et patrimoniale en tant que propriétaire.

En l'espèce, il n'est pas contesté et il ressort d'ailleurs du relevé parcellaire de l'administration du Cadastre et de la Topographie établi le 9 mars 2016, versé en cause par la société demanderesse, que cette dernière est propriétaire des parcelles, classées selon le plan d'aménagement général de la commune de en zone verte. Il n'est pas non plus contesté en cause que lesdites parcelles sont recouvertes par une partie de la zone de protection spéciale appelée : « *Région du Lias moyen* », créée par le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016. Le régime urbanistique applicable auxdites parcelles étant donc indéniablement affecté par le

règlement grand-ducal du 4 janvier 2016, dans la mesure où ces parcelles se voient désormais recouvertes outre la zone verte d'une zone de protection spéciale, la demanderesse justifie en tant que propriétaire desdites parcelles d'un intérêt suffisant au regard de l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996 pour agir devant le juge administratif en vue du contrôle de la légalité du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016. Le moyen d'irrecevabilité afférent est partant à rejeter.

Le recours en annulation ayant, par ailleurs, été introduit dans les formes et délai de la loi, il est recevable.

2. Quant au fond

Quant au moyen tiré d'une violation des dispositions de la loi du 19 janvier 2004

La société demanderesse invoque à titre principal à l'appui de son recours que le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 n'aurait pas pu « désigner *ex nihilo* de nouvelles ZPS sans violer la loi modifiée du 19 janvier 2004 ». Ainsi, le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 aurait désigné des zones de protection spéciale qui ne seraient pas prévues par la loi du 19 janvier 2004. L'article 34, alinéa 3 de la loi du 19 janvier 2004 préciserait que les zones de protection spéciale seraient reprises à l'annexe 4 de la même loi et figureraient sur la carte 1. Le législateur se serait limité à déléguer au pouvoir exécutif le soin (1) de localiser les zones de protection spéciale de façon géographiquement exacte sur une carte topographique à l'échelle 1/10.000, (2) de dresser le relevé des espèces à protéger et (3) de fixer les principaux objectifs de conservation visés. Il n'aurait donc pas autorisé le pouvoir exécutif à désigner de nouvelles zone de protection spéciale, mais seulement à préciser sur une carte à l'échelle 1/10.000 les zones de protection spéciale qu'il aurait lui-même définies à l'annexe 4 et à la carte 1 jointes à la loi du 19 janvier 2004.

Or, la lecture de cette annexe 4, ainsi que de la carte 1, révélerait que le législateur n'aurait pas défini la zone « Région du Lias moyen ». La demanderesse en conclut que le législateur se serait réservé le droit de désigner les zones de protection spéciale et que le pouvoir exécutif disposerait uniquement du pouvoir de localisation exacte des zones de protection spéciale. Le législateur aurait « parfaitement pu, et [aurait] même dû » se réserver ce droit de désigner les zones de protection spéciale, puisqu'il n'existerait pas de « matière réservée » au règlement grand-ducal. Il n'existerait, par ailleurs, pas de domaine maximum de la loi, celle-ci pouvant tout régler dans ses derniers détails, tel que la Cour constitutionnelle l'aurait rappelé dans son tout premier arrêt rendu le 6 mars 1998, inscrit sous le numéro 1/98.

En l'espèce, le législateur aurait expressément choisi de désigner lui-même les zones de protection spéciale. Une telle réserve de compétence serait logique et normale puisque la limitation, voire la suppression de l'exercice du droit de propriété à travers la désignation d'une zone de protection toucherait une matière réservée par la Constitution à la loi. Les mesures d'exécution à prendre dans cette matière ne trouveraient dès lors pas leur base dans l'article 36 mais dans l'article 32 (3) de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle résultant de la loi du 19 novembre 2004 portant 1. révision des articles, paragraphe (6), 32, 36 et 76 de la Constitution ; 2. création d'un article 108bis nouveau de la Constitution.

Les matières réservées à la loi par la Constitution ne pourraient ainsi pas faire l'objet d'une exécution générale par voie de règlement grand-ducal et dans les matières réservées à la loi, les habilitations générales seraient prohibées. Ceci aurait été confirmé par l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 3 janvier 2003, inscrit sous le numéro 15 du registre. Par ailleurs, dans les matières réservées, le pouvoir législatif demeurerait toujours maître de l'étendue du pouvoir réglementaire. Ce serait la raison pour laquelle le législateur se serait réservé dans la présente matière lui-même le droit de désigner les zones de protection spéciale, abandonnant au pouvoir exécutif simplement le droit de préciser les zones de protection spéciale ainsi désignées par le législateur. Toute autre interprétation de la loi du 19 janvier 2004 serait exclue puisqu'elle impliquerait une violation de la Constitution et il ne faudrait jamais présumer que le législateur aurait voulu violer la Constitution.

Le délégué du gouvernement répond que l'article 34, alinéa 3 de la loi du 19 janvier 2004 se limiterait à prévoir simplement que les zones de protection spéciale seraient reprises à l'annexe 4 et figureraient sur la carte 1. L'article 4 de la loi du 19 janvier 2004 prévoirait que « les annexes 1-8 à la présente loi en font partie intégrante. Elles peuvent être amendées par règlement grand-ducal ». Selon le délégué du gouvernement, il ne figurerait « nullement à cet article, (...), que le législateur s'est réservé le droit de désigner des ZPS ».

Le délégué du gouvernement ajoute que l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale disposerait que la liste nationale figurant à l'annexe 4 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles est remplacée par la liste figurant à l'annexe 1. L'article 3 du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 prévoirait que la liste nationale des zones de protection spéciale figurant à l'annexe 1 du règlement grand-ducal précité du 30 novembre 2012 serait remplacée par la liste figurant à l'annexe A. La zone intitulée « » listée sur cette annexe A figurerait désormais sur l'annexe 4 de la loi du 19 janvier 2004. Toujours selon le représentant étatique, le Conseil d'Etat dans son avis n° 51.289 concernant le règlement litigieux aurait évoqué dans ses considérations générales que le projet de règlement grand-ducal modifierait le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 pris en application des articles 1^{er}, 4 et 34 de la loi du 19 janvier 2004.

Dès lors, le délégué du gouvernement conclut que le législateur ne se serait pas réservé le droit de désigner des zones de protection spéciale mais, qu'il aurait expressément habilité le pouvoir exécutif de ce faire, tout en encadrant le pouvoir de ce dernier par une énumération, au deuxième alinéa de l'article 34 de la loi du 19 janvier 2004, des espèces pour lesquelles la désignation de zone de protection spéciale ou de zones spéciales de conservation pourrait avoir lieu.

L'annexe 3 de la loi du 19 janvier 2004 comprendrait la liste des espèces d'oiseaux présentes (nicheuses ou migratrices régulières) au Luxembourg, figurant à l'annexe I de la directive 2009/147/CE du parlement européen et du conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite « directive Oiseaux ». Le site « *Région du LIAS moyen* » comprenant le triangle avec les parcelles appartenant à la demanderesse aurait été désigné suite à l'intervention de la Commission européenne afin de faire face aux obligations résultant de la directive Oiseaux en raison de la présence d'espèces figurant à l'annexe I, dont notamment les espèces suivantes : *Milvus migrans* (Milan noir), de *Crex crex* (Râle des genêts) et *Dendrocopos medius* (Pic mar).

