



Jugement du Tribunal administratif du 28 septembre 2017 (n° 37802 du rôle).

Audience publique du 28 septembre 2017

*Recours formé par
Monsieur ... et consorts, ... contre
le règlement grand-ducal du 15 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 et bénéficiaire d'une protection internationale à
Junglinster »
en présence de l'administration communale de Junglinster
en matière d'aménagement du territoire*

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 37802 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 20 avril 2016 par Maître Martine Lamesch, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de

- Monsieur et de son épouse, Madame demeurant ensemble
- Monsieur, demeurant à

tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 15 mars 2016, publié au Mémorial A n°46 du 23 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 et bénéficiaire d'une protection internationale à Junglinster* » ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Frank Schaal, demeurant à Luxembourg, du 26 avril 2016, portant signification de ce recours à l'administration communale de Junglinster, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, ayant sa maison communale à L-6114 Junglinster, 12, rue de Bourglinster ;

Vu la constitution d'avocat déposée au greffe du tribunal administratif le 27 avril 2016 par Maître Steve Helminger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de Junglinster, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 18 juillet 2016 ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 16 septembre 2016 par Maître Steve Helminger, au nom l'administration communale de Junglinster, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 7 octobre 2016 par Maître Martine Lamesch au nom des parties demanderesse ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 4 novembre 2016 ;

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

Entendu le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Martine Lamesch, Maître Steve Helminger et Monsieur le délégué du gouvernement Yves Huberty en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 3 avril 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.

Suivant avis du collège échevinal du 16 novembre 2015, il fut porté à la connaissance du public que le gouvernement avait déposé à la maison communale de Junglinster 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 Junglinster.

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 et son épouse, Madame, ainsi que Monsieur introduisirent en date du 31 décembre 2015 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 23 mars 2016, le règlement grand-ducal du 15 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 Junglinster* », ci-après désigné par « le POS », fut publié au Mémorial A, n°46.

Contre ce POS, Monsieur et son épouse, Madame, ainsi que Monsieur, ont fait introduire un recours en annulation à travers une requête déposée au greffe du tribunal administratif le 20 avril 2016 et inscrite sous le numéro 37802 du rôle. Par requête séparée déposée au greffe du tribunal administratif le même jour, inscrite sous le numéro 37803 du rôle, ils ont demandé à voir prononcer un sursis à exécution dudit règlement-grand-ducal en attendant la solution de leur recours au fond. Ladite affaire fut rayée par ordonnance rendue par le président du tribunal administratif le 26 avril 2016.

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

Le délégué du gouvernement se rapporte à prudence de justice en ce qui concerne l'intérêt à agir des demandeurs ainsi que la recevabilité du recours quant au délai et quant à la forme, tandis que l'administration communale de Junglinster conclut à l'irrecevabilité du recours pour défaut d'un intérêt à agir dans le chef des demandeurs.

En se référant à un jugement du tribunal administratif du 9 novembre 2015, inscrit sous le numéro 35074 du rôle, l'administration communale fait valoir qu'un recours dirigé contre un acte réglementaire devrait « être basé sur un intérêt suffisant de celui qui agit, en ce qu'il ne saurait se baser sur des seules considérations d'intérêt général, mais qu'il [devrait] au contraire faire état d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain (...) ». L'administration communale signale que les demandeurs résideraient à 1,8 kilomètres à vol d'oiseaux du « *site du Lënsterlycée* » - adjacent aux terrains concernés par le POS litigieux - et elle en conclut à l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt à agir dans leur chef au motif « *qu'au vu de la distance entre l'endroit visé par le règlement grand-ducal du 15 mars 2016 et le domicile des requérants, leur situation resterait quasiment inchangée et que leur recours se limite[rait] à défendre l'intérêt général au lieu d'un intérêt personnel et direct* ».

