



## Jugement du Tribunal administratif du 11 janvier 2018 (n° 38064 du rôle).

Recours formé par

Monsieur .....et consorts, ..... contre

le règlement grand-ducal du 29 mars 2016 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « *Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaire d'une protection internationale à Mamer* » et portant modification du plan d'occupation du sol « *Campus scolaire Tossebiert et environs* » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008 »  
en matière d'aménagement du territoire

Vu la requête inscrite sous le numéro 38064 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 21 juin 2016 par Maître Georges Krieger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de

1. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
2. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
3. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
4. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
5. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
6. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
7. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
8. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
9. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
10. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
11. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
12. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
13. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
14. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
15. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
16. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
17. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
18. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
19. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
20. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
21. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
22. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
23. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
24. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
25. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
26. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
27. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
28. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
29. Monsieur ....., demeurant à L-..... ....., .....,
30. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,
31. Madame ....., demeurant à L-..... ....., .....,

32. Monsieur ....., demeurant à L-....., .....,
33. Madame ....., demeurant à L-....., .....,
34. Monsieur ....., demeurant à L-....., .....,
35. Madame ....., demeurant à L-....., .....,
36. Madame ....., demeurant à L-....., .....,

tendant à l'annulation :

1. du « Règlement grand-ducal du 29 mars 2016 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Mamer » et portant modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiert et environs » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008 ;
2. [du] plan d'occupation du sol « Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Mamer » et portant modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiert et environs » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008 ;
3. [d'une] modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiert et environs » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008 ».

Vu le mémoire en réponse déposé par le délégué du gouvernement au greffe du tribunal administratif le 15 novembre 2016 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 15 décembre 2016 par Maître Georges Krieger au nom des demandeurs ;

Vu le mémoire en duplique déposé par le délégué du gouvernement au greffe du tribunal administratif en date du 12 janvier 2017 ;

Vu l'ordonnance rendu le 27 avril 2017 par le vice-président, président la deuxième chambre du tribunal administratif, autorisant les demandeurs à déposer un mémoire supplémentaire ayant pour unique finalité de prendre position quant aux pièces communiquées par le délégué de gouvernement en date du 22 mars 2017 et autorisant la partie étatique à déposer un mémoire supplémentaire au greffe du tribunal administratif, ayant pour seule finalité de répondre au mémoire supplémentaire à déposer par la partie demanderesse ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé au greffe du tribunal administratif en date du 8 mai 2017 par Maître Georges Krieger au nom des demandeurs ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé par le délégué du gouvernement au greffe du tribunal administratif en date du 19 mai 2017 ;

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

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Georges Krieger et Madame le délégué du gouvernement Christiane Martin en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 16 octobre 2017.

---

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

Par décision du 30 octobre 2015, le gouvernement en conseil chargea le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions de l'abrogation partielle du plan d'occupation du sol « Campus Tossebiert et environs », arrêté par décision du gouvernement en conseil du 8 décembre 2006 et déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008 publié au Mémorial A n° 71 en date du 26 mai 2008.

Par un avis au public du 17 novembre 2015, il fut porté à la connaissance du public que le gouvernement avait déposé à la maison communale de Mamer le projet d'un plan d'occupation du sol ayant pour objet l'établissement de structures d'accueil pour les demandeurs de protection internationale, les déboutés de la procédure de protection internationale et les bénéficiaires d'une protection internationale sur le territoire de la commune de Mamer.

Conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, désignée ci-après par « la loi du 30 juillet 2013 », Monsieur ....., Monsieur ....., Monsieur ....., Monsieur ....., Madame ....., Madame ....., Madame ....., Monsieur ....., Madame ....., et Monsieur ..... introduisirent en date du 4 janvier 2016 leurs observations à l'encontre de la décision du gouvernement en conseil du 23 octobre 2015 concernant l'élaboration des prédicts quatre plans d'occupation du sol dans le cadre de la procédure prévue pour l'adoption du projet de règlement grand-ducal.

En date du 29 mars 2016 fut adopté le règlement grand-ducal « *déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Mamer » et portant modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiérg et environs » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008* », ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 29 mars 2016 ». Ledit règlement grand-ducal fut publié au journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 54 du 5 avril 2016.

Par requête déposée le 21 juin 2016 au greffe du tribunal administratif, Monsieur ....., Monsieur ....., Monsieur ....., Monsieur ....., Madame ....., Madame ....., Madame ....., Monsieur ....., Madame ....., Monsieur ....., Monsieur ....., Madame ....., Monsieur ....., Monsieur ....., Monsieur ....., Madame ....., Monsieur ....., Madame ....., Madame ....., Monsieur ....., Madame ....., Madame ....., Monsieur ....., Madame ....., Monsieur ....., Madame ....., Madame ....., désignés ci-après par « Monsieur .....et consorts », ont fait introduire un recours tendant à l'annulation 1. du « *règlement grand-ducal du 29 mars 2016 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Mamer » et portant modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiérg et environs » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008* », 2. du « *plan d'occupation du sol « Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Mamer » et portant modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiérg et environs » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008* », et, enfin 3. d'une « *modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiérg et environs » déclarée obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008* ».

#### **Quant à la compétence du tribunal administratif et à la recevabilité du recours**

Aux termes 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) *Le tribunal administratif statue encore sur les 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, quelle que soit l'autorité dont ils émanent.*

(2) *Ce recours n'est ouvert qu'aux personnes justifiant d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain. (...)* ».

Un règlement grand-ducal déclarant obligatoire un plan d'occupation du sol, désigné ci-après par un « POS », tel qu'en l'occurrence le POS litigieux, étant par définition un acte administratif réglementaire et l'article 7 précité prévoyant un recours en annulation contre les actes administratifs à caractère réglementaire, quelle que soit l'autorité dont ils émanent, le tribunal est compétent pour connaître du recours introduit.

A titre liminaire, le tribunal retient que si le délégué du gouvernement argumente que le classement des terrains litigieux dans le cadre d'un POS ne constituerait qu'un préalable et n'équivaldrait pas à une autorisation de construire, ce moyen d'irrecevabilité du recours est à rejeter. En effet, un règlement grand-ducal portant adoption d'un POS constitue une décision administrative à caractère réglementaire, autonome et comportant un élément décisionnel, de sorte à être susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux.

A l'audience publique des plaidoiries, le tribunal a soulevé la question de la recevabilité du recours sous examen pour autant qu'il est dirigé contre les actes intitulés : « 2. *Le plan d'occupation du sol « Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Mamer » et portant modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiert et environs » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008* », et « 3. *Une modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiert et environs » déclarée obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008* ».

Le litismandataire des demandeurs a expliqué, en substance, qu'au vu des nombreuses irrégularités procédurales que la partie étatique aurait commise lors de l'élaboration du règlement grand-ducal déféré du 29 mars 2016, notamment en ne procédant pas à une modification du plan d'occupation du sol « *Campus scolaire Tossebiert et environs* » en bonne et due forme, la partie étatique l'aurait mis dans l'impossibilité de déterminer en l'espèce les décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux, de sorte qu'il aurait été obligé de diriger le recours contre l'intégralité des actes en cause afin d'éviter de le voir déclaré irrecevable pour ne l'avoir dirigé que contre un seul acte non susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux.

Le délégué du gouvernement n'a pas spécifiquement pris position quant à la question afférente du tribunal.

Force au tribunal de constater qu'il n'est pas contesté en cause qu'au Mémorial A, n° 54, du 5 avril 2016 fut publié le règlement grand-ducal litigieux du 29 mars 2016 qui a déclaré obligatoire dans son premier article le plan d'occupation du sol « *Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Mamer* » et portant modification du plan d'occupation « *Campus scolaire Tossebiert et environs* » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008 » et qui dispose dans son article 9 que : « *Le règlement grand-ducal du 13 mai 2008 déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Campus scolaire Tossebiert et environs » est modifié. Cette modification concerne les terrains désignés dans le « plan d'ensemble 2 » dont mention à l'article 2, par conséquent exclus de l'aire d'aménagement du plan d'occupation du sol « Campus scolaire Tossebiert et environs* ». Il suit du libellé du règlement grand-ducal sous examen que ce dernier comporte différents volets, dont notamment celui de déclarer obligatoire un POS, ainsi que celui portant sur la modification d'un POS préalable.

