

# **Association des Conseils d'Etat et des Juridictions Suprêmes de l'Union Européenne**

*Colloque de Leipzig du 28 au 30 mai 2006*

## **Rapport luxembourgeois**

*Paul Schmit  
Conseiller d'Etat*

*Jean-Mathias Goerens  
Vice-Président de la Cour Administrative*

### **Considérations liminaires**

#### ***Identification du problème***

L'étude de cas proposée vise la construction par l'Etat luxembourgeois d'une nouvelle autoroute dont le tracé

- s'étend sur le territoire de plusieurs communes,
- longe, voire traverse des zones d'habitation (dont, dans un cas, l'extension est projetée du côté opposé de l'axe autoroutier à construire),
- empiète sur deux zones protégées, la première au titre de la directive « oiseaux » 79/409/CEE, la seconde au titre de la directive « habitat » 92/43/CEE,
- évolue pour le reste à travers des zones de cultures agricoles, et
- est censé générer dès l'ouverture de l'autoroute un volume de trafic causant une pollution de l'air à un degré tel que les valeurs-limites de la directive 1999/30/CE risquent d'être dépassées.

Au vu de la répartition des compétences au niveau du Gouvernement, l'Administration des Ponts et Chaussées en assumera, sous la responsabilité politique du Ministère des Travaux publics, la maîtrise de l'ouvrage.

#### ***Inventaire sommaire de la législation applicable***

La procédure administrative applicable dans le cas d'espèce fait intervenir les dispositions légales suivantes :

- la législation sur l'aménagement du territoire (loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire),
- la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles (loi du 19 janvier 2004 °concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, °modifiant la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et

- autres agglomérations importantes et °complétant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement),
- la législation concernant la création d'une grande voirie de communication (loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes),
  - la législation concernant l'aménagement communal et le développement urbain (loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain),
  - la législation de transposition en droit national interne de la directive 97/11 /CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (projet de loi en instance d'approbation, déposé le 26 août 2003 et avisé par le Conseil d'Etat le 18 janvier 2005),
  - la législation sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement (loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement),
  - le règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 2000 portant application de la directive 1999/30/CE modifiée du Conseil du 22 avril 1999 relative à la fixation des valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant.

A noter que la loi précitée du 19 janvier 2004 porte e.a. transposition de la directive « habitat » 92/43/CEE et de la directive « oiseaux » 79/409/CEE.

Enfin, les paramètres de construction de l'autoroute qui se dégagent de l'hypothèse de l'étude de cas proposée font admettre que le projet en question requiert l'approbation du législateur en vertu de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui fixe à 7,5 millions d'euros le seuil du coût total d'un projet d'infrastructure réalisé au profit de l'Etat à partir duquel l'autorisation par une loi spéciale est requise en application de l'article 99 de la Constitution.

## **1. La procédure administrative à respecter**

### ***1.1. Les exigences en matière d'aménagement du territoire***

*Remarque liminaire* : La loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes prévoit que dans la mesure du possible toute nouvelle voirie est établie à l'écart des centres d'habitation. Au regard de l'hypothèse de travail proposée, il est admis que le choix d'un tracé situé davantage à l'écart d'aires résidentielles n'a pas pu être trouvé.

En principe le projet autoroutier sera inscrit dans le plan directeur sectoriel « Transports », actuellement en voie d'élaboration.

Les plans directeurs sectoriels sont définis par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire comme visant un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales et comme intégrant et précisant pour les secteurs d'activités concernés les options nationales et les programmations sectorielles de la politique d'aménagement du territoire. Ces plans sont adoptés sous forme de règlement grand-ducal.

Le plan directeur sectoriel modifie de plein droit les plans d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers ne sont pas compatibles avec ce plan.

Au cas où le plan directeur sectoriel ne serait pas disponible au moment du lancement du projet autoroutier, ce dernier pourrait aussi faire l'objet d'un *plan d'occupation du sol* (= plan d'aménagement portant sur des parcelles cadastrales constituant une aire déterminée à aménager en lui conférant une affectation précise et détaillée). Le plan d'occupation du sol est également adopté sous forme de règlement grand-ducal qui présuppose une consultation publique et une prise de position des autorités des communes territorialement concernées et modifie de plein droit, tout comme le plan directeur sectoriel, les plans d'aménagement communaux en cas d'incompatibilité.