Les demandeurs déclarent disposer d'un intérêt à agir contre le règlement grand-ducal déféré. Ils soumettent à cet égard des photos au tribunal desquelles il ressortirait qu'ils disposeraient d'une vue directe et immédiate sur le site concerné par le POS, qui se trouverait à peine à 400 mètres de leurs maisons d'habitation

respectives. Ils critiquent les documents versés en cause par l'administration communale en argumentant qu'ils ne correspondraient pas à la réalité et demandent au tribunal de procéder à une visite des lieux en cas de contestations par les défendeurs et tiers intéressés relatives à la situation de leurs maisons d'habitation. Ils insistent encore sur l'envergure du projet à réaliser, qui prévoirait l'implantation d'une structure provisoire destinée à accueillir au maximum 600 personnes. Il s'agirait ainsi d'un projet imposant situé de surcroît sur une colline et qui ne s'intégrerait ni dans les alentours ni dans la nature environnante. Les demandeurs concluent qu'il existerait une proximité suffisante entre le site concerné par le POS et leurs domiciles pour établir dans leur chef un intérêt à agir contre ledit POS.

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, 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.

Quant à la question de la recevabilité du recours, il y a lieu de préciser que 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⁽¹⁾.

Face aux contestations de l'administration communale de l'intérêt des demandeurs à agir contre le POS au motif que la distance entre les terrains concernés par le POS et leurs parcelles serait trop élevée pour que la réalisation du POS puisse produire des effets directs sur leurs intérêts, le tribunal est amené à constater que la proximité immédiate entre les propriétés des demandeurs - domiciliés dans la rue « » - et les terrains concernés par le POS ressort sans équivoque du plan de la commune de Junglinster, à l'échelle de 1:100m, versé en cause par la partie étatique⁽²⁾, ainsi que des photographies versées en cause. Ainsi, le point le plus éloigné de la rue par rapport aux terrains concernés par le POS se situe à 500 mètres, à vol d'oiseaux, des terrains concernés par le POS. Si les parcelles des demandeurs ne sont dès lors pas directement adjacentes à celles concernées par le POS, elles sont tout de même très rapprochées du site concerné par le POS. Il ressort encore du plan précité que dans sa continuité, la rue « » mène tout droit au site concerné par le POS et que seuls des champs non construits séparent les quelques habitations situées le long de la partie Sud de ladite rue du site concerné par le POS. Dès lors, bien que les demandeurs ne puissent pas être considérés comme voisins immédiats dudit site, ils sont toutefois à considérer comme voisins du site. À ce titre, ils se prévalent d'un intérêt suffisant à agir contre le POS. En effet, la réalisation du projet prévu par ledit POS, autorisant dans un village à caractère rural un projet de construction d'une structure d'accueil d'une certaine envergure, portant sur l'installation d'un village conteneur 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 au cœur du village. Ils disposent dès lors d'un intérêt suffisant à faire vérifier par un tribunal la régularité ainsi que la légalité de la procédure d'élaboration et d'adoption du POS.

Le moyen d'irrecevabilité soulevé par l'administration communale de Junglinster est partant à rejeter pour ne pas être fondé.

Aucun autre moyen d'irrecevabilité n'ayant été soulevé, et le recours en annulation ayant, par ailleurs, été introduit dans les formes et délai de la loi, il est recevable.

Quant au fond

À l'appui de leur recours, les demandeurs se prévalent de multiples moyens.

Ainsi, premièrement, ils reprochent au POS de violer l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, désignée ci-après par « 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'État a été entendu en son avis. Ainsi, le POS sous analyse aurait été adopté sous couvert d'urgence sans consultation de la haute corporation, alors même qu'il aurait été possible de saisir différentes chambres professionnelles, dont notamment la chambre des Salariés, la chambre des métiers et la chambre de commerce, tandis que les avis des chambres de l'agriculture et de la chambre des fonctionnaires et Employés publics auraient été demandés.

En second lieu, ils soulèvent l'inconstitutionnalité de l'article 11 de la loi du 30 juillet 2013, dont la rédaction imprécise et contradictoire ne présenterait pas les garanties requises en vue d'assurer la protection du droit de propriété résultant des dispositions combinées des articles 32, paragraphe 3 et 16 de la Constitution.