Dans la mesure où il ne ressort ni des documents soumis au tribunal, ni du libellé même du règlement grand-ducal du 29 mars 2016 que les deux actes déférés en cause par les demandeurs, à savoir « 2. *Le plan d'occupation du sol « Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Mamer » et portant modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiert et environs » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008* », et « 3. *Une modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiert et environs » déclarée obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008* », aient fait l'objet d'une décision administrative distincte du règlement grand-ducal du 29 mars 2016, il y a lieu de conclure que ces deux actes sont matérialisés par ledit règlement grand-ducal du 29 mars 2016 et en constituent deux volets, sans qu'il n'existe à leur sujet une décision administrative autonome et distincte. Force est dès lors au tribunal de conclure qu'à travers l'introduction d'un recours contentieux contre le règlement grand-ducal du 29 mars 2016 - sans en limiter la portée à certains de ses volets - les demandeurs ont agi contre l'intégralité des volets composant ledit règlement grand-ducal et, ainsi, implicitement, mais nécessairement, également contre le « *plan d'occupation du sol « Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Mamer » et portant modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiert et environs » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008* », ainsi que contre la « *modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiert et environs » déclarée obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008* ». Indépendamment de la

question au fond de la raison de procéder en quelque sorte à un double emploi en dirigeant un seul et même recours contentieux tant contre une décision administrative que contre différents volets composant précisément ladite décision, le tribunal est, dès lors, en l'espèce amené à conclure que l'objet du recours contentieux sous examen est l'annulation du règlement grand-ducal du 29 mars 2016 dans son ensemble, sans qu'une quelconque irrecevabilité ne puisse être constatée à ce stade de la discussion.

Dans le cadre de son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement soulève l'irrecevabilité du recours en argumentant que les demandeurs resteraient en défaut de prouver une lésion à caractère individuel dérivant directement du règlement grand-ducal litigieux. Il se réfère à un arrêt rendu par la Cour administrative le 27 janvier 2005, inscrit sous le numéro 18049C du rôle, selon lequel l'intérêt à agir contre un plan d'aménagement particulier serait subordonné à la condition d'apporter suffisamment d'éléments desquels il se dégage que la situation individuelle du demandeur, soit en tant que résident de l'agglomération, soit en tant que propriétaire d'un terrain s'y trouvant, serait directement affectée du fait de l'élaboration dudit plan d'aménagement particulier. Ainsi, l'exigence d'un intérêt personnel poserait obstacle à ce qu'une personne agisse au nom de la légalité. En l'espèce, les demandeurs auraient partant dû prouver une aggravation concrète de leur situation de voisin. Or, malgré la vue directe sur la « *future construction litigieuse* » de certains demandeurs aucun d'entre eux ne saurait valablement se prévaloir d'un quelconque préjudice, tiré de la dimension des constructions projetées, de la nuisance ou des risques de nuisances en raison de l'augmentation de la circulation ou du stationnement dans les rues.

Le délégué du gouvernement ajoute qu'au vu de la multitude des demandeurs, l'exercice du rapport de la preuve d'un intérêt à agir serait d'ordre individuel et non collectif, étant donné que les demandeurs n'habiteraient pas tous à la même adresse et ne pourraient donc par la force des choses pas présenter un intérêt à agir commun.

Enfin, le délégué du gouvernement souligne que les constructions projetées devraient encore faire l'objet de diverses autorisations et notamment d'une autorisation de construire, de sorte que le classement du terrain litigieux dans le cadre d'un POS ne constituerait qu'un préalable et n'équivaudrait pas à une autorisation de construire un projet.

Les demandeurs concluent à la recevabilité de leur recours en se fondant sur trois arguments. Ils expliquent, ainsi, premièrement, en substance, que le recours serait recevable au moins dans le chef de Monsieur ....., de Monsieur ....., de Monsieur ....., de Monsieur ....., de Madame ....., de Madame ....., de Madame ....., de Monsieur ....., de Madame ....., étant donné que ces derniers auraient introduit une « *réclamation* » contre le projet du POS auprès du collège des bourgmestre et échevins de l'administration communale de Mamer en date du 4 janvier 2016. Par analogie à la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement général, le tribunal devrait arriver à la conclusion que la simple qualité de réclamant débouté suffirait pour fonder l'intérêt à agir au contentieux, les demandeurs se prévalant, à cet égard, d'un arrêt de la Cour administrative du 19 janvier 2012, portant le numéro 28915C du rôle.

Les demandeurs se fondent en second lieu sur un arrêt rendu par la Cour administrative le 22 janvier 2013 et inscrit sous le numéro 30770C du rôle, pour argumenter en substance qu'il ne serait pas nécessaire d'analyser au cas par cas la question de l'intérêt à agir de chacun d'entre eux, dans la mesure où ils seraient propriétaires d'immeubles et habiteraient « *à une distance de quelques 300 mètres du site choisi par le gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg pour y installer le centre de réfugiés* ».

En troisième lieu, les demandeurs expliquent qu'ils seraient confrontés à un changement de l'affectation d'un terrain qui aurait dû être intégré de manière cohérente dans un campus scolaire. Ils ressentiraient désormais une crainte certaine quant à l'évolution de leur qualité de vie dans leur quartier, en raison de « *la création d'une situation humaine, ou plutôt inhumaine* » qui serait organisée dans ce village de containers et qui risquerait de « *devenir explosive* ».

Avant même de procéder à l'analyse du moyen d'irrecevabilité tel que soulevé par le délégué du gouvernement, le tribunal précise d'ores et déjà que les solutions dégagées par les arrêts précités de la Cour administrative du 19 janvier 2012, respectivement du 22 janvier 2013, invoqués par les demandeurs ne sont pas transposables en cause. Ainsi, dans le cadre de l'arrêt du 22 janvier 2013, inscrit sous le numéro 30770C du rôle, la Cour administrative n'a pas retenu que de manière générale, en cas d'une multitude de demandeurs, il n'y aurait pas lieu de procéder à l'analyse de la situation individuelle de chaque demandeur

pour vérifier s'il disposait d'un intérêt à agir contre la décision déferée. Bien au contraire, l'analyse de la Cour administrative portait sur le seul cas dont elle était saisie à l'époque, et elle a veillé à préciser qu'au vu de l'ampleur du projet litigieux à l'époque, même des voisins situés à une distance d'approximativement 1000 mètres pouvaient estimer leur situation passablement aggravée par les nuisances en résultant. En guise de conclusion, la Cour a retenu qu'il n'y avait pas lieu d'éplucher au cas par cas la situation individuelle des différents demandeurs. La solution d'espèce ainsi retenue par la Cour administrative était donc conditionnée par l'ampleur exceptionnelle du projet litigieux à l'époque, de sorte qu'elle n'est pas transposable de manière générale au cas d'espèce, en l'absence de toute explication et *a fortiori* de toute preuve de l'ampleur outre mesure du projet prévu par le règlement grand-ducal du 29 mars 2016.