### ***1.2. La prise en compte de l'aménagement communal***

Abstraction faite des instruments réglementaires dont dispose l'Etat (plan directeur sectoriel « transports » et plan d'occupation du sol) pour modifier des *plans d'aménagement communaux* (cf. partie 1.1. ci-avant) le maître de l'ouvrage du projet autoroutier (en l'occurrence le Ministère des Travaux publics et l'Administration des Ponts et Chaussées) a la faculté, comme tout particulier, de faire valoir ses observations et objections contre le projet des autorités communales de créer les préalables pour étendre une zone résidentielle existante du côté opposé du tracé projeté pour la construction de l'autoroute. Selon le cas, la réclamation peut intervenir dans le cadre de la procédure de modification du plan d'aménagement général existant ou de mise en valeur de zones de réserve ou de zones de développement identifiées dans le plan d'aménagement général adopté antérieurement.

Il convient d'ajouter qu'en tout état de cause, le *domaine de la voirie* projetée s'établira, en application de la loi précitée du 16 août 1967, sur une largeur de 45 m (la largeur de la zone étant étendue à 150 m – et exceptionnellement à 250 m pour l'aménagement d'un carrefour particulièrement difficile - à la hauteur des accès et sorties), cette largeur comprenant le domaine proprement dit de la voirie autoroutière ainsi que des deux côtés une bande de sécurité large de 12 m. Il est prévu d'amender la législation en question pour compléter la largeur du domaine de la voirie, tel que défini ci-avant, par une servitude s'imposant aux propriétés limitrophes et constituant une zone *non aedificandi* des deux côtés du domaine autoroutier d'une largeur de 25 m.

Si les autorités communales concernées étaient d'accord pour tenir compte dans leurs plans d'aménagement général et particuliers des servitudes qui résultent du projet

autoroutier pour le développement urbain en perspective, les instruments légaux précités (cf. partie 1.1. ci-avant) n'auraient évidemment pas besoin d'être activés pour assurer la réalisation du projet autoroutier, variante pourtant peu probable face aux réalités sur le terrain.

### ***1.3. La procédure d'approbation légale du projet***

La nouvelle procédure d'approbation des projets de construction routière de grande envergure mise en place dans le cadre de la loi budgétaire pour 2006 prévoit une double intervention du législateur.

Chaque année, un relevé des projets routiers nouveaux ayant atteint la maturité technique d'avant-projets sommaires est soumis à la Chambre des Députés par le Gouvernement. Après examen du relevé par la commission parlementaire compétente (en l'occurrence la commission des Travaux publics), la Chambre se prononce par une motion en faveur des projets qu'elle entend maintenir sur le relevé gouvernemental en assortissant, le cas échéant, son accord de conditions relatives à la mise en œuvre des différents projets retenus.

Le projet bénéficiant de l'accord de principe de la Chambre des Députés est ensuite introduit dans la procédure d'évaluation de ses incidences sur l'environnement (en application de la loi en projet sur la transposition en droit national interne de la directive 97/11/CE du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement).

Cette procédure d'évaluation comporte en première phase l'élaboration d'une notice d'impact sur l'environnement et d'une notice d'impact sur la sécurité. Cette phase est suivie par la mise au point d'une étude d'impact comparative (cf. partie 1.4. ci-après).

Le volet « étude d'impact comparative » (avec consultation du public) de l'étude d'impact terminée et la vérification du respect des conditions relevant de la législation sur la protection de la nature, y compris les exigences de l'autorisation ministérielle précitée, effectuée, le projet autoroutier est soumis pour confirmation au Gouvernement, et les crédits nécessaires à la réalisation de l'avant-projet détaillé sont inscrits dans la loi budgétaire, voire provisionnés dans le Fonds des routes (cf. loi du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie et d'un fonds des routes).

L'étude d'évaluation de l'impact environnemental du projet est poursuivie par l'engagement de la phase « étude d'impact détaillée », celle-ci étant élaborée sous la responsabilité du Ministre des Travaux publics sur base d'un cahier des charges qui est déterminé dans un règlement grand-ducal pris à l'initiative du Ministre de l'Environnement.

Comme le projet d'autoroute sous examen affecte également des zones protégées d'intérêt communautaire au sens de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de

la nature et des ressources naturelles (« réseau Natura 2000 ») et fait de la façon intervenir les exigences des directives « oiseaux » 79/409/CEE et « habitat » 92/43/CEE, il doit en outre faire l'objet d'une autorisation du Ministre de l'Environnement. Cette autorisation requiert au préalable une évaluation des incidences du projet sur l'environnement ainsi que les informations à fournir par le demandeur de l'autorisation (dans le cas d'espèce: le Ministère des Travaux publics ou l'Administration des Ponts et Chaussées).