Pour autant que le tribunal arriverait à la conclusion que l'article 11 précité était clairement libellé, ils reprochent au POS de créer une zone qu'ils intitulent « *zone de structure provisoire d'accueil d'urgence pour demandeurs de protection internationale* », dont l'existence ne serait prévue ni 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 », ni par son règlement d'exécution du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune et qui serait partant illégale.

Dans le même contexte, les demandeurs se prévalent d'une violation par le POS des objectifs retenus aux articles 1^{er} et 4 de la loi 30 juillet 2013, dans la mesure où le POS prévoirait l'implantation d'un village-conteneur, ayant une capacité d'accueil supérieure à celle autorisée par les dispositions légales invoquées.

En troisième lieu, les demandeurs font état d'une violation de la loi du 19 juillet 2004, en ce sens que le POS ne saurait, en tant que règlement grand-ducal, dispenser le gouvernement de devoir recourir à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier, tel qu'imposé par l'article 108bis de cette même loi, les demandeurs soutenant qu'aucune disposition de la loi du 30 juillet 2013 ne permettrait de déroger à ce principe, de sorte que l'article 8 du POS serait illégal.

Quatrièmement, les demandeurs invoquent une violation du principe de proportionnalité par le POS en faisant état de l'inadaptation d'un projet d'une telle envergure et ampleur au site et à la localité de Gonderange, ainsi qu'à la commune de Junglinster, de sorte qu'il y aurait contrariété à l'intérêt général et disproportion manifeste entre la mesure prise et le but recherché. Ils soutiennent en particulier qu'il y aurait manifestement disproportion entre les charges imposées aux résidents et aux demandeurs de protection internationale concernant notamment leur qualité de vie et le but recherché par le gouvernement.

En cinquième lieu, les demandeurs estiment que le POS impliquerait des incidences notables préjudiciables sur l'environnement et les animaux. Ainsi, le site choisi par les autorités se situerait en marge d'un habitat de vie de « *chauve-souris et d'oiseaux rares* ». Les demandeurs se fondent ensuite sur la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, pour critiquer l'étude sommaire d'évaluation des incidences sur l'environnement telle que réalisée et pour demander au tribunal d'ordonner la réalisation d'un complément d'instruction pour cette étude environnementale.

Quant au premier moyen invoqué par les demandeurs et tiré d'une violation de l'article 2 (1) de la loi du 12 juillet 1996, le délégué du gouvernement répond que sous certaines conditions, le gouvernement pourrait se dispenser de soumettre un projet de règlement grand-ducal au Conseil d'État pour avis. Dans une situation d'urgence, l'attente de l'avis du Conseil d'État sur un projet de règlement grand-ducal pourrait s'avérer problématique, tandis que l'avis des chambres professionnelles devrait être demandé mais non nécessairement obtenu préalablement à la soumission au Grand-Duc du règlement grand-ducal pour signature. De plus, le gouvernement aurait soumis au Grand-Duc des éléments destinés à justifier l'urgence invoquée et l'absence de saisine du Conseil d'État. Ainsi, l'État 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 », valables jusqu'aux 17 et 26 septembre 2017. 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 États 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 corroborées par des chiffres recueillis par la Direction de l'Immigration, l'État 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. De plus, l'évolution des événements extérieurs à l'origine de la crise migratoire ne serait pas prévisible et l'invocation de l'urgence n'aurait pas été une solution de facilité pour l'administration, mais correspondrait bien à des nécessités d'ordre pratique liées à des contraintes temporelles.