En ce qui concerne l'arrêt de la Cour administrative du 19 janvier 2012, inscrit sous le numéro 28915C du rôle, il y a lieu de constater que la Cour était saisie d'un appel contre un jugement du tribunal administratif en matière de plan d'aménagement particulier. Or, la procédure d'élaboration et d'adoption d'un plan d'aménagement particulier, régie par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, désignée ci-après par « la loi du 19 juillet 2004 », diffère foncièrement de celle d'un POS, régie par la loi du 30 juillet 2013. Ainsi, non seulement les POS sont à l'initiative du pouvoir exécutif étatique, tandis que les plans d'aménagement particulier relèvent de l'initiative du pouvoir communal, mais encore, la loi du 30 juillet 2013 ne prévoit pas de procédure spécifique de participation du public à l'élaboration des POS, à l'exception d'une simple observation pouvant être introduite, sans que le gouvernement ne soit obligé d'y prendre position, tandis que la loi du 19 juillet 2004 instaure une procédure d'aplanissement des difficultés préalable à l'adoption de tout plan d'aménagement particulier, permettant la participation du public moyennant l'introduction d'observations et d'objections auxquelles les autorités sont tenues de répondre. Au vu des différences existant ainsi entre la procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier et de celle d'un POS, la solution adoptée par la Cour administrative dans le cadre de l'arrêt précité du 19 janvier 2012 limitée à la seule matière des plans d'aménagement particulier et retenant que dans cette seule matière la simple qualité de réclamant débouté était suffisante pour conférer à l'administré un intérêt à agir contre la décision ministérielle portant rejet de sa réclamation, ne saurait être transposée en matière de recours contentieux contre un règlement grand-ducal déclarant obligatoire un POS. Il s'ensuit qu'en l'absence de toute explication supplémentaire, la solution retenue à l'époque par la Cour administrative ne peut pas *ipso facto* être appliquée au cas d'espèce.

Il échet ensuite au tribunal de préciser qu'à travers l'article 7 précité de la loi du 7 novembre 1996 le législateur luxembourgeois n'a pas prévu dans le chef des juridictions de l'ordre administratif un recours en annulation ouvert directement contre toute disposition à caractère réglementaire, mais a limité le recours direct en annulation à l'encontre d'un acte administratif à caractère réglementaire aux seuls actes de nature à produire un effet direct sur les intérêts privés d'une ou de plusieurs personnes dont ils affectent immédiatement la situation sans nécessiter pour autant la prise d'un acte administratif individuel d'exécution<sup>(1)</sup>.

Plus concrètement en matière de POS, la simple qualité de propriétaire d'un terrain voisin aux terrains inclus dans un POS n'est pas suffisante pour justifier d'un intérêt à agir contre un règlement grand-ducal portant adoption d'un POS, encore faut-il prouver une lésion ou un intérêt personnel, direct actuel et certain.

En l'espèce, il ressort de la partie graphique du plan d'aménagement général de la commune de Mamer versé en cause, ainsi que de la partie graphique du POS que si les parcelles des demandeurs domiciliés à ..... dans les rues suivantes : ....., ....., ....., ..... et au Tossebiert ne sont certes pas directement adjacentes au site concerné par le POS, elles en sont tout de même très rapprochées, dans la mesure où elles sont toutes situées aux alentours immédiats dudit site. Dès lors, la réalisation du projet prévu par ledit POS, autorisant dans une localité présentant un caractère rural et aux alentours immédiats des rues précitées, un projet de construction d'une structure d'accueil d'une certaine envergure et portant sur l'installation d'un village conteneurs d'une capacité d'hébergement de 300 personnes, voire même plus en cas de nécessité, est nécessairement susceptible d'affecter leur situation de voisins rapprochés, ne serait-ce que par l'augmentation inévitable du trafic ainsi généré dans le voisinage. Les demandeurs, habitants des rues précitées, disposent dès lors d'un intérêt personnel, direct actuel et certain suffisant à faire vérifier par un tribunal la régularité ainsi que la légalité de la procédure d'élaboration et d'adoption du POS.

En revanche, les demandeurs habitants à ..... dans la rue ..... ainsi qu'à ..... dans la rue ....., la rue ..... et la rue ....., ne justifient pas d'un intérêt personnel, direct actuel et certain suffisant à agir contre le règlement grand-ducal déferé.

En effet, il ressort de la partie graphique du plan d'aménagement général de la commune de Mamer que lesdites parcelles sont très éloignées du site concerné par le POS sous examen. Ainsi, la rue ..... à ..... n'est pas située dans le voisinage immédiat du site concerné par le POS, ni même à proximité mais à une distance d'à peu près 1 kilomètre dudit site. Elle se situe du côté Nord de la ....., traversant la localité de ..... sur toute sa longueur en la divisant en une partie Nord et une partie Sud. De plus, ladite rue est séparée du site litigieux par des rues et des quartiers entièrement urbanisés. Ainsi, en l'absence de toute explication afférente de la part des demandeurs concernés, leurs parcelles situées à ..... dans la rue.....sont à considérer comme étant situées à une distance trop éloignée du site litigieux pour pouvoir faire état d'une aggravation de leur situation en raison du fait de la réalisation du projet prévu par le POS sous examen. Les demandeurs situés dans ladite rue, à savoir, Monsieur ..... et Madame ..... ne justifient dès lors pas d'un intérêt à agir suffisant contre le POS déferé.

En ce qui concerne ensuite les demandeurs habitant la rue ....., ainsi que la rue..... et la rue.....à ....., il convient de prime abord de constater qu'elles ne font pas partie du territoire de la commune de ....., mais du territoire de la commune de ..... . Par ailleurs, force est de constater que lesdites rues ne figurent pas sur les plans versés en cause, notamment la partie graphique du plan d'aménagement général de ..... et la partie graphique du POS sous examen. Il peut dès lors de ce point de vue d'ores et déjà être exclu que lesdites rues soient situées dans le voisinage immédiat ou même à proximité du site concerné par le POS sous examen. Afin d'être complet, le tribunal procéda à une vérification sur le site internet officiel de l'administration du Cadastre et de la Topographie, laquelle a pu confirmer la première conclusion. Ainsi, la rue ..... à .....est située à une distance d'environ 2 kilomètres à vol d'oiseau au Sud-Est du site visé par le POS litigieux. La rue..... à ....., quant à elle, est située à plusieurs centaines de mètres à l'Est du site litigieux, dont elle est séparée par des champs, ainsi que de nombreuses rues entièrement urbanisées. Enfin, la rue .....à .....est située à une distance encore plus éloignée du site litigieux que la rue ..... et elle est séparée dudit site par toute la partie Est de la localité de .....

Il suit des considérations qui précèdent que les parcelles des habitants de la rue....., de la rue.....et de la rue ..... à .....sont situées à une distance trop éloignée du site litigieux pour que lesdits demandeurs puissent faire état d'une aggravation de leur situation en raison du fait de la réalisation du projet prévu par le POS sous examen. Lesdits demandeurs, à savoir, Madame ....., Madame ....., Monsieur ....., Madame ....., Monsieur ....., Madame ..... et Madame ..... ne justifient dès lors pas d'un intérêt à agir suffisant contre le POS déferé.

En guise de conclusion, le recours est à déclarer irrecevable pour autant qu'il a été introduit par Monsieur ....., Madame ....., Madame ....., Madame ....., Monsieur ....., Madame ....., Monsieur ....., Madame ..... et Madame .....

Pour le surplus, dans la mesure où aucun autre moyen d'irrecevabilité n'a été soulevé, et où le recours en annulation a été introduit dans les formes et délai de la loi, il est à déclarer recevable.

### **Quant au fond**

A l'appui de leur recours, les demandeurs se prévalent de multiples moyens. Le juge administratif n'étant pas lié par l'ordre dans lequel les moyens ont été présentés par les parties à l'instance, mais pouvant les traiter dans un ordre différent dans le souci d'une bonne administration de la justice et compte tenu de la logique juridique dans laquelle ils s'insèrent, il y a en l'espèce d'abord lieu d'analyser le moyen avancé par les demandeurs et tirés d'une violation de l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, désignée ci-après par « la loi du 12 juillet 1996 ».