En ce qui concerne l'argumentation selon laquelle la désignation d'une zone de protection toucherait une matière réservée à la loi par la Constitution, le délégué du gouvernement précise que l'article 16 de la Constitution aurait trait aux expropriations. Le droit de propriété garanti tant par l'article 16 de la Constitution que par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par une loi du 29 août 1953, désignée ci-après par « la CEDH », pourrait subir diverses restrictions dans l'intérêt général. Tel serait le cas des réglementations d'urbanisme. Si ces réglementations pouvaient tomber sous l'application de la CEDH dans la mesure où elles s'analysent en une réglementation de l'usage des biens, elles échapperaient à l'empire de l'article 16 de la Constitution qui ne viserait que la privation de la propriété sauf dans l'hypothèse où elles opéreraient un changement dans les attributs de la propriété qui serait substantiel à ce point qu'elles priveraient la propriété de ses aspects essentiels. Or, contrairement aux zones protégées d'intérêt national pour lesquelles l'article 44 de la loi du 19 janvier 2004 conférerait au pouvoir réglementaire le droit d'imposer au propriétaire ou au possesseur immobilier des charges et de grever les fonds de servitudes, le régime applicable aux zones de protection spéciale et aux zones spéciales de conservation prévu à l'article 12 de la loi du 19 janvier 2004 ne mettrait pas un particulier dans l'impossibilité d'exercer son droit de propriété.

Le délégué du gouvernement ajoute que les terrains de la société demanderesse, tout comme tous les autres terrains inclus dans les zones de protection spéciale, se trouveraient actuellement classés en zone verte. En zone verte, le droit de propriété serait limité en ce sens que seules pourraient y être érigées des constructions servant à l'exploitation agricole, jardinière, maraîchère, sylvicole, viticole, piscicole, apicole ou cynégétique ou à un but d'utilité publique, en vertu de l'article 5, alinéa 3 de la loi du 19 janvier 2004. Cette limitation du droit de propriété concernant des fonds situés en zone verte aurait été confirmée par la Cour constitutionnelle dans un arrêt dans lequel elle aurait eu à analyser la conformité des articles 5, alinéa 3 et 10 alinéa 3 de la loi du 19 janvier 2004 aux articles 10bis, alinéa 1^{er}, 11, alinéa 6, 11bis et 16 de la Constitution.

Le délégué du gouvernement estime qu'en l'espèce, la société demanderesse, une société civile immobilière, ne pourrait pas se prévaloir d'une privation d'un des aspects essentiels de sa propriété étant donné que de toute façon, ses terrains se situeraient en zone verte et qu'elle ne pourrait pas y exercer des activités énumérées dans son objet social. De simples spéculations à ce que ses terrains soient un jour classés en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée ne sauraient conférer à la société demanderesse le droit de

se prévaloir d'une privation de son droit de propriété équivalente à une expropriation. Ainsi, un jugement rendu le 8 avril 2013 par le tribunal administratif et inscrit sous le numéro 28956 du rôle aurait retenu que la Constitution ne garantirait pas le droit des propriétaires de jouir et d'user de leur propriété comme ils l'entendent. L'article 16 de la Constitution ne ferait ainsi pas obstacle à ce qu'un arrêté grand-ducal, sans priver les propriétaires de leur propriété, réglemente l'usage du droit du propriétaire en y apportant certaines restrictions, étant donné que le mode de jouir de la propriété ne constituerait pas une matière réservée à la loi.

La société demanderesse réplique que le régime de protection résultant de la zone de protection spéciale serait tellement sévère qu'il entraînerait une atteinte au droit de propriété équivalente à une expropriation.

Elle argumente que l'article 16 de la Constitution protégerait le droit de propriété, dont une atteinte pourrait résulter d'une procédure d'expropriation, mais également d'une réglementation de l'usage de la propriété ou d'une affectation de la « *substance* » du droit de propriété. Selon une jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'Homme, désignée ci-après par la « Cour EDH », l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH contiendrait trois normes distinctes. La première, qui s'exprimerait dans la première phrase du premier alinéa et revêtirait un caractère général, énoncerait le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, viserait la privation de propriété et la soumettrait à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle concernerait la réglementation de l'usage des biens. La société demanderesse fait valoir que dans le cadre de l'interprétation de l'article 1^{er}, la Cour EDH contrôlerait sur base du principe du respect de la propriété énoncé par la première phrase du premier alinéa, ayant vocation générale, toutes les atteintes au droit de propriété non susceptibles d'être considérées comme privation de propriété ou réglementation de l'usage des biens, mais affectant la « *substance* » du droit de propriété. Ainsi, premièrement, la privation de propriété viserait les situations où le transfert de propriété résulterait d'une dépossession formelle de l'objet de propriété. Il s'agirait de l'expropriation et de l'expropriation de fait qui reviendrait à dépouiller les propriétaires « *du droit d'user de leurs biens, de les louer ou de les vendre* ». La demanderesse se réfère dans ce contexte à un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 4 octobre 2013, selon lequel un changement dans les attributs de la propriété à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels pourrait constituer une expropriation. La Cour constitutionnelle aurait donc assimilé la servitude urbanistique à une expropriation de fait.

Deuxièmement, la limitation à la libre disposition du droit d'usage de la propriété correspondrait à une mesure qui n'emporterait pas transfert de la propriété mais qui viserait à limiter ou à contrôler l'usage de la propriété. Il pourrait s'agir d'une règle d'urbanisme ayant pour portée d'interdire ou de restreindre le droit de propriété.

Enfin, l'atteinte à la substance du droit de propriété correspondrait à une atteinte au droit de propriété non susceptible d'être considérée comme privation de propriété ou réglementation de l'usage des biens mais affectant la « *substance* » du droit de propriété. Dans ce cas le droit de propriété, quoique juridiquement intact, serait rendu précaire par les limitations apportées et, en raison de l'incertitude permanente affectant la situation juridique du bien, serait vidé de son contenu.

Selon la demanderesse, l'atteinte au droit de propriété résultant du régime de protection sévère découlant d'une zone de protection spéciale rentrerait manifestement dans une des catégories précitées d'atteinte au droit de propriété. Elle en conclut que la désignation d'une zone de protection spéciale relèverait dès lors d'une matière réservée par la Constitution à la loi, de sorte que le pouvoir réglementaire aurait dû agir strictement à l'intérieur du cadre habilitant dressé par le pouvoir législateur.

La société demanderesse affirme, par ailleurs, que l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 septembre 2008 cité par la partie étatique serait sans pertinence en l'espèce, étant donné que la Cour constitutionnelle n'y aurait pas statué sur la qualification du classement d'un terrain en zone verte mais se serait borné à constater que les articles 5 et 10 de la loi du 19 janvier 2004 ne seraient pas contraires à l'article 16 de la Constitution. Toutefois, en vérifiant la compatibilité de ces articles avec l'article 16 de la Constitution, la Cour constitutionnelle aurait nécessairement admis que des classements de terrains, qu'ils résultent d'un instrument d'aménagement du territoire ou de la loi du 19 janvier 2004, relèveraient d'une matière réservée par la Constitution à la loi. Ainsi, selon la demanderesse, le fait que ses parcelles soient actuellement situées en zone verte ne saurait en rien changer le constat que le présent litige concerne une matière réservée par la Constitution à la loi.