Dès l'obtention de l'autorisation ministérielle prescrite par la législation sur la protection de la nature qui définit les mesures compensatoires utiles sur base des résultats de l'« étude d'impact détaillée », le projet de loi est définitivement élaboré (texte du projet de loi, exposé des motifs, commentaire des articles, fiche financière, relevé des mesures compensatoires en matière de protection de la nature et de réaménagement des traversées d'agglomérations libérées du trafic de transit suite à l'ouverture de l'autoroute).

Au moment où la loi d'approbation du projet autoroutier a été adoptée selon la procédure législative usuelle, l'Administration des Ponts et Chaussées procède à l'établissement du projet d'exécution, les emprises sont acquises par le comité d'acquisition de l'Etat, et l'adjudication des travaux est initiée.

Enfin, un règlement grand-ducal détermine les conditions d'aménagement et d'exploitation de l'autoroute visant l'environnement humain et naturel et plus particulièrement la protection de l'air, de l'eau, du sol, de la faune et de la flore, la lutte contre les vibrations, ainsi que la sécurité du public et du voisinage.

#### ***1.4. L'évaluation de l'impact sur l'environnement***

Cette évaluation intervient sur base du projet de loi précité portant transposition de la directive 97/11/CE, l'évaluation étant obligatoire aux termes de l'article 4 du projet de loi comme concernant un projet de construction d'une autoroute (cf. chiffre 7-b de l'annexe I de la directive 97/11/CE).

La première phase de la procédure d'évaluation consiste à établir une notice d'impact sur l'environnement (= première analyse sommaire des facteurs à prendre en considération par l'étude d'évaluation proprement dite et destinée à juger de l'opportunité de poursuivre la procédure). Cette notice est élaborée par le maître de l'ouvrage. Le projet fait parallèlement l'objet d'une notice d'impact sur la sécurité (= analyse servant à identifier, à décrire et à évaluer les conséquences directes et indirectes du projet sur la sécurité tant des usagers empruntant l'autoroute à construire que des riverains qui en sont les voisins directs).

L'étape suivante prévoit la réalisation d'une étude d'impact comparative par le Ministère de l'Aménagement du Territoire (avec le concours des autres départements ministériels concernés), basée sur l'avant-projet sommaire et comportant une analyse d'une ou

plusieurs variantes permettant d'évaluer pour chacune les éléments quantifiables et qualitatifs en présence.

Le dossier comprenant l'avant-projet sommaire, la notice d'impact sur l'environnement, la notice d'impact sur la sécurité ainsi que l'étude d'impact comparative est soumis à la consultation du public et à l'avis des autorités communales territorialement concernées.

L'aboutissement de la procédure consultative permet au Gouvernement d'autoriser l'élaboration de l'avant-projet détaillé (cf. partie 1.3. ci-avant), après avoir au préalable fait établir par le maître de l'ouvrage une *étude d'impact détaillée* sur base du cahier des charges déterminé par un règlement grand-ducal pris sur initiative du Ministre de l'Environnement (cf. partie 1.3. ci-avant). Cette étude d'impact détaillée prend notamment soin d'identifier les mesures compensatoires qui sont proposées par le Ministre de l'Environnement et reprises dans un règlement grand-ducal.

La loi d'approbation du projet autoroutier doit obligatoirement tenir compte de ces mesures compensatoires tant au niveau de l'enveloppe financière que dans le cadre du plan parcellaire sujet à emprise.

### ***1.5. Les mesures de protection de la nature et des ressources naturelles***

Il est rappelé que les directives 79/409/CEE « oiseaux » et 92/43/CE « habitat » ont été transposées en droit national interne par la loi précitée du 19 janvier 2004. Comme le tracé autoroutier est censé traverser des zones protégées d'intérêt communautaire, il doit faire l'objet d'une *autorisation spéciale du Ministre de l'Environnement* qui vérifie si les procédures d'évaluation d'impact environnemental et les critères de définition des mesures de compensation requises ont été respectés avec une prise en compte appropriée des résultats de la consultation publique prévue à la suite de l'étude d'impact comparative (cf. partie 1.4. ci-avant). Comme dans le cas d'espèce une zone « habitat » au sens de la directive 92/43/CEE précitée est touchée par le projet autoroutier, le dossier d'évaluation d'impact environnemental sera notifié à la Commission européenne avec évocation des raisons impératives d'intérêt public majeur (tenant à des considérations d'aménagement du territoire, de développement de nouvelles zones d'activités économiques ou d'habitation à raccorder au réseau routier national, de délestage de traversées routières de localités) retenues sur le plan national pour justifier la réalisation du projet autoroutier (cf. article 6, paragraphe 4 de la directive); ce n'est que suite à l'avis favorable de la Commission que le Ministre de l'Environnement délivrera son autorisation.