Ainsi, les demandeurs reprochent au POS de violer l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 prévoyant que, sauf en cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités n'est soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis. En l'espèce, le projet du POS aurait été développé en 2015 et le conseil supérieur de l'aménagement du territoire, la chambre des salariés, la chambre des métiers, la chambre de commerce, la chambre de l'agriculture

et la chambre des fonctionnaires et Employés publics auraient été demandés dans leurs avis. De même, une procédure d'enquête publique aurait été entamée et poursuivie jusqu'au bout, de sorte que « *Tout le monde [aurait] été consulté sauf le Conseil d'Etat* ». En effet, le Grand-Duc aurait été dans la possibilité de demander utilement l'avis du Conseil d'Etat sans que ceci n'ait retardé la procédure d'élaboration du règlement. Les demandeurs se réfèrent à un jugement du tribunal administratif du 10 juillet 2002, inscrit sous le numéro 14598 du rôle, pour faire valoir que le pouvoir exécutif aurait pu soumettre au Conseil d'Etat le projet parallèlement à la procédure de collecte d'avis non obligatoires. Ils ajoutent que le fait de « *soutenir dans de telles circonstances que l'afflux des réfugiés qui [n'aurait plus existé] au moment où le règlement grand-ducal aurait été adopté, constituerait l'urgence, ne [répondrait] pas à la notion légale d'urgence.* ». Enfin, ils argumentent que la Cour administrative aurait rappelé, dans un arrêt du 29 novembre 2011, inscrit sous le numéro 28563C du rôle, le principe selon lequel la soumission d'un projet de règlement grand-ducal au Conseil d'Etat viserait essentiellement à en assurer l'insertion conforme à la loi et aux normes supérieures. Or, en l'espèce, des violations flagrantes de la loi et des erreurs de procédure pourraient être constatées, ce qui aurait pu être évité si le projet de règlement grand-ducal avait été soumis au Conseil d'Etat.

Le délégué du gouvernement répond que parmi les éléments de motivation communiqués au Grand-Duc afin de justifier l'urgence invoquée et l'absence de saisine du Conseil d'Etat, figurerait le fait que l'Etat se devrait de respecter ses engagements internationaux, en l'occurrence les décisions du Conseil de l'Union européenne 2015/1523 et 2015/1601 des 14 et 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, désignées ci-après par « les décisions 2015/1523 et 2015/1601 ». Le délégué du gouvernement estime que dans une situation caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers et dans l'optique d'un partage équitable de responsabilités entre les Etats membres de l'Union européenne, ceux-ci prendraient les mesures adéquates parmi lesquelles figureraient celles destinées à renforcer les capacités d'accueil. Ainsi, devant une situation d'urgence constatée par les institutions européennes et corroborés par des chiffres recueillis par la direction de l'Immigration, l'Etat n'aurait fait que réagir avec célérité par rapport à une situation d'urgence objective que constituerait la crise migratoire, due à des circonstances exceptionnelles existantes au niveau international. Le délégué du gouvernement ajoute que bien que le nombre mensuel de demandeurs de protection internationale arrivant sur le territoire luxembourgeois se soit infléchi, il n'en resterait pas moins qu'au cours de plusieurs mois et plus particulièrement depuis août 2015, le nombre absolu de personnes nécessitant un accueil provisoire et demeurant dans l'attente de décisions administratives ou de mesures d'intégration n'aurait cessé d'augmenter au point de rendre critiques les capacités d'accueil. L'urgence n'aurait donc cessé de croître.

Le délégué du gouvernement expose encore que dans une situation d'urgence, l'attente de l'avis du Conseil d'Etat sur un projet de règlement grand-ducal pourrait s'avérer problématique, tandis que l'avis des chambres professionnelles serait facultatif, en ce sens qu'elles devraient être consultées sans que leur avis ne devrait nécessairement être obtenu préalablement à la soumission au Grand-Duc du règlement grand-ducal pour signature. Ainsi, la consultation des chambres professionnelles ne risquerait à aucun moment de retarder la procédure d'adoption d'un règlement grand-ducal. Par contre la consultation du Conseil d'Etat requerrait obligatoirement une période d'attente pour l'obtention de ce dernier, de sorte qu'elle aurait retardé de manière certaine la procédure d'adoption du règlement grand-ducal en cause.

Les demandeurs reprochent en guise de réponse à la partie étatique de demander des avis facultatifs à des chambres professionnelles, sans pour autant demander l'avis obligatoire du Conseil d'Etat. Ils se posent ensuite la question de savoir à quel moment « *une urgence réellement ressentie devient une urgence justifiant l'absence du recours à l'avis obligatoire du Conseil d'Etat* ». A leur avis, cette urgence devrait d'abord avoir au moins le caractère d'un constat d'échec d'une action rapide du gouvernement et ensuite celui d'une certaine force majeure, à condition encore que la situation n'aurait pas été créée par l'action ou l'inaction du gouvernement.

Quant au critère de l'échec d'une action rapide de l'Etat, les demandeurs précisent qu'en l'espèce, il se serait écoulé un délai de six mois entre la décision de procéder au POS et le règlement grand-ducal du 29 mars 2016, délai qui aurait pu permettre au Conseil d'Etat de rédiger un avis sur le règlement grand-ducal en question. En effet, le texte du projet de règlement grand-ducal aurait été prêt et aurait été soumis avec les autres documents à la commune de Mamer en novembre 2015. La procédure d'enquête publique aurait de toute façon pris un délai de plusieurs mois, ce qui aurait permis au Conseil d'Etat de formuler ses



remarques sur un texte de quelques articles. Le Conseil d'Etat aurait donc pu être sollicité sans pour autant freiner l'action gouvernementale.

Quant au critère de la force majeure, les demandeurs se réfèrent aux explications du délégué du gouvernement selon lesquelles le problème n'aurait pas consisté en un afflux de migrants vers le Luxembourg, mais en un afflux massif de migrants par la route des Balkans vers l'Allemagne. Les demandeurs argumentent que le Grand-Duché de Luxembourg aurait alors pris la décision politique d'aider l'Allemagne et aurait organisé un système de navettes par autobus pour aller récupérer des migrants à la frontière autrichienne, qui auraient voulu rejoindre l'Allemagne.

Selon les demandeurs, l'urgence aurait été créée par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, qui serait allé récupérer des migrants sans s'être assuré au préalable de l'existence de centres d'accueil appropriés. Il n'y aurait pas eu une urgence en ce que des milliers de réfugiés se seraient présentés à la frontière du Luxembourg, ou à l'aéroport de Findel, c'est-à-dire une urgence qui aurait constitué en quelque sorte une force majeure. L'urgence aurait été créée par l'action gouvernementale. Toujours selon les demandeurs, l'acte politique d'aider un pays voisin, aussi louable qu'il soit, ne justifierait pas la mise à l'écart d'un élément substantiel de l'action législative ou réglementaire et qui constituerait la base de notre Etat de droit. Affirmer le contraire équivaudrait, de l'avis des demandeurs, à un ralliement à l'adage allemand : « *Der Zweck heiligt die Mittel* ».

Le délégué du gouvernement réplique que l'invocation de l'urgence représenterait un cas d'exception prévu par la loi qui, contrairement aux explications des demandeurs, rendrait la consultation et l'avis du Conseil d'Etat facultatifs. Par contre, la consultation d'autorités, d'organes et d'institutions tels que les chambres professionnelles resterait obligatoire à défaut de dispositions d'exception similaires dans la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective et dans la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre des métiers. Ces lois prévoiraient que la demande d'avis serait obligatoire, tandis que la remise effective d'avis demeurerait facultative. Il conclut que la procédure réglementaire aurait été respectée.

Concernant la motivation de l'urgence *per se*, le délégué du gouvernement estime qu'il serait constant en jurisprudence, premièrement, que les juridictions judiciaires procèderaient à l'examen du bien-fondé des cas d'urgence invoqués, deuxièmement, que les éléments de motivation soumis au Grand-Duc à l'appui de l'urgence invoquée seraient à analyser par rapport au contexte de l'époque, et, troisièmement qu'il appartiendrait à la partie publique au procès de soumettre à la juridiction administrative les éléments de motivation soumis au Grand-Duc à l'appui de l'urgence invoquée aux fins de vérification par la juridiction saisie.