La demanderesse insiste ensuite sur le fait que le pouvoir législatif demeurerait toujours maître de l'étendue du pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi. Ce serait la raison pour laquelle le législateur se serait réservé dans la présente matière lui-même le droit de désigner les zones de protection spéciale, abandonnant au pouvoir exécutif simplement le droit de préciser les zones de protection spéciale, ainsi désignées par le législateur.

La demanderesse estime que dans l'hypothèse où il serait décidé que le litige relève d'une matière réservée par la Constitution à la loi, et compte tenu du fait que la partie étatique affirme qu'en matière de zone de protection spéciale, le législateur aurait tracé les grandes lignes, il y aurait d'abord lieu de préciser que le législateur ne pourrait pas se borner à tracer les « *grandes lignes* » mais qu'il devrait, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, fixer les fins, conditions et modalités d'intervention du pouvoir réglementaire. Ainsi, dans un arrêt rendu le 29 novembre 2013, inscrit sous le numéro 108/13 du registre, la Cour constitutionnelle aurait clairement retenu que d'après l'article 32, paragraphe (3) de la Constitution, tel que résultant de la loi du 19 novembre 2004, dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif devrait résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels pourraient être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc. Elle ajoute que l'argumentation de la partie étatique serait sans pertinence dans la mesure où elle ne reprocherait pas à l'article 34 de la loi du 19 janvier 2004 d'être inconstitutionnel pour défaut de précision au sens de l'article 32 paragraphe (3) de la Constitution. Elle reprocherait en effet au règlement grand-ducal déferé d'avoir dépassé la base habilitante résultant de l'article 34 en créant *ex nihilo* des zones de protection spéciale non désignées par le législateur. Autrement dit, en matière réservée, le Grand-Duc disposerait d'un pouvoir réglementaire d'attribution tel que résultant de l'article 32, paragraphe (3) de la Constitution et non pas d'un pouvoir d'exécution de droit commun sur base de l'article 36 de la Constitution. Or, le pouvoir réglementaire d'attribution devrait s'exercer à l'intérieur du cadre légal habilitant sans pouvoir dépasser celui-ci.

En dernier lieu de subsidiarité, la société demanderesse argumente que même à supposer que le présent litige ne relève pas d'une matière réservée par la Constitution à la loi, force serait de constater que le législateur aurait néanmoins restreint les compétences du pouvoir exécutif en se réservant le pouvoir de désigner des zones de protection spéciale et en abandonnant au pouvoir exécutif le soin de préciser le détail de ces zones de protection spéciale. Ainsi, la Constitution ne prévoirait pas de matière réservée au Grand-Duc et le pouvoir législatif serait en droit de disposer lui-même au sujet de l'exécution de la loi. La loi, qui serait l'expression de la volonté générale, pourrait donc parfaitement, même dans les matières qui ne seraient pas réservées par la Constitution à la loi, définir le cadre d'intervention du pouvoir réglementaire. Dans ce cas, le pouvoir exécutif - même sur base de l'article 36 de la Constitution - devrait être exercé à l'intérieur du cadre ainsi tracé par le pouvoir législatif. Le pouvoir exécutif devrait se mouvoir à l'intérieur du cadre posé et défini par le législateur. En transgressant ce cadre, il aurait violé la loi, de sorte que le règlement grand-ducal entrepris serait également entaché d'illégalité pour le cas où la désignation des zones de protection spéciale ne relèverait pas d'une matière réservée à la loi.

Dans le cadre de son mémoire en duplique, le délégué du gouvernement n'a plus spécifiquement pris position quant à ce moyen.

Le tribunal constate à titre liminaire que le moyen de la société demanderesse tirée d'une violation des dispositions de la loi du 19 janvier 2004, se compose de deux volets. La société demanderesse affirme ainsi en premier lieu qu'à travers l'article 34 de la loi du 19 janvier 2004 le législateur se serait réservé la compétence de désigner lui-même de nouvelles zones de protection spéciale. En second lieu, elle fait valoir que la désignation de zones de protection spéciale constituerait une matière réservée par la Constitution à la loi, dans la mesure où la désignation de telles zones impliquerait une limitation, voire une suppression de l'exercice du droit de propriété et toucherait ainsi à une matière réservée par l'article 16 de la Constitution à la loi.

En ce qui concerne l'argumentation de la société demanderesse selon laquelle le législateur se serait réservé à travers l'article 34 de la loi du 19 janvier 2004 la compétence exclusive de désigner des zones de protection spéciale, il convient d'abord de préciser qu'aux termes dudit article : « *Un réseau de zones protégées d'intérêt communautaire, dénommé « réseau Natura 2000 », est constitué en vertu des directives Habitats*

et Oiseaux. Il est formé par des zones spéciales de conservation abritant des types d'habitats naturels d'intérêt communautaire figurant à l'annexe I et des habitats des espèces d'intérêt communautaire figurant à l'annexe II de la directive Habitats ainsi que des zones de protection spéciale classées en vertu de l'annexe I de la directive Oiseaux. Il doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle.

La désignation des zones Natura 2000 a lieu en fonction de la représentation, sur le territoire luxembourgeois, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces des annexes I et II de la directive Habitats et des espèces de l'annexe I de la directive Oiseaux. Les annexes 1, 2 et 3 énumèrent les habitats et les espèces d'intérêt communautaire présents au Luxembourg.

Les zones de protection spéciale sont reprises à l'annexe 4 et figurent sur la carte 1. Un règlement grand-ducal établi pour les différentes zones de protection spéciale :

- la localisation géographique exacte sur une carte topographique à l'échelle 1/10.000
- le relevé des espèces à protéger
- les principaux objectifs de conservation visés. (...) ».

L'article 34 de la loi du 19 janvier 2004 prévoit ainsi que les zones de protection spéciale sont désignées par l'annexe 4 de la même loi et délègue explicitement trois compétences spécifiques au pouvoir réglementaire - à savoir (i) la localisation géographique exacte sur une carte topographique à l'échelle 1/10.000 ; (ii) le relevé des espèces à protéger et (iii) les principaux objectifs de conservation visés. Force est dès lors au tribunal de constater que parmi les compétences ainsi déléguées au pouvoir exécutif ne figure pas la compétence de désigner une zone de protection spéciale. C'est toutefois à juste titre que le délégué du gouvernement fait valoir qu'il y a lieu de lire la loi du 19 janvier 2004 dans son intégralité. Ainsi, l'article 4 de ladite loi qui dispose que : « Les annexes 1-8 à la présente loi en font partie intégrante. Elles peuvent être amendées par règlement grand-ducal. (...) » prévoit expressément que les annexes 1 à 8 de la même loi, donc y compris l'annexe 4, peuvent être modifiées par le moyen d'un règlement grand-ducal. Il ressort partant d'une lecture combinée des articles 4 et 34 de la loi du 19 janvier 2004 que le législateur a implicitement mais nécessairement délégué au pouvoir réglementaire la compétence de désigner des zones de protection spéciale, contrairement aux affirmations de la partie demanderesse.