Le *règlement grand-ducal destiné à définir les mesures de compensation* prendra par ailleurs soin d'arrêter la délimitation géographique exacte des zones traversées par le tracé autoroutier, le relevé des espèces à protéger, et les principaux objectifs de conservation visés. S'y ajoutent, le cas échéant, comme contraintes supplémentaires, d'autres servitudes particulières aux zones protégées à traverser qui se dégagent des plans de gestion que le Ministre de l'Environnement aura fait élaborer, ou encore du cadre réglementaire en matière de protection de l'air (cf. partie 1.6. ci-après).

## ***1.6. La protection de l'air***

Dans la mesure où le règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 2000 qui a transposé la directive 1999/30/CE se borne 1° à déterminer les valeurs-limites de concentration d'anhydride sulfureux, de dioxyde d'azote, d'oxydes d'azote, de plomb et de particules dans l'air ambiant ainsi que les seuils d'alerte afférents, 2° à arrêter les méthodes d'évaluation des concentrations ambiantes de ces substances et 3° à organiser l'information du public y relative, les normes en question ne comportent aucun effet contraignant direct pour le projet autoroutier. Toutefois, ces normes pourront servir de référence dans le cadre de l'évaluation de l'impact environnemental du projet dans la mesure où leur évaluation sera prévue dans le cahier des charges, en vue d'être prises en compte tant au niveau de la conception constructive du projet qu'à celui des mesures compensatoires. De la sorte, le respect des valeurs-limites de la directive pourra être garanti.

## **2. Le droit d'accès à l'information et la participation du public**

Les différentes procédures à respecter comportent toutes à un titre ou un autre le droit de particuliers de présenter leurs observations et leurs objections contre le projet autoroutier.

### ***2.1. La participation publique lors de l'élaboration du plan directeur sectoriel « transports » ou du plan d'occupation du sol***

Le projet de plan directeur sectoriel élaboré sous la responsabilité du Gouvernement est soumis à l'avis des communes à émettre sous forme d'une délibération du conseil communal dans un délai de trois mois après communication. Le projet fait ensuite l'objet d'une déclaration du Ministre de l'Aménagement du Territoire devant la Chambre des Députés avant d'être déclaré obligatoire par voie de règlement grand-ducal et publié au Mémorial.

Dans l'hypothèse où, en l'absence d'un tel plan directeur sectoriel, le projet autoroutier fait l'objet d'un plan d'occupation du sol, la décision d'élaboration de ce plan est prise par le Gouvernement et communiquée aux collègues des bourgmestre et échevins des communes concernées, appelés à prendre position dans un délai de trois mois. Le projet de plan d'occupation du sol est déposé pendant 30 jours dans les mairies des communes concernées en vue de permettre au public d'en prendre connaissance et de présenter ses observations (dans les 45 jours à compter du dépôt public). Les autorités communales sont tenues d'organiser pendant cette période au moins une réunion d'information publique qui se tient en présence des autorités gouvernementales compétentes. A l'échéance, elles transmettent au Gouvernement les observations recueillies de la part des particuliers en y joignant leur prise de position sur l'ensemble du projet, intégrant les

observations du public (délai : 3 mois à compter de la communication du projet par le Gouvernement). Après nouvelle délibération, du Gouvernement le plan d'occupation du sol est déclaré obligatoire et publié sous forme de règlement grand-ducal au Mémorial.

## ***2.2. La consultation publique lors de l'étude d'évaluation de l'impact environnemental***

D'emblée il convient de noter que les conditions qui sont imposées par le droit du public d'être informé sur le projet de construction de l'autoroute et de prendre une part active aux conditions d'élaboration du projet, et qui concernent la prise en compte des exigences environnementales, la protection de la nature et des ressources naturelles (y compris les exigences des directives « habitat » et « oiseaux ») ainsi que le respect des valeurs limites de certaines substances nocives dans l'air ambiant sont en pratique regroupées dans une seule et même procédure prévue par la loi en projet relative à la transposition de la directive 97/11/CEE précitée.

Le dossier relatif au projet autoroutier est soumis à la consultation publique et comprend à cet effet l'avant-projet sommaire, la notice d'impact sur l'environnement, la notice d'impact sur la sécurité routière ainsi que l'étude d'impact comparative.