Le délégué du gouvernement argumente qu'en l'espèce, la procédure réglementaire d'adoption du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le POS litigieux aurait été dictée par un besoin accru de célérité pour faire face à l'afflux massif de demandeurs de protection internationale arrivant sur le territoire luxembourgeois. Parmi ces demandeurs de protection internationale, figureraient notamment toutes les personnes qui arriveraient de manière spontanée au Luxembourg, ainsi que celles qui devraient être installées sur le territoire luxembourgeois dans le cadre des programmes de relocalisation instaurés par les décisions 2015/1523 et 2015/1601.

Le délégué du gouvernement conteste les affirmations des demandeurs relatives à l'organisation de navettes en Autriche pour ramener des personnes en Allemagne et les qualifie d'incohérentes et fausses. Il reconnaît cependant qu'à côté d'arrivées spontanées importantes, le Luxembourg aurait organisé des transports pour reloger des personnes sur le territoire luxembourgeois, le tout dans le respect de ses obligations internationales dont le Luxembourg n'aurait pas pu tout simplement se désister.

L'afflux massif de personnes fuyant la guerre aux frontières de l'Europe aurait créé une urgence européenne qui se serait répercutée au niveau des différents Etats-membres de l'Union européenne à partir du moment où le Conseil de l'Union européenne aurait décidé d'un système de répartition entre lesdits États membres pour reloger des demandeurs de protection internationale arrivés en masse en Grèce et en Italie.

Le délégué du gouvernement conteste encore que l'urgence constatée et la nécessité de créer à moyen terme des structures d'accueil provisoires et de logement des demandeurs provenant de ce programme

de relocalisation en sus des arrivées spontanées précitées seraient le résultat d'une politique purement volontariste ou le résultat d'une inaction de l'Etat luxembourgeois.

Ainsi, faire face à une urgence n'impliquerait pas seulement de remédier à des situations d'ores et déjà réalisées, mais également de prévenir une situation imminente, ce d'autant plus que ladite situation est corroborée par des statistiques probantes et par des signes précurseurs évidents.

Le délégué du gouvernement conteste encore l'affirmation des demandeurs selon laquelle un délai de six mois se serait écoulé entre la décision d'élaborer un POS et la publication du règlement grand-ducal du 29 mars 2016, ce qui aurait permis au gouvernement de consulter le Conseil d'Etat dans le cadre d'une procédure réglementaire classique. Il précise à cet égard que la seule organisation de l'enquête publique et la consultation du Conseil supérieur d'aménagement du territoire prendraient à elles seules déjà trois mois. En y ajoutant toutes les autres formalités requises au titre de l'article 13 de la loi du 30 juillet 2013 ainsi que celles requises au titre de la procédure réglementaire d'urgence, le délai de six mois serait vite révolu.

Le délégué du gouvernement conclut que le gouvernement aurait agi avec célérité dès lors que ce dernier aurait décidé de mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire par le lancement de la procédure d'élaboration d'un projet de POS, et ce dans le contexte de la crise migratoire frappant l'Europe en 2015.

Le délégué du gouvernement se réfère encore à un jugement du tribunal administratif rendu le 25 février 2002, inscrit sous le numéro 14010 du rôle, en estimant que la solution y retenue ne saurait être transposée en l'espèce. Il explique que le tribunal y aurait retenu que la justification avancée par le gouvernement pour invoquer l'urgence dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un règlement grand-ducal déclarant obligatoire un plan d'aménagement partiel ne serait pas utile au vu du délai que le gouvernement aurait laissé s'écouler depuis la décision de principe du gouvernement de procéder à l'élaboration dudit plan d'aménagement. Un tel reproche ne saurait valoir en l'espèce, puisque le gouvernement aurait agi avec célérité.

Le délégué du gouvernement précise ensuite que depuis 2011, le nombre de demandeurs de protection internationale au Luxembourg n'aurait cessé d'augmenter et que le manque de structures d'hébergement serait devenu un problème récurrent. Le Luxembourg figurerait parmi les trois pays européens accueillant le plus grand nombre de demandeurs de protection internationale par millier d'habitants. Le nombre de demandes ayant constamment augmenté aurait connu une importante progression de l'ordre de 20 % en juillet 2015. Ainsi, le gouvernement aurait dressé trois scénarios qui pourraient se réaliser jusqu'en décembre 2017, selon que l'afflux de migrants connaîtrait une augmentation de l'ordre de 15 %, de 30% ou encore que le taux d'arrivée serait autour des 4.000 par années. Selon les différents scénarios, le manque de lits pour héberger les migrants se chiffrerait entre 266 et 442 en décembre 2015, entre 1.100 et 3.689 en décembre 2016 et entre 2.180 et 7.895 en décembre 2017. Le délégué du gouvernement insiste sur la forte augmentation du nombre de demandeurs de protection internationale étant arrivés au Luxembourg à compter de septembre 2015. Il précise encore qu'un grand nombre desdits demandeurs seraient arrivés depuis des pays en crise, notamment de la Syrie et de l'Irak, de sorte qu'il y aurait lieu d'admettre que le nombre de demandeurs de protection internationale déboutés deviendrait décroissant. De plus, la majorité des nouveaux arrivés serait des hommes ayant voyagé seuls qui formuleraient une demande de regroupement familial, une fois le statut de réfugié accordé. Eu égard aux éléments précités, le gouvernement aurait identifié des structures d'accueil rapidement aménageables et pouvant loger les demandeurs de protection internationale en toute dignité. Ces sites auraient été supposés fermer au cours de l'année 2016. Face à l'afflux de migrants au Luxembourg, ces délais auraient pourtant été renégociés et auraient été prolongés jusqu'à la fin de l'année 2017. Aucune inertie ne saurait donc être reprochée au gouvernement.

Selon le délégué du gouvernement, les travaux de l'élaboration du POS litigieux auraient débutés en novembre 2015, à un moment où le Luxembourg aurait fait face à 800 arrivées de migrants par mois. Il aurait été impossible de prévoir l'évolution du flux des arrivées, de sorte qu'il aurait été indispensable de partir du scénario comptabilisant le taux d'arrivées le plus élevé. Ainsi, l'urgence aurait dû être invoquée, afin de ne pas rallonger inutilement les délais. D'ailleurs, au début de l'année 2016, le nombre de demandes enregistrées aurait toujours été au-dessus de la moyenne mensuelle enregistrée depuis 2011.

En dernier lieu, le délégué du gouvernement explique que si les bénéficiaires d'une protection internationale ne tombaient pas sous la compétence de l'office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, désigné ci-après par « l'OLAI », et ne devaient ainsi pas être logés dans les structures de l'OLAI, ce dernier serait pourtant obligé de les héberger en raison du manque d'autres possibilités.

Il conclut en retenant qu'il serait indéniable qu'un avis du Conseil d'État aurait nettement retardé le projet de règlement grand-ducal en cours bien au-delà du temps nécessaire pour réaliser une enquête publique. L'attente de l'avis ou d'avis complémentaires relatifs à d'éventuels amendements aurait prolongé l'attente pour la mise en place de containers et dépassé de loin les délais pour achever l'enquête publique du POS.

Il échet au tribunal de constater que les parties sont en désaccord sur la question de savoir si l'urgence invoquée dans le cadre de l'adoption du POS, ayant permis de ne pas solliciter l'avis du Conseil d'État, était justifiée.

Aux termes de l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 : « *Aucun projet ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des députés et, sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités ne sont soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis.* ».

Il se dégage de cette disposition légale qu'en principe, un règlement grand-ducal ne peut être pris qu'après que le Conseil d'Etat ait été entendu en son avis, à l'exception de l'hypothèse où, en raison de l'urgence, il n'y a pas lieu de recourir à cet avis.