En procédant à une modification de l'annexe 4 de la loi du 19 janvier 2004 et en désignant des zones de protection spéciale supplémentaires par rapport à celles initialement désignées par ladite annexe 4, le règlement grand-ducal litigieux n'est partant pas contrevenu à une disposition de la loi du 19 janvier 2004, de sorte que le volet afférent du moyen sous examen est à rejeter pour ne pas être fondé.

En ce qui concerne ensuite le second volet du moyen tiré du fait que le règlement grand-ducal déferé contreviendrait de la sorte aux articles 16, respectivement 32 (2) et (3) de la Constitution, ainsi qu'à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH, puisqu'il serait intervenu dans une matière réservée par la Constitution à la loi, le tribunal est amené à conclure qu'il est à rejeter étant donné qu'il est fondé sur une prémisse erronée. En effet, contrairement à l'argumentation des demandeurs, la désignation de zones de protection spéciale ne relève pas d'une matière réservée à la loi par la Constitution.

Ainsi, aux termes de l'article 16 de la Constitution : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi. ». Ledit article se limite partant à interdire toute expropriation autrement que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi, sans pour autant ériger par principe toute question relative au droit de propriété en matière réservée par la Constitution à la loi.

En l'espèce, il est constant en cause qu'à travers le règlement grand-ducal litigieux, aucun transfert de propriété des parcelles de la partie demanderesse ne s'est opéré, de sorte qu'a priori, ledit règlement grand-ducal ne relève pas du champ d'application de l'article 16 de la Constitution. Si la Cour constitutionnelle a retenu, dans un arrêt rendu le 4 octobre 2013, inscrit sous le numéro 00101 du registre, qu'un changement dans les attributs de la propriété, qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects

essentiels, peut constituer une expropriation⁽¹⁾, force est en l'espèce de constater que si le règlement grand-ducal litigieux, en portant désignation de différentes zones de protection spéciale, peut certes affecter le droit des propriétaires de parcelles tombant sous son champ d'application, il n'entrave cependant pas les attributs du droit de propriété d'une manière telle que les limitations opérées puissent être qualifiées d'équivalentes à une expropriation, dans la mesure où il se limite à édicter des dispositions destinées à réglementer l'usage des propriétés, dans le souci de « *préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux visées* »⁽²⁾. Le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 n'édictant dès lors pas de dispositions impliquant des effets assimilables à une expropriation, ni d'ailleurs à une privation de propriété, il n'intervient pas dans une matière réservée à la loi par l'article 16 de la Constitution. Le moyen afférent, dans son volet tiré d'une violation de l'article 16 et corrélativement des articles 32 (2) et (3) de la Constitution ainsi que du 1^{er} article du premier protocole additionnel de la CEDH, est à son tour à rejeter.

Le moyen tiré d'une violation des dispositions de la loi du 19 janvier 2004 pris dans ses deux volets est partant à rejeter dans son intégralité pour ne pas être fondé.

Il appartient au tribunal de déterminer la suite du traitement des moyens et arguments des parties compte tenu de la logique juridique dans laquelle ils s'insèrent, sans être lié par l'ordre dans lequel les moyens ont été présentés par les parties. Dès lors, avant même de procéder à l'analyse du moyen tiré d'une violation des articles 10bis et 16 de la Constitution, le tribunal examinera le moyen tiré d'une violation d'une norme de droit international, hiérarchiquement supérieure aux normes nationales.

Quant au moyen tiré d'une « violation du principe de participation du public tel que découlant du droit international »

La société demanderesse avance que le règlement grand-ducal déféré serait frappé d'illégalité pour avoir été pris sur base d'une loi violant la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, fait à Aarhus le 25 juin 1998, désignée ci-après par « la Convention d'Aarhus », transposée en droit national par la loi du 31 juillet 2005 portant approbation de la Convention d'Aarhus.

La demanderesse explique qu'en vertu de l'article 8 de la Convention d'Aarhus, chaque Partie devrait s'employer à promouvoir une participation du public à un stade approprié - et tant que toutes les options sont encore ouvertes — durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale pouvant avoir un effet important sur l'environnement. En France, ce principe aurait été intégré à l'article 7 de la Charte de l'environnement, lui-même mis en œuvre par l'article L. 120-1 du Code de l'environnement français. Suivant ce principe, les citoyens auraient le droit de s'impliquer de façon concrète et utile dans le processus d'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. La mise en œuvre de ce principe impliquerait en France une participation du public aussi bien quant aux décisions relatives à la désignation proprement-dite de zones de protection spéciale qu'en matière d'approbation des documents d'objectifs des zones de protection spéciale et des zones spéciales de conservation.

Selon la demanderesse, l'élaboration du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016, bien qu'ayant un effet important sur l'environnement aurait été soustraite à toute participation préalable du public.

Si le délégué du gouvernement argumentait qu'une participation du public aurait eu lieu, il ne faudrait « *pas se laisser leurrer* », puisqu'une participation, incluant un accès complet aux pièces et données scientifiques du dossier, n'aurait jamais eu lieu. La demanderesse précise qu'alors même qu'elle serait directement et personnellement concernée par le classement litigieux, elle n'aurait jamais été invitée à participer à l'élaboration du règlement grand-ducal. Aucun accès au dossier ne lui aurait été proposé préalablement au règlement grand-ducal.

(1) solution d'ores-et-déjà retenue par la Cour constitutionnelle dans un arrêt du 26 septembre 2008, inscrit sous le numéro 00046 du registre

(2) Article 3 de la directive « oiseaux »

La loi du 19 janvier 2004 violerait la Convention d'Aarhus en ne prévoyant pas de participation du public lors de la désignation des zones de protection spéciale par acte réglementaire. Cette violation du principe de participation du public résultant notamment de la Convention d'Arhus devrait, selon la partie demanderesse, entraîner l'annulation du règlement grand-ducal déferé. Ainsi, il serait décidé de façon constante par les juridictions administratives qu'un traité international, incorporé dans la législation interne par une loi approbative, serait une loi d'essence supérieure ayant une origine plus haute que la volonté d'un organe interne. Par voie de conséquence, en cas de conflit entre les dispositions d'un traité international et celles d'une loi nationale la loi internationale devrait prévaloir sur la loi nationale.

Le délégué du gouvernement répond que contrairement aux zones protégées d'intérêt national, pour lesquelles l'article 42 de la loi du 19 janvier 2004 imposerait une enquête publique, ni ladite loi ni la directive « habitats », ni la directive « oiseaux » ne prévoiraient la participation du publique lors de la désignation de zones de protection spéciale. Néanmoins, le gouvernement en conseil aurait décidé le 14 juillet 2014 de réaliser, pour la désignation des 6 nouvelles zones de protection spéciale, une procédure d'information et de consultation du public conformément à la Convention d'Aarhus. Le délégué du gouvernement précise qu'en l'espèce, seule la dernière phrase de l'article 7 et l'article 8 de la Convention d'Aarhus seraient applicables. Dans ce contexte, trois réunions auraient eu lieu avec « natura2000.lu », un groupement de plusieurs acteurs cibles, dont notamment différents organismes non-gouvernementaux, mais également la Chambre d'agriculture et le Groupement des sylviculteurs. Le ministre de l'Environnement aurait en plus invité les conseils échevinaux des 48 communes concernées à une réunion d'information, le 27 janvier 2015, concernant le lancement de l'information du public, la délimitation des zones, leur description et la gestion proposée.