L'administration communale se réfère au rapport, qu'elle qualifie d'exhaustif, justifiant le recours à la procédure d'urgence pour soutenir qu'en raison de la crise au Moyen-Orient et notamment des guerres civiles irakienne et syrienne, le nombre de demandeurs d'asile se présentant dans les pays européens aurait été incessamment croissant. Concernant le Luxembourg, le nombre de demandes d'asile aurait doublé de l'année 2014 à l'année 2015 et les chiffres montreraient que le nombre de demandes de protection internationale ne cesserait de croître. Ainsi, l'État aurait été obligé de réagir rapidement et de créer des centres de logement. L'administration communale fait, à son tour, référence aux décisions 2015/1523 et 2015/1601 pour expliquer que le Luxembourg devrait accueillir des demandeurs de protection internationale relocalisés à partir de la Grèce et de l'Italie. Elle rappelle encore que le Luxembourg serait signataire de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés, approuvée par une loi du 20 mai 1953, et du Protocole relatif au statut des réfugiés, fait à New York, le 31 janvier 1967, approuvé par règlement grand-ducal du 6 janvier 1971, l'ensemble de ces dispositions étant ci-après dénommé « la Convention de Genève », l'obligeant à accueillir toute personne fuyant la guerre ou toute persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. En agissant promptement pour augmenter la capacité d'accueil des demandeurs d'asile, le Luxembourg ne répondrait donc pas uniquement à des nécessités d'ordre pratique, mais respecterait ses engagements internationaux qui devraient d'ailleurs prévaloir sur les normes nationales. Elle explique dans ce contexte qu'il serait impossible d'invoquer les dispositions du droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité.

Les demandeurs rétorquent que le POS serait entaché d'irrégularités procédurales, lesquelles auraient toutefois pu être découvertes en consultant le Conseil d'État. Quant à la crise migratoire et aux engagements internationaux invoqués à l'appui de leur défense par la partie étatique et l'administration communale, les demandeurs répliquent, d'une part, que la crise n'aurait pas été déclenchée d'un jour à l'autre et qu'il s'agirait d'un élément qui aurait pu être préparé à l'avance et, d'autre part, que les engagements internationaux constitueraient des engagements volontaires conclus par le Grand-Duché de Luxembourg lui-même dont la mise en œuvre aurait pu être échelonnée. La volonté de s'engager au niveau international en matière de politique de réfugiés ne pourrait pas permettre à l'État de ne plus respecter ses obligations envers ses citoyens et les normes juridiques internes applicables. L'urgence ne saurait pas non plus autoriser l'État à contourner la législation nationale applicable. Il s'agirait, en effet, d'une solution de facilité.

Les demandeurs ajoutent qu'il ressortirait des documents versés en cause par la partie étatique que le Luxembourg n'aurait à accueillir que 56 réfugiés en provenance de l'Italie et 181 en provenance de la Grèce au cours d'une année. De surplus, il se dégagerait desdits documents que les personnes relocalisées au Luxembourg à partir de la Grèce ou de l'Italie en application des décisions 2015/1523 et 2015/1601, ainsi qu'en application de l'accord conclu avec la Turquie, obtiendraient directement le statut de réfugié, de sorte qu'elles ne seraient plus à loger dans des centres de primo-accueil, destinés à héberger les demandeurs de protection internationale ainsi que les personnes déboutées de leur demande de protection internationale. Par ailleurs, les demandeurs de protection internationale en provenance des pays du Moyen-Orient et en particulier de la Syrie et de l'Irak ne constitueraient qu'un pourcentage de 30% dans les statistiques versées en cause par la partie étatique. Ces derniers ne seraient donc, du moins au Luxembourg, pas la cause d'importants flux migratoires. L'analyse des statistiques versées en cause par la partie étatique relèverait

encore un pic de demandes de protection internationale introduites en 2015, mais qu'en 2016, il n'y aurait plus lieu de parler d'afflux massif de demandeurs de protection internationale.

En guise de conclusion, les demandeurs ajoutent que le « *problème de logement* » serait connu de longue date, mais que le gouvernement aurait omis de prendre des mesures adéquates en temps utile. Ainsi, le cumul des omissions de la part du gouvernement aurait conduit à la situation présente. Or, l'inertie du gouvernement en matière de politique d'immigration et de logement de réfugiés durant des années ne saurait justifier le recours à l'urgence lors de l'adoption du POS litigieux.

Enfin, les demandeurs signalent que le rapport justificatif de l'invocation de l'urgence, versé en cause par le délégué du gouvernement ne porterait ni une date, ni la signature ou l'emblème d'un ministère, de sorte qu'il ne serait pas établi qu'il aurait effectivement été transmis et soumis au Grand-Duc.