Le juge administratif, saisi d'un recours tendant à l'annulation d'un acte administratif à caractère réglementaire, fondé sur l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, est appelé à vérifier si, dans le cadre de la procédure d'élaboration du règlement grand-ducal, le cas d'urgence inscrit à l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 a pu être invoqué. Il appartient dans ce contexte à la partie publique de soumettre à la juridiction administrative les éléments de motivation soumis au Grand-Duc à l'appui de l'urgence invoquée aux fins de vérification par la juridiction<sup>(2)</sup>.

En l'espèce, il est constant que le règlement grand-ducal précité du 29 mars 2016 n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Il ressort ensuite du document intitulé : « *Rapport justifiant le recours à la procédure d'urgence dans le cadre de l'avant-projet de règlement grand-ducal déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Mamer » et portant modification du plan d'occupation « Campus scolaire Tossebiérg et environs » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008* » versé en cause par le délégué du gouvernement, quant à la motivation de l'adoption du POS par la voie de l'urgence, que cette dernière se justifierait, d'une part, par l'arrivée massive de demandeurs de protection internationale au Luxembourg depuis l'année 2015 ayant amené le gouvernement à mettre sur pied une « *planification d'urgence d'accueil massif de demandeurs de protection internationale* » et impliquant la nécessité de procéder au plus vite à la publication du POS afin de permettre à l'administration des Bâtiments publics de commencer dans les meilleurs délais la construction de la structure d'accueil, et, d'autre part, par le fait que l'évolution de cet afflux massif de demandeurs d'asile en direction de l'Europe aurait été imprévisible et indépendante du contrôle du gouvernement luxembourgeois. Selon ledit rapport, l'augmentation importante du nombre de personnes cherchant une protection au Luxembourg s'expliquerait par la crise au Moyen-Orient et notamment les guerres civiles irakienne et syrienne, et par le fait que le Luxembourg devrait accueillir des demandeurs de protection internationale relocalisés à partir de la Grèce et de l'Italie en application des décisions 2015/1523 et 2015/1601. Le délégué du gouvernement a complété ces explications au cours de l'instance contentieuse en chiffrant concrètement le nombre de demandeurs de protection internationale arrivés au Luxembourg, en expliquant les différents scénarios futurs potentiels élaborés par le gouvernement et en chiffrant le manque de logements en découlant.

Face à ces explications, le tribunal est amené à conclure qu'en fin d'année 2015, le Grand-Duché était en effet confronté à l'arrivée d'un nombre élevé de demandeurs de protection internationale, ainsi qu'à la problématique en découlant nécessairement de les loger de manière adéquate et décente. D'ailleurs, face à la crise migratoire actuelle, une nécessité de voir organiser rapidement des logements pour les personnes

cherchant une protection au Luxembourg, n'est pas à nier. Toutefois, les explications de la partie étatique ne permettent pas de conclure que la situation aurait présenté un caractère à tel point urgent qu'elle aurait permis de se soustraire à l'obligation de faire aviser le projet de règlement grand-ducal par le Conseil d'Etat.

En effet, s'il ressort certes des chiffres, publiés par le ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'Immigration<sup>(3)</sup>, soumis au tribunal, que le nombre de demandes de protection internationale introduites en 2015, à savoir 2.447, s'est dédoublé par rapport aux années 2013 (1.070) et 2014 (1091), il convient toutefois de constater qu'en 2011, le nombre important et avoisinant de 2.171 demandes a été introduit, tandis qu'en 2012, le nombre de 2.057 demandes a été atteint. Ainsi, et contrairement aux explications de la partie étatique, le nombre élevé de demandes de protection internationale introduites en 2015 ne présentait pas un caractère exceptionnel. Le gouvernement ayant donc d'ores et déjà dû faire face à une situation fortement similaire, il ne pouvait pas valablement motiver l'urgence, invoquée pour se dispenser de demander l'avis du Conseil d'Etat, par le caractère exceptionnel de la situation à laquelle il était confronté.

Par ailleurs, s'il est vrai que durant les derniers mois de l'année 2015, le nombre de demandes de protection internationale introduites au Luxembourg était extrêmement élevé, dépassant largement les 300, voire 400 demandes par mois<sup>(4)</sup>, il n'en demeure pas moins qu'au début de l'année 2016, la situation s'est nettement calmée et que le nombre de demandes présentées par mois était en forte décroissance. Ainsi, il n'était plus que de 103 demandes au mois de mars 2016<sup>(5)</sup>. Face à la baisse du nombre de demandes de protection internationale introduites durant les trois premiers mois de l'année 2016, la situation d'urgence ne pouvait dès lors plus, au mois de mars 2016, être invoquée pour justifier la dispense de saisir le Conseil d'Etat.

Force est, encore, de constater que la partie étatique explique devoir honorer ses engagements internationaux et devoir accueillir des demandeurs de protection internationale relocalisés à partir de la Grèce et de l'Italie et qu'elle conclut que le respect de ces engagements risquerait de faire augmenter considérablement le nombre de demandeurs de protection internationale arrivant au Luxembourg. Toujours est-il que le document précité intitulé « *Statistiques concernant la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg Mois de mai 2016* », publié le 13 juin 2016, reste muet sur le nombre de demandeurs de protection internationale relocalisés au Luxembourg à partir de l'Italie ou de la Grèce et ne permet ainsi pas de conclure que lesdites relocalisations risqueraient de faire augmenter davantage le nombre des demandeurs de protection internationale devant être logés au Luxembourg, ni, *a fortiori*, de justifier l'invocation de l'urgence pour se dispenser de demander le Conseil d'Etat en son avis.

Enfin, si, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, l'avis des chambres professionnelles doit impérativement être requis, sans devoir nécessairement être obtenu préalablement à l'adoption d'un règlement grand-ducal, il n'en demeure pas moins qu'en l'espèce, sur les cinq avis sollicités, trois ont pu être déposés préalablement à l'adoption du POS, à savoir celui de la Chambre des salariés, celui de la Chambre des métiers et celui de la Chambre de commerce. Il ressort, par ailleurs, des visas du POS que les avis légalement requis du conseil communal ainsi que du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire, ont pu être sollicités et obtenus au cours de la procédure d'élaboration du POS. Dès lors, si, les avis précités ont pu être obtenus préalablement à l'adoption du POS, il n'apparaît aucune raison permettant d'expliquer l'impossibilité alléguée de consulter le Conseil d'Etat en son avis avant l'adoption du POS. Le gouvernement n'a, ainsi, pas pu se soustraire à son obligation de soumettre le projet de règlement grand-ducal pour avis au Conseil d'Etat sous prétexte de l'urgence. Il disposait, en effet, de la possibilité de saisir le Conseil d'Etat tout en lui communiquant les motifs requérant, le cas échéant, la célérité de son intervention. Un recours à la procédure d'urgence aurait toujours pu être envisagé dans l'hypothèse d'un retard de l'avis du Conseil d'Etat, mais il ne saurait être admis que la partie étatique n'a pas tenté d'obtenir l'avis de ce dernier<sup>(6)</sup>.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'à défaut de justification de l'urgence invoquée à la base de l'adoption du règlement grand-ducal déclarant obligatoire le POS, celui-ci a été pris en violation de l'article 2 (1), alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 12 juillet 1996, de sorte qu'il encourt l'annulation pour violation de la loi conformément à l'article 7 de la loi du 7 novembre 1996, sans qu'il n'y ait lieu d'analyser les autres moyens d'annulation invoqués par les demandeurs, cet examen devenant surabondant.

Enfin, la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 5.000 euros telle que formulée par les demandeurs est à rejeter étant donné qu'elle omet de spécifier la nature des sommes exposées non comprises dans les dépens et qu'elle ne précise pas à suffisance en quoi il serait inéquitable de laisser des frais non répétables à charge des demandeurs.