Le délégué du gouvernement précise encore qu'en date du 24 février 2015 auraient été publiés sur support électronique la délimitation des zones de protection spéciale supplémentaires, respectivement à modifier, ainsi que la description des zones, leurs objectifs de conservation et leur gestion proposée. Sur le même support électronique auraient également été publiés un lien vers « *l'étude Alterra* » ainsi qu'une invitation à six réunions d'information.

En date du 26 février 2015, lors d'une conférence de presse, la campagne de sensibilisation et d'information du public aurait été présentée. La présence dans les médias aurait été particulièrement importante, compte tenu de la diffusion de reportages à la télévision, à la radio et dans la presse écrite.

Le délégué du gouvernement signale ensuite que six réunions d'information, annoncées dans quatre journaux et sur le site internet du ministère de l'Environnement, auraient eu lieu en date desà

Chacune de ces présentations aurait été ciblée sur la zone de protection spéciale relevante pour la commune en question et aurait porté sur les données scientifiques à la base de ce classement. Ainsi, à, la zone de protection spéciale de la « *région du Lias Moyen* » aurait été présentée.

Selon le délégué du gouvernement, suite « à cette information du publique et suite à l'invitation du Département de l'Environnement plusieurs avis, observations et suggestions [auraient] été émis par des personnes privées (oralement) et par certaines des communes concernées ». Lors de la réunion d'information du 4 mars 2015 à, « il n'y [aurait] pas eu de remarques pertinentes ni de personnes privées ni de la Commune de ». Si, suite aux réunions d'information, certaines communes s'étaient adressées par écrit au ministère de l'Environnement, tel n'aurait pas été le cas de la commune de

Le délégué du gouvernement explique que l'évaluation scientifique des observations et suggestions par rapport aux habitats d'espèces et des données ornithologiques aurait permis de retirer 18,30 hectares des surfaces suggérées d'être intégrées dans des zones de protection supplémentaires, respectivement d'être modifiées, sans pour autant créer un impact significatif sur les populations des espèces cibles à protéger. La délimitation des zones aurait pu être adaptée en conséquence.

Le fait que seules des observations scientifiques auraient été prises en compte se justifierait par rapport à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européennes, désignée ci-après par « la CJUE », en matière de désignation des zones protégées d'intérêt communautaire selon laquelle seuls des critères à caractère scientifique pourraient être pris en compte lors de la sélection des sites.

Finalement, le délégué du gouvernement ajoute que dans le cadre de l'élaboration du plan d'aménagement général de la Commune de, plusieurs réunions auraient été tenues avec les responsables de la Commune de au cours desquelles des adaptations auraient pu être faites à la délimitation de la zone de protection spéciale « *région du Lias moyen* ».

Le délégué du gouvernement conclut que les dispositions de la Convention d'Aarhus auraient été respectées, de sorte que l'argument de la demanderesse tendant à voir annuler le règlement grand-ducal déferé pour violation des dispositions de ladite convention serait à rejeter.

La société demanderesse signale que la partie étatique aurait admis que la loi du 19 janvier 2004 ne prévoirait pas de participation du public dans le cadre de l'élaboration des zones de protection spéciale tout en prétendant qu'une procédure d'information et de consultation du public aurait été réalisée conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus.

La demanderesse conteste les explications étatiques. Elle argumente que même à supposer qu'une « *procédure d'information et de consultation* » *ad hoc* du public avait été organisée, ceci ne changerait rien au fait que la loi du 19 janvier 2004, en restant muette quant à une procédure de participation effective du public à un stade approprié dans le cadre de l'élaboration des zones de protection spéciale, violerait la Convention d'Aarhus. Le règlement grand-ducal attaqué aurait donc été pris sur base d'un texte violant une convention internationale, ce qui le frapperait d'illégalité. Elle ajoute, enfin, qu'en tout état de cause, la prétendue « *procédure d'information et de consultation* » mise en avant par l'Etat ne correspondrait pas à une « *participation effective du public* » telle qu'exigée par la Convention d'Aarhus.

Selon la demanderesse, l'Etat essaierait de construire *a posteriori* des justifications quant à l'existence d'une prétendue « *procédure d'information et de consultation* », en invoquant certains documents qui prouveraient que les exigences découlant de la Convention d'Aarhus auraient été respectées. Or, l'Etat ne fournirait aucune pièce ou précision quant aux prétendues réunions qui auraient eu lieu avec « *Natura2000.lu* » - une organisation décrite par la partie étatique comme groupement de plusieurs acteurs cibles - la chambre d'agriculture et le groupement des sylviculteurs. Aucune pièce ou précision ne serait par ailleurs versée concernant l'invitation adressée par le ministre de l'Environnement aux conseils échevinaux de 48 communes. Elle continue en expliquant qu'en tout état de cause et même à supposer que les réunions précitées avaient eu lieu, elles n'auraient pas correspondu à une procédure de participation effective du public telle qu'exigée par la Convention d'Aarhus. Ainsi, une réunion avec les collègues des bourgmestre et échevins des communes concernées ou d'autres acteurs n'équivaudrait pas pour autant à une information du public et plus particulièrement des propriétaires concernés.

La demanderesse conteste ensuite qu'un simple communiqué publié sur le site de l'administration de l'Environnement, ainsi qu'un simple communiqué de presse et six réunions d'information rempliraient les exigences imposées par la Convention d'Aarhus, tout en s'interrogeant sur la question de savoir si l'Etat avait réellement procédé à ces communiqués et réunions, dans la mesure où aucune pièce y afférente ne serait versée en cause.

Aucune des démarches vagues et générales précitées ne serait de nature à correspondre à une « *participation effective du public* » au sens de la Convention d'Aarhus, qui exigerait une procédure formelle fixant des délais pour permettre une participation effective du public, comprenant la publication d'un projet de règles et donnant la possibilité au public de formuler des observations. Or, les communiqués et les réunions précitées n'auraient pas été portés à la connaissance du public qui n'aurait jamais été invité formellement à soumettre dans des délais prédéfinis aux autorités compétentes ses observations. De même, un projet de règlement grand-ducal avec les pièces et informations précises à l'appui n'aurait jamais été mis à disposition du public. Bref, une procédure telle qu'exigée par la Convention d'Aarhus, aurait été purement et simplement inexistante.

Selon la demanderesse, le choix de la terminologie de la partie étatique serait déjà en lui-même édifiant. Ainsi, l'Etat aurait affirmé qu'une procédure « *d'information et de consultation* » aurait été lancée, alors que de simples informations et consultations seraient insuffisantes pour se conformer à la Convention d'Aarhus qui exigerait une « *participation effective du public* », qui ne pourrait pas se réduire à une simple information du public. L'information serait certes une condition nécessaire de la participation et le public devrait avoir accès

à l'information pour qu'il puisse apprécier la nature et les effets de la décision à l'élaboration de laquelle il est appelé à participer, toutefois, l'information ne serait pas une condition suffisante. Il faudrait une participation active du public, lui permettant de s'exprimer et de faire part de son opposition. La société demanderesse conclut que la partie étatique ne pourrait pas se retrancher derrière un communiqué de presse ou une réunion d'information pour prétendre que les exigences de la Convention d'Aarhus auraient été respectées.