Dans le cadre de son mémoire en duplique, le délégué du gouvernement conteste en premier lieu tout reproche relatif à une éventuelle inaction de la part du gouvernement en matière de politique de logement et d'immigration et fait valoir que dans le présent cas de figure, le gouvernement aurait agi avec célérité. Le délai écoulé entre la décision de principe du gouvernement de procéder à l'élaboration du POS et la date de signature du règlement grand-ducal le déclarant obligatoire ne serait que de quelques mois. Ainsi, la décision de principe daterait du 23 octobre 2015, tandis que le règlement grand-ducal déclarant le POS obligatoire daterait du 15 mars 2016.

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, dont la solution ne serait pas transposable au cas d'espèce. Ainsi, 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 être fait en l'espèce, puisque le gouvernement aurait agi avec célérité.

Le délégué du gouvernement précise encore 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 international 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 septembre 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, en 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.

À titre liminaire, le tribunal constate, quant à la question, soulevée par les demandeurs, de savoir si le rapport justifiant l'invocation de l'urgence a effectivement été transmise au Grand-Duc, que la pièce versée en cause par le délégué du gouvernement et intitulée « *Note à l'attention du Grand-Duc soulignant la nécessité de devoir recourir à la procédure d'urgence sur base de l'article 2 (1) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État* » se compose (i) d'une page de garde portant l'entête du ministère du Développement durable et des Infrastructures datée au 7 mars 2016 et portant comme seule inscription : « *Projet de règlement grand-ducal du XXX 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 Junglinster* » », (ii) d'un courrier du 7 mars 2016 par lequel le ministre du Développement durable et des Infrastructures a transmis au Premier ministre, ministre d'État, le projet de règlement grand-ducal précité, ainsi que (iii) d'un document non daté et non signé portant l'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 Junglinster* » ». Par ailleurs, la page de garde précitée porte un premier tampon avec la mention : « *Ministère d'État ENTRÉE le 10 MARS 2016* » ainsi qu'un second tampon avec la mention : « *Palais de Luxembourg, le 15. 03. 2016* ». La page de garde étant à considérer comme faisant partie du rapport expliquant le recours à la procédure d'urgence, ce dernier porte donc, contrairement aux affirmations des demandeurs, l'emblème du ministère du Développement durable et des Infrastructures, ainsi qu'un courrier de transmission daté et signé par le ministre du Développement durable et des Infrastructures, de sorte que le tribunal est amené à conclure qu'il a bien été transmis au Grand-Duc et réceptionné par ce dernier. L'argument afférent est partant à rejeter.

Il échet ensuite 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'État 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'État 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⁽³⁾.

En l'espèce, il est constant que le règlement grand-ducal précité du 15 mars 2016 n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'État.

Il ressort du rapport rédigé par le ministre du Développement durable et des Infrastructures, soumis le 15 mars 2016 au Grand-Duc, 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'État.

En effet, s'il ressort certes des chiffres, publiés par le ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'Immigration^[4], 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'État, 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⁽⁵⁾, 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⁽⁶⁾. 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'État.

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'État en son avis.

Enfin, si, contrairement à l'avis du Conseil d'État, 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'État 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'État sous prétexte de

l'urgence. Il disposait, en effet, de la possibilité de saisir le Conseil d'État 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'État, mais il ne saurait être admis que la partie étatique n'a pas tenté d'obtenir l'avis de ce dernier⁽⁷⁾

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^{er} 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.

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 15 mars 2016, publié au Mémorial A n°46 du 23 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 et bénéficiaire d'une protection internationale à Junglinster* » ;

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'État aux frais.

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, vice-président,

Daniel Weber, juge,

Michèle Stoffel, juge,

et lu à l'audience publique du 28 septembre 2017 par le vice-président, en présence du greffier Xavier Debenstedt.

s. Xavier Drebenstedt

s. 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) Pièce n°18, intitulée : « *Carte de Junglinster avec indication des emplacements des arrêts de bus et de train à proximité du futur village-container* ».

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

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

(5) « *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.

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

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