**Par ces motifs,**

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

déclare le recours en annulation irrecevable pour autant qu'il a été introduit au nom de Monsieur ....., de Madame ....., de Madame ....., de Madame ....., de Monsieur ....., de Madame ....., de Monsieur ....., de Madame ..... et de Madame .....

le déclare recevable pour le surplus ;

au fond le déclare justifié ;

partant annule le règlement grand-ducal du 29 mars 2016, publié au Mémorial A n°54 du 5 avril 2016, déclarant obligatoire le plan d'occupation du sol « *Structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale, déboutés de la procédure de protection internationale et bénéficiaires d'une protection internationale à Mamer* » et portant modification du plan d'occupation « *Campus scolaire Tosseberg et environs* » déclaré obligatoire par règlement grand-ducal du 13 mai 2008 » ;

rejette la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure de 5.000 euros telle que formulée par les demandeurs ;

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.

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, vice-président,

Daniel Weber, juge,

Michèle Stoffel, juge,

et lu à l'audience publique du 11 janvier 2018 par le vice-président, en présence du greffier assumé Vanessa Soares.

**Vanessa Soares**

**Françoise Eberhard**

(1) Trib. adm. 16 février 2000, n°11491 du rôle, V° Pas. adm. 2017, Actes réglementaires, n° 2, et les autres références y citées.

(2) Cour adm. 12 octobre 2006, n° 20513C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Lois et règlements, n° 99 et autres références y citées.

(3) Document intitulé : « *Statistiques concernant la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg Mois de mai 2016* », publié le 13 juin 2016.

(4) « *Statistiques concernant la protection internationale au Grand-Duché de Luxembourg Mois de mai 2016* », publié le 13 juin 2016 : 374 demandes en septembre 2015 ; 381 en octobre 2015 ; 423 en novembre 2015 et 429 en décembre 2015.

(5) *Ibidem* : 265 demandes en janvier 2016, 119 en février 2016 et 103 en mars 2016.

(6) voir dans le même sens : Cour adm. 17 juin 2010, n° 26753C du rôle, disponible sur [www.jurad.etat.lu](http://www.jurad.etat.lu)



**Règlement grand-ducal du 10 avril 2018 fixant les modalités d'organisation et les matières des examens de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que des examens de promotion des différentes catégories de traitement auprès de la Direction de la santé.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé ;

Vu la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ;

Vu l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ;

Vu la fiche financière ;

Notre Conseil d'État entendu ;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Santé et de Notre Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en conseil ;

*Arrêtons :*

**Chapitre 1<sup>er</sup> - Organisation des examens et appréciation des résultats**

*Section 1<sup>re</sup> - Organisation des examens*

**Art. 1<sup>er</sup>.**

Les examens sont organisés conformément aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen du concours d'admission au stage, de l'examen de fin de stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État.

*Section 2 - Appréciation des résultats de l'examen de fin de formation spéciale*

**Art. 2.**

L'appréciation de la réussite ou de l'échec à l'examen se fait conformément à l'article 19, paragraphe II, du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 déterminant l'organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le stage du personnel de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière pour les employés de l'État.

**Art. 3.**

Les examens d'ajournement ont lieu dans les trois mois de la proclamation du résultat de l'examen.

**Art. 4.**

Le candidat, qui pour des raisons indépendantes de sa volonté dûment établies, ne se présente pas à une ou plusieurs épreuves faisant partie de l'examen de fin de stage en formation spéciale, est obligé de se soumettre à toutes les épreuves de la prochaine session d'examen. La session de participation initiale est annulée dans son chef.

**Art. 5.**

La non-participation sans motif valable du candidat à une ou plusieurs épreuves de la session d'examen équivaut à un échec à l'examen.

**Art. 6.**

Le résultat final de l'examen de formation spéciale est arrêté sous forme d'un procès-verbal par la commission d'examen au plus tard au cours du troisième mois qui précède la fin du stage.

*Section 3 - Appréciation des résultats de l'examen de promotion***Art. 7.**

(1) Le candidat qui a obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points et au moins la moitié des points de chaque matière a réussi à l'examen de promotion.

(2) Le candidat qui a obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points sans avoir obtenu la moitié au moins des points dans une matière est ajourné dans cette matière. Les examens d'ajournement ont lieu dans les trois mois de la proclamation du résultat de l'examen. Le candidat qui n'a pas obtenu au moins la moitié des points à l'examen d'ajournement, a échoué à l'examen.

(3) A échoué à l'examen de promotion le candidat qui n'a pas obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points ou celui qui a obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points mais qui n'a pas obtenu la moitié au moins du total des points dans plus d'une matière.

**Art. 8.**

Le fonctionnaire qui a subi un échec à l'examen de promotion peut se présenter une nouvelle fois à l'examen. En cas de second échec, le candidat peut se présenter une dernière fois à l'examen de promotion après un délai minimum de cinq ans et à condition d'avoir suivi une formation spéciale à l'Institut national d'administration publique ou auprès d'un autre organisme de formation reconnu par le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions.

**Art. 9.**

La non-participation sans motif valable du candidat à une ou plusieurs des épreuves de la session d'examen équivaut à un échec.

Le candidat qui, pour un motif reconnu valable par la commission d'examen, ne se présente pas à une ou plusieurs épreuves faisant partie de la session d'examen de promotion, n'est pas considéré comme avoir échoué à l'examen de promotion. Il est examiné à une prochaine session d'examen de promotion dans les matières figurant au programme de la session de l'examen de promotion et dans les matières figurant au programme des examens partiels, à l'exception des matières pour lesquelles il a été valablement dispensé. Le candidat qui, pour la deuxième fois, ne se présente pas à une ou plusieurs épreuves faisant partie de la session d'examen de promotion, est considéré comme avoir échoué à l'examen de promotion.

**Art. 10.**

Le résultat de l'examen de promotion est arrêté sous forme d'un procès-verbal par la commission d'examen au cours du premier mois qui suit l'examen de promotion.

## Chapitre 2 - Formation spéciale des fonctionnaires-stagiaires des différents groupes de traitement

### Section 1<sup>re</sup> - Dispositions générales

#### Art. 11.

(1) La formation spéciale de fin de stage comprend des matières enseignées sous forme de sessions de formation fixées par le chef d'administration.

(2) Les sessions de formation peuvent comprendre des cours présentiels, des cours de travaux dirigés, des séances d'apprentissage accompagné sur le lieu du travail ou des cours d'auto-apprentissage par ordinateur. La nature des sessions de formation et les modalités d'organisation sont déterminées par le chef d'administration.

#### Art. 12.

(1) La fréquentation des cours de la formation spéciale est obligatoire. Sur demande écrite et pour des raisons exceptionnelles dûment motivées, le stagiaire peut bénéficier d'une dispense de certains cours de la formation spéciale. Les dispenses sont accordées par le chef d'administration.

Une dispense de la fréquentation d'un ou de plusieurs cours de formation peut être accordée au stagiaire s'il bénéficie d'un congé pour raisons de santé ou d'un congé extraordinaire conformément au règlement grand-ducal modifié du 3 février 2012 fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'État.

(2) Le candidat qui ne fréquente pas une partie des cours sans en avoir été dispensé ne pourra pas prendre part à l'examen.

(3) Le candidat qui, à la suite d'un premier échec à l'examen de formation spéciale, se représente à l'examen peut bénéficier d'une dispense de la fréquentation des cours de formation.

#### Art. 13.

Le temps de formation spéciale compte comme période d'activité de service.

### Section 2 - Catégorie de traitement A, groupe de traitement A1

#### Art. 14.

La formation spéciale des fonctionnaires-stagiaires relevant de la catégorie de traitement A, du groupe de traitement A1 est fixée à 90 heures et l'examen sanctionnant la fin de formation spéciale comporte des matières sanctionnées par une épreuve écrite et des matières certifiées par une attestation de présence.