Dans le cadre de son mémoire en duplique, le délégué du gouvernement ne prend plus spécifiquement position quant au moyen tiré d'une violation de la Convention d'Aarhus, mais conteste toutefois l'affirmation de la société demanderesse selon laquelle il n'aurait fourni que des explications vagues et générales sans aucune pièce à l'appui en ce qui concerne les réunions d'information organisées avec le public ainsi que les communiqués. Il signale à cet égard avoir déposé à l'appui de son mémoire en réponse deux classeurs contenant des documents destinés précisément à étayer ses explications et il verse en annexe de son mémoire en duplique un inventaire des pièces contenues dans lesdits dossiers.

A titre liminaire, le tribunal constate qu'il ne saurait suivre l'argumentation de la demanderesse tendant à mettre en question l'existence même d'un communiqué de presse, de réunions d'information organisées par le ministère de l'Environnement au sujet des zones de protection spéciale nouvellement projetées ainsi que de documents publiés sur le site internet du ministère de l'Environnement, puisqu'elle manque en fait. En effet, il ressort des documents figurant au dossier administratif qu'une annonce relative à six réunions d'information intitulées : « *De Grand-Duc d'Europe as och an ärer Géigend* » a été publiée dans quatre quotidiens luxembourgeois et que ces réunions ont été organisées par le ministère de l'Environnement préalablement à l'adoption du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016, en date des à Il ressort encore du dossier administratif qu'un communiqué, un communiqué de presse, de même que différents documents en rapport avec les zones de protection spéciale projetées ont été publiés sur le site internet du ministère de l'Environnement en mars 2015.

En ce qui concerne ensuite la question de la conformité de la loi du 19 janvier 2004 à la Convention d'Aarhus, telle que soulevée par la partie demanderesse, il convient d'abord de préciser que quant à son champ d'application, la Convention d'Aarhus, approuvée tel que précisé ci-avant par une loi du 31 juillet 2005, dispose en son article 1^{er} que : « *Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention.* ». La désignation de zones de protection spéciale relevant indéniablement d'une matière relative au droit de l'environnement, la Convention d'Aarhus est applicable dans le cadre du recours sous examen.

Plus particulièrement, étant donné que la décision déferée est un règlement grand-ducal, donc un acte administratif à caractère réglementaire, l'article 8 de la Convention d'Aarhus concernant la : « *Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale* » s'applique en l'espèce. Aux termes dudit article 8 : « *Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. A cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :*

- a) *Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective ;*
- b) *Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens ; et*
- c) *Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.*

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible. »

Cette disposition impose dès lors l'obligation aux signataires de la Convention d'Aarhus d'offrir aux administrés la possibilité de participer effectivement à l'élaboration de dispositions réglementaires.

A cet égard, le tribunal constate que la demanderesse affirme à juste titre que la loi du 19 janvier 2004 n'instaure aucune possibilité de concertation du public préalablement à l'adoption d'un règlement grand-ducal portant désignation de zones de protection spéciale. En effet, ni l'article 34 concernant explicitement

lesdites zones, ni une quelconque autre disposition de la loi du 19 janvier 2004 ne portent sur une procédure permettant au public de participer à l'élaboration du texte réglementaire portant désignation de zones de protection spéciale. D'ailleurs, dans un courrier adressé le 9 janvier 2015 aux collèges des bourgmestre et échevins concernés par le projet du règlement grand-ducal déferé, le ministre de l'Environnement a confirmé lui-même que « *la législation actuelle ne prévoit aucune participation du public dans le cadre de la désignation de zones de protection communautaires.* ». Il s'ensuit qu'en ce qui concerne l'obligation d'organiser une participation effective du public à l'élaboration de l'acte réglementaire portant désignation de zones de protection spéciale, les dispositions de la loi du 19 janvier 2004 ne sont pas conformes à l'article 8 de la Convention d'Aarhus.

Contrairement à l'argumentation de la partie demanderesse, cette non-conformité des dispositions de la loi du 19 janvier 2004 à l'article 8 de la Convention d'Aarhus ne saurait pourtant pas aboutir à l'annulation du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 pris en exécution de l'article 34 de la loi du 19 janvier 2004. En effet, un traité international, incorporé dans la législation interne par une loi approbative, est une loi d'essence supérieure ayant une origine plus haute que la volonté d'un organe interne. Par voie de conséquence, en cas de conflit entre les dispositions d'un traité international et celles d'une loi nationale, même postérieure, la loi internationale doit prévaloir sur la loi nationale⁽³⁾. Il s'ensuit qu'en l'espèce, il y a lieu de faire prévaloir l'article 8 de la Convention d'Aarhus sur les dispositions de la loi nationale, en l'occurrence la loi du 19 janvier 2004, et de vérifier si l'adoption du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 a été précédé d'une concertation du public ayant permis à ce dernier de prendre effectivement part à son élaboration.

La partie étatique affirme à cet égard, tel que d'ores et déjà annoncé par le ministre de l'Environnement dans le courrier précité du 9 janvier 2015⁽⁴⁾ adressé aux différents collèges des bourgmestre et échevins, que même en l'absence de dispositions afférentes dans la loi du 19 janvier 2004, elle aurait procédé à une procédure d'information préalable *ad hoc* du public, de sorte que le moyen tiré d'une violation de la Convention d'Aarhus serait à rejeter. La demanderesse, de son côté, estime que la procédure d'information du public telle qu'organisée par le ministre de l'Environnement ne pourrait en aucun cas être qualifiée d'« *effective* » au sens de la Convention d'Aarhus.

Tel que le tribunal vient de le préciser, l'article 8 de la Convention d'Aarhus, cité *in extenso* ci-avant, impose que les administrés puissent effectivement participer à l'élaboration de dispositions réglementaires. Afin que la participation à l'élaboration desdites dispositions puisse être qualifiée d'effective, l'article 8 énonce sous ses points a) b) et c) trois conditions. Ainsi, l'article 8 a) prévoit qu'une participation effective suppose la fixation de délais suffisamment longs, l'article 8 b) impose qu'un projet de règles doit être publié ou mis à disposition des administrés et, enfin, sous son point c), l'article 8 prévoit que les administrés doivent être mis en mesure de formuler leurs observations à l'égard du projet de l'acte réglementaire. En l'espèce, la demanderesse en estimant qu'elle n'aurait pas eu « *accès complet aux pièces et données scientifiques du dossier* » et en argumentant qu'elle n'aurait « *jamais été invitée à participer à l'élaboration du règlement grand-ducal* », soulève une violation des conditions énoncées aux points b) et c) de l'article 8 de la Convention d'Aarhus.

Ledit article 8 de la Convention d'Aarhus traduit l'intention des signataires de faire intervenir effectivement les administrés dans le processus décisionnel en matière d'environnement. Or, une intervention du public n'est utile, voire effective, que si au moins deux éléments sont réunis, à savoir, premièrement, l'information des personnes intéressées sur le projet en cours d'élaboration et, deuxièmement, la possibilité pour celles-ci de formuler des observations écrites ou orales sur le projet. Il ne suffit donc pas que le public soit informé du projet, mais il est aussi nécessaire qu'il puisse d'une manière ou d'une autre, faire connaître ses observations à la personne publique. A défaut il ne s'agit pas d'une concertation mais d'une simple information⁽⁵⁾.

(3) trib. adm. 25 juin 1997, n° 9799 et 9800 du rôle, confirmé par Cour adm. 11 décembre 1997, n° 9805C et 10191C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Lois et règlements, n° 44 et les autres références y citées.

(4) Courrier du ministre de l'Environnement du 9 janvier 2015 : « (...) Néanmoins, dans un souci de transparence, le Département de l'Environnement de Ministère de Développement durable et des Infrastructures envisage une procédure d'information du public *ad hoc* au cours du printemps 2015 qui applique déjà les grandes lignes de la procédure de désignation prévue par l'article 34bis du projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (n° 6477). (...) ».

(5) Jurisclasseur Géomètre expert – Foncier V° Urbanisme, Fasc. n° 42 : « *Participation du public aux procédures d'urbanisme. – Concertation – Débat public* », 12 octobre 2015, n° 69 s.

La première étape de la concertation du public, à savoir l'information des administrés du projet réglementaire envisagé s'avère indispensable, afin de permettre au public de s'exprimer en connaissance de cause sur ledit projet. Dans cet esprit, l'article 8 de la Convention d'Aarhus exige la publication ou la mise à disposition au public du projet de règles envisagées.

En l'espèce, il ressort tant des explications du délégué du gouvernement que des documents versés en cause que différents documents ont été publiés sur le site internet du ministère de l'Environnement, parmi lesquels ne figurait toutefois pas le projet du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016. En effet, il ressort des indications du délégué du gouvernement, ainsi que des liens vers des sites internet auxquels il se réfère dans ses mémoires en réponse et en duplicata, que sur le site internet du ministère de l'Environnement figuraient sous la rubrique générale intitulée « *protection de la nature* » et les sous-rubriques « *dossiers thématiques* » puis « *Zones Natura 2000* » une rubrique intitulée « *Les zones de protection spéciale supplémentaires* ». Sur la page internet dédiée à cette sous-rubrique des zones de protection spéciale supplémentaires se trouvaient des renvois vers (i) les annonces concernant les réunions d'information du public intitulées « *De Grand-Duc d'Europe as och an ärer Géigend* », (ii) le rapport de juin 2012 dressé par le département Alterra de l'Université de Wageningen aux Pays-Bas intitulé « *Luxembourg and the Birds Directive* », désigné ci-après par « *le rapport Alterra* », (iii) le site internet de l'administration du Cadastre et de la Topographie et, enfin, (iv) une description des zones de protection spéciale supplémentaires envisagées. Force est ainsi au tribunal de constater que parmi les documents publiés par la partie étatique au cours de la procédure d'élaboration du règlement grand-ducal déféré, les documents essentiels et indispensables à toute prise de connaissance utile du projet ont fait défaut, à savoir, le projet du règlement grand-ducal lui-même, ainsi que les plans afférents permettant de déterminer la localisation géographique exacte ainsi que l'envergure des différentes zones supplémentaires envisagées. Dans ce contexte, il est intéressant de constater, que suite à la réunion entre le ministre de l'Environnement et les collègues des bourgmestre et échevins, le conseil communal de Mersch a précisément critiqué lors de sa délibération du 20 avril 2015 relative à la désignation de nouvelles zones de protection spéciale, que « *la documentation cartographique mise à sa disposition et à celle des administrés n'indique pas clairement les délimitations de la zone affichée sur support informatique et ne permet ainsi ni aux responsables communaux ni aux administrés une consultation adéquate des plans* ». D'ailleurs, si la partie étatique argumente elle-même que seules des observations à caractère scientifique pourraient être prises en compte dans le cadre de l'élaboration du règlement grand-ducal portant désignation de zones de protection spéciale supplémentaires, il s'avère d'autant plus indispensable que toutes les informations et données scientifiques à la base du règlement grand-ducal projeté, dont évidemment les plans, soient mises à disposition des administrés, afin de permettre à ces derniers de préparer utilement leurs objections. Toutefois, il ne ressort pas des éléments du dossier que le projet du règlement grand-ducal et les plans afférents aient été soumis aux administrés préalablement à l'adoption du règlement grand-ducal.

Il s'y ajoute que s'il est certes vrai que le ministère de l'Environnement ne s'est pas abstenu de communiquer des informations au public, dans la mesure où, tel qu'indiqué ci-avant, certains documents ont pu être consultés sur son site internet, il n'en demeure pas moins que la simple publication sur un site internet, même dans l'hypothèse où les documents essentiels en avaient fait partie, ne peut pas être considérée comme information utile au sens de l'article 8 de la Convention d'Aarhus, encore faut-il que cette publication soit portée à la connaissance du public. Il ne peut, en effet, pas être imposé au public, même à un public averti en la matière, de s'enquérir continuellement de la teneur du site internet du ministère de l'Environnement à la recherche d'éventuelles nouvelles publications. De nombreux modes de publicité s'offrent en effet à l'administration pour faire part aux administrés de ses publications. En l'espèce, mention aurait pu être faite des documents publiés sur le site internet du ministère de l'Environnement dans le cadre des annonces publiées dans les quotidiens relatives aux réunions d'information organisées. La publication aurait encore pu être réalisée de la manière usuelle par les différentes administrations communales concernées, par exemple à travers un affichage à la maison communale ou encore l'insertion dans le journal communal.

Eu égard aux considérations qui précèdent, le tribunal est amené à constater que l'information du public opérée au cours de l'élaboration du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 a été lacunaire au regard de l'article 8 b) de la Convention d'Aarhus étant donné qu'elle n'a pas permis au public de prendre utilement connaissance de l'acte réglementaire projeté et des plans afférents, de sorte que le public a été empêché de se prononcer en pleine connaissance de cause.

En ce qui concerne ensuite l'obligation imposée par l'article 8 c) de la Convention d'Aarhus d'offrir aux administrés la possibilité de formuler leurs observations par rapport à l'acte réglementaire projeté, force est au tribunal de constater qu'il ne ressort d'aucun élément du dossier que durant la phase d'élaboration du règlement grand-ducal déferé, les administrés auraient été invités à faire part de leurs observations relatives aux zones de protection spéciale supplémentaires envisagées.

Le délégué du gouvernement fait valoir que suite aux six réunions d'information organisées dans les communes concernées par les zones de protection spéciale supplémentaires projetées, plusieurs avis, observations et suggestions auraient été émis oralement par des personnes privées et par certaines communes concernées. Il échet toutefois de constater que ces interventions de la part de particuliers ou d'administrations communales ont forcément dû intervenir spontanément et de leur propre initiative, dans la mesure où il ne ressort d'aucun élément du dossier que la partie étatique aurait invité les administrés à formuler leurs observations par rapport au projet en cours ou du moins réservé un certain laps de temps suite à leurs présentations pour permettre aux administrés de formuler leurs observations en prenant en compte les informations reçues lors desdites présentations.