#### Partie I - Matières certifiées par une attestation de présence :

Matière	Durée de formation
Organigramme de la Direction de la santé	2h
GED Sidoc utilisation et procédures	4h
Règlement horaire mobile	2h
Procédure Novatime	2h
Présentation Intranet	2h
Procédure réservation carpool	1h
Procédure élaboration budget	3h
L'organisation et le fonctionnement des différents services et divisions de la Direction de la santé	14h



## Partie II - Matières sanctionnées par un examen en fin de formation :

Matière	Durée de formation	Points
Connaissances générales de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé	8h	20
Les législations, règlements grand-ducaux et d'exécution spécifiques relevant du domaine de l'affectation et des attributions du candidat	32h	100
Les procédures et notes internes et la sécurité informatique	20h	60

## Section 3 - Catégorie de traitement A, groupe de traitement A2

**Art. 15.**

La formation spéciale des fonctionnaires-stagiaires relevant de la catégorie de traitement A, du groupe de traitement A2, est fixée à 100 heures et l'examen sanctionnant la fin de formation spéciale comporte des matières sanctionnées par une épreuve écrite et des matières certifiées par une attestation de présence.

## Partie I - Matières certifiées par une attestation de présence :

Matière	Durée de formation
Organigramme de la Direction de la santé	3h
GED Sidoc utilisation et procédures	6h
Règlement horaire mobile Procédure Novatime	3h 3h
Présentation Intranet Procédure réservation carpool	3h 2h
Procédure élaboration budget	4h
L'organisation et le fonctionnement des différents services et divisions de la Direction de la santé	16h

## Partie II - Matières sanctionnées par un examen en fin de formation :

Matière	Durée de formation	Points
Connaissances générales de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé	8h	20
Les législations, règlements grand-ducaux et d'exécution spécifiques relevant du domaine de l'affectation et des attributions du candidat	32h	100
Les procédures et notes internes et la sécurité informatique	20h	60

*Section 4 - Catégorie de traitement B, groupe de traitement B1***Art. 16.**

La formation spéciale des fonctionnaires-stagiaires relevant de la catégorie de traitement B, groupe de traitement B1 est fixée à 110 heures et l'examen sanctionnant la fin de formation spéciale comporte des matières sanctionnées par une épreuve écrite et des matières certifiées par une attestation de présence.

## Partie I - Matières certifiées par une attestation de présence :

Matière	Durée de formation
Organigramme de la Direction de la santé	3h
GED Sidoc utilisation et procédures	8h
Règlement horaire mobile	3h
Procédure Novatime	3h
Présentation Intranet	3h
Procédure réservation carpool	2h
Procédure élaboration budget	4h
L'organisation et le fonctionnement des différents services et divisions de la Direction de la santé	20h

## Partie II - Matières sanctionnées par un examen en fin de formation :

Matière	Durée de formation	Points
Connaissances générales de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé ;	8h	20
Les législations, règlements grand-ducaux et d'exécution spécifiques relevant du domaine de l'affectation et des attributions du candidat	32h	100
Les procédures et notes internes et la sécurité informatique	24h	60

*Section 5 - Catégorie de traitement C, groupe de traitement C1***Art. 17.**

La formation spéciale des fonctionnaires-stagiaires relevant de la catégorie de traitement C, groupe de traitement C1 est fixée à 90 heures et l'examen sanctionnant la fin de formation spéciale comporte des matières sanctionnées par une épreuve écrite et des matières certifiées par une attestation de présence.

## Partie I - Matières certifiées par une attestation de présence :

Matière	Durée de formation
Organigramme de la Direction de la santé	2h
GED Sidoc utilisation et procédures	5h
Règlement horaire mobile Procédure Novatime	3h 3h
Présentation Intranet Procédure réservation carpool	3h 2h
Procédure élaboration budget	4h
L'organisation et le fonctionnement des différents services et divisions de la Direction de la santé	14h

## Partie II - Matières sanctionnées par un examen en fin de formation :

Matière	Durée de formation	Points
Connaissances générales de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé	8h	30
Les outils de travail et la bureautique	22h	70
Les procédures et notes internes et la sécurité informatique	24h	80

*Section 6 - Catégorie de traitement D, groupes de traitement D1, D2 et D3***Art. 18.**

La formation spéciale des fonctionnaires-stagiaires relevant de la catégorie de traitement D, groupes de traitement D1, D2 et D3 est fixée à 60 heures et l'examen sanctionnant la fin de formation spéciale comporte des matières sanctionnées par une épreuve écrite et des matières certifiées par une attestation de présence.

## Partie I - Matières certifiées par une attestation de présence :

Matière	Durée de formation
GED Sidoc utilisation et procédures	6h
Règlement horaire mobile et procédure Novatime	2h
Présentation Intranet et procédure réservation carpool	2h
L'organisation et le fonctionnement des différents services et divisions de la Direction de la santé	14h

## Partie II - Matières sanctionnées par un examen en fin de formation :

Matière	Durée	Points
Connaissances générales de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé	6h	30
Les outils de travail et la bureautique	10h	50
Les procédures et notes internes et la sécurité informatique	20h	100

**Chapitre 3 - Examens de promotion des fonctionnaires****Art. 19.**

L'examen de promotion de la catégorie de traitement B, groupe de traitement B1 comporte :

- 1° l'élaboration d'un travail de conception et d'analyse en relation avec le domaine d'activité et les attributions du candidat (120 points) ;
- 2° un rapport écrit sur un thème ayant trait à la gestion de l'administration (60 points) ;
- 3° une épreuve écrite portant sur la législation et la réglementation générales de l'administration et la législation et la réglementation spécifiques relatives au domaine d'activité et aux attributions du candidat (60 points).

Le sujet du travail de conception et d'analyse et du rapport écrit de même que les matières de l'épreuve écrite à apprendre pour l'examen de promotion sont fixés par la commission d'examen respective au plus tard trois mois avant la date fixée pour l'examen de promotion.

**Art. 20.**

L'examen de promotion de la catégorie de traitement C, groupe de traitement C1 comporte :

- 1° l'élaboration d'un travail de conception et d'analyse en relation avec le domaine d'activité et les attributions du candidat (120 points) ;
- 2° un rapport écrit sur un thème ayant trait à la gestion de l'administration (60 points) ;
- 3° une épreuve écrite portant sur la législation et la réglementation générales de l'administration et la législation et la réglementation spécifiques relatives au domaine d'activité et aux attributions du candidat (60 points).

Le sujet du travail de conception et d'analyse et du rapport écrit de même que les matières de l'épreuve écrite à apprendre pour l'examen de promotion sont fixés par la commission d'examen respective au plus tard trois mois avant la date fixée pour l'examen de promotion.

**Art. 21.**

L'examen de promotion de la catégorie de traitement D, groupes de traitement D1, D2 et D3 comporte :

- 1° un rapport écrit sur un thème ayant trait à la gestion de l'administration (60 points) ;
- 2° une épreuve écrite portant sur la législation et la réglementation générales de l'administration et la législation et la réglementation spécifiques relatives au domaine d'activité et aux attributions du candidat (60 points).

Le sujet du rapport écrit de même que les matières de l'épreuve écrite à apprendre pour l'examen de promotion sont fixés par la commission d'examen respective au plus tard trois mois avant la date fixée pour l'examen de promotion.

#### Chapitre 4 - Dispositions abrogatoire et finale

**Art. 22.**

Le règlement grand-ducal du 10 février 1981 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion du personnel des cadres de la Direction de la santé est abrogé.

**Art. 23.**

Notre ministre de la Santé et Notre ministre ayant le Budget dans ses attributions sont chargés de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*La Ministre de la Santé,*  
**Lydia Mutsch**

*Le Ministre de Finances,*  
**Pierre Gramegna**

Palais de Luxembourg, le 10 avril 2018.  
**Henri**