Le délégué du gouvernement argumente encore que les administrés auraient eu la possibilité de prendre position par rapport aux zones de protection spéciale projetées, lors des présentations organisées dans les communes concernées par lesdites zones. Force est toutefois à cet égard de constater qu'il ressort de l'ensemble des éléments soumis au tribunal que les présentations organisées dans les communes concernées par le règlement grand-ducal projeté sont à considérer comme simples réunions d'information et non point comme réunions destinées à accueillir les observations du public relatives au règlement grand-ducal projeté. Ainsi, les annonces publiant dans quatre quotidiens les dates desdites réunions présentaient ces dernières explicitement comme « *réunions d'information* »⁽⁶⁾, sans mentionner une quelconque possibilité pour les administrés d'y présenter leurs observations. Par ailleurs, il ressort du support de la présentation *power-point* faite à le 3 mars 2015 figurant au dossier administratif que ladite présentation a porté sur les objectifs et l'historique du « *réseau Natura 2000* », sur le rapport Alterra, sur la région du « *Mëttere Lias* » et les oiseaux présents dans cette région, ainsi que sur la gestion de ces régions et les informations disponibles sur les zones de protection spéciale. Il ne ressort pourtant pas de ce support qu'une partie de la réunion aurait été réservée aux observations émanant du public, ni *a fortiori* que le public aurait été invité à prendre position quant au règlement grand-ducal projeté. Des interventions éventuelles de la part de responsables de l'administration communale voire de particuliers lors de ladite présentation ont ainsi forcément été faites spontanément et sans qu'une possibilité afférente n'ait été prévue par l'organisateur des réunions, en l'occurrence le ministère de l'Environnement. Enfin, il convient de constater que la désignation de zones de protection spéciale supplémentaires constitue une matière scientifique et technique et que la formulation d'observations éventuelles en la matière nécessite donc inévitablement une certaine préparation, voire même des recherches, de sorte qu'elle ne peut évidemment pas intervenir de manière utile à la suite immédiate d'une réunion d'information, qui est destinée, tel que son nom l'indique, à fournir des informations et données aux administrés, qu'il convient ensuite d'analyser et d'apprécier avant de pouvoir utilement formuler des observations y relatives.

Dans le même contexte, force est encore au tribunal de constater qu'il ressort des explications du délégué du gouvernement ainsi que des pièces versées en cause qu'en amont de l'adoption du règlement grand-ducal déferé, le ministère de l'Environnement a organisé des réunions d'information avec le groupement « *natura2000.lu* », la Chambre d'agriculture, le groupement des sylviculteurs, ainsi qu'avec les collègues des bourgmestre et échevins des communes concernées par les zones de protection spéciale projetées. C'est toutefois à juste titre que la partie demanderesse fait valoir que les particuliers propriétaires de parcelles concernées n'ont pas été conviés à ces réunions, de sorte que ces réunions ne sauraient pas non plus être considérées comme ayant permis une participation effective du public à l'élaboration de l'acte réglementaire envisagé au sens de la Convention d'Aarhus.

⁽⁶⁾ « *Des réunions d'information sur les nouvelles zones de protection spéciale (directive oiseaux) auront lieu à 19h aux dates suivantes : (...)* » et « *Déi nei Natura 2000- Gebidder* » *Méi Informatiounen ëmmer um 19 Auer : (...)* »

La concertation du public organisée préalablement à l'adoption du règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 pêche dès lors également au regard de l'article 8 c) de la Convention d'Aarhus.

Ni l'article 8 b) ni l'article 8 c) n'ayant été respectés en l'espèce, le tribunal constate en guise de conclusion des éléments qui précèdent que la procédure de consultation du public préalable à l'adoption du règlement grand-ducal déferé opérée par la partie étatique s'analyse en une procédure d'information générale du public, mais ne saurait être qualifiée de procédure permettant une participation effective du public à l'élaboration du règlement grand-ducal déferé au sens de l'article 8 de la Convention Aarhus.

L'obligation de participation effective du public à l'élaboration de l'acte réglementaire telle que consacrée par la Convention d'Aarhus poursuit l'objectif de permettre au public et, en particulier, aux personnes concernées, de faire valoir leurs arguments et suggestions relatifs à des considérations environnementales à un stade précoce afin qu'ils puissent être pleinement pris en considération dès l'élaboration des premiers projets des dispositions réglementaires. Dans cette optique, l'adoption des décisions prises en violation de ces règles ne saurait entraîner leur annulation qu'au cas où celui qui s'en prévaut peut faire état d'éléments qui auraient pu et dû être pris en considération à un stade précoce de la procédure et qui auraient été de nature à influencer sur le contenu de l'acte réglementaire à élaborer⁽⁷⁾.

En l'espèce, outre les irrégularités procédurales soulevées par la société demanderesse, cette dernière a encore soulevé que le règlement grand-ducal déferé aurait à tort soumis différentes espèces au régime de protection d'une zone de protection spéciale alors que ces espèces ne figureraient pas à l'annexe I de la directive « oiseaux ». Elle a, par ailleurs, critiqué les critères ornithologiques, ou plutôt l'absence ou l'insuffisance en l'espèce de tels critères, pour procéder à la désignation d'une zone de protection spéciale dans la région du Lias moyen. A cet égard, la demanderesse argumente (i) qu'il ne suffirait pas pour le règlement grand-ducal déferé de reprendre les zones dites *important bird areas*, en abrégé « IBA », désignées par des associations protectrices de l'environnement, en l'occurrence *Birdlife International*, (ii) que ses parcelles ne correspondraient pas à la description du reste de la région du Lias moyen, (iii) que deux espèces, à savoir le *Dendrocopos medius* et le *Milvus migrans*, ne seraient pas présentes sur ses parcelles, et enfin, (iv) que le triangle dont font partie ses parcelles ne correspondrait pas à un territoire approprié au regard de la conservation des espèces. Indépendamment du bien-fondé des arguments ainsi avancés, il échet de constater qu'il s'agit indéniablement d'éléments qui auraient pu et dû être pris en considération au cours de l'élaboration du règlement grand-ducal déferé et qui auraient de cette manière pu, le cas échéant, influencer sur le contenu dudit règlement grand-ducal.

Il s'ensuit que le recours en annulation est fondé et que le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 encourt l'annulation pour avoir été adopté contrairement aux dispositions de la Convention d'Aarhus, sans qu'il n'y ait lieu d'analyser les autres moyens avancés par la partie demanderesse, cet examen devenant surabondant.

Par ces motifs,

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

déclare le recours en annulation recevable ;

au fond, le déclare justifié ;

partant annule le règlement grand-ducal du 4 janvier 2016 modifiant le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale, tel que publié au Mémorial A, N° 1, du 7 janvier 2016 ;

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

condamne l'Etat aux frais.

⁽⁷⁾ En ce sens : Cour adm. 30 juin 2011, n° 28076C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Urbanisme, n° 69 et les autres références y citées.

Ainsi jugé par :

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

et lu à l'audience publique du 16 novembre 2017 par le vice-président, en présence du greffier assumé
Vanessa Soares De Almeida.

Vanessa Soares De Almeida

Françoise Eberhard