L'information afférente se fait sous forme d'annonces publiées dans au moins quatre quotidiens luxembourgeois ainsi que sous forme d'avis affichés dans chacune des communes concernées (une fois à la mairie et une fois à un emplacement situé sur le tracé), l'affichage devant avoir lieu au plus tard 10 jours après réception du dossier et ce pendant 30 jours.

En vue de sa consultation par le public, le dossier est déposé parallèlement pendant la même période à la mairie de chacune des communes concernées (= les communes traversées par l'autoroute ou situées dans un rayon de 500 mètres à partir du tracé de celle-ci).

Les observations écrites sont recueillies par le bourgmestre ou son délégué au cours du prédit délai. En plus, il est procédé dans les communes concernées à une consultation publique lors de laquelle tous les intéressés qui se présentent sont entendus, la consultation étant documentée dans un procès-verbal.

Au plus tard un mois après l'échéance du délai précité, le collège des bourgmestre et échevins renvoie le dossier au Gouvernement (en 3 exemplaires destinés aux Ministres en charge respectivement des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement) contenant les pièces de procédure, le procès-verbal de la consultation publique, les observations écrites des particuliers ainsi que l'avis du collège des bourgmestre et échevins. L'objet de la consultation publique est d'orienter le Gouvernement dans le choix du tracé.

Ce choix du tracé par le Gouvernement ne lie pourtant pas le Ministre de l'Environnement pour ce qui est des conditions qu'il est appelé à définir dans le cadre des

initiatives dont il a la prérogative légale (projet de règlement grand-ducal concernant le cahier des charges relatif à l'étude d'impact détaillée à effectuer par le maître de l'ouvrage, projet de règlement grand-ducal définissant les mesures compensatoires, y compris les servitudes spéciales pour la traversée des zones protégées, projet de règlement grand-ducal relatif aux conditions d'aménagement et d'exploitation du projet et visant l'environnement humain et naturel) et de l'autorisation à délivrer au titre de la loi précitée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

### ***2.3. Le droit d'accès du public aux informations environnementales***

Hormis les procédures de publication et de diffusion des informations environnementales qui s'imposent aux autorités publiques dans le cadre des procédures légales en vigueur et qui ont été examinées aux parties 2.1. et 2.2., la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement garantit en outre le droit d'accès aux informations environnementales en dehors de toute procédure de consultation publique officielle.

Cette loi transpose en droit national interne la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil. La directive 2003/4/CE a été édictée dans le sillage de l'adhésion de la Communauté européenne et de ses Etats membres à la Convention ONU/CEE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite Convention d'Aarhus).

Tout intéressé peut donc en dehors des procédures de consultation décrites ci-avant se prévaloir des droits prévus par la loi précitée pour avoir accès aux informations dont dispose l'Administration quant à l'évaluation environnementale du projet autoroutier. A cet égard, il a droit à l'ensemble des informations environnementales réunies par l'Administration publique (sauf les exceptions légales prévues dans ce contexte), sans qu'il soit obligé de faire valoir un intérêt pour en obtenir communication. La loi règle en outre les délais dans lesquels l'Administration doit s'exécuter ainsi que les formes et supports destinés à faciliter la diffusion de ces informations dont la consultation est en principe gratuite.

### **3. Les voies de droit**

Les décisions tant réglementaires qu'individuelles visées ci-dessus peuvent faire l'objet de recours en annulation devant le tribunal administratif avec possibilité d'appel devant la Cour administrative conformément à la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et à celle du 21 juin 1999 relative à la procédure devant ces juridictions.

*Loi du 7 novembre 1996, art. 2 :*

"Le tribunal administratif statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements. (...)."

*Loi du 7 novembre 1996, art. 7 :*

"Le tribunal administratif statue encore sur les recours dirigés pour incompétence, excès ou 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.

Ce recours n'est ouvert qu'aux personnes justifiant d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, le recours est encore ouvert aux associations d'importance nationale, dotées de la personnalité morale et agréées au titre d'une loi spéciale à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens de cette loi spéciale.

Le recours visé ci-avant n'est ouvert dans le chef des associations que pour autant que l'acte administratif à caractère réglementaire attaqué tire sa base légale de la loi spéciale dans le cadre de laquelle l'association requérante a été agréée. (...)."

Le recours prévu à l'article 2 de la loi du 7 novembre 1996 peut être dirigé contre la décision du Ministre de l'Environnement visée ci-dessus (cf. parties 1.3. et 1.5. ci-avant) alors que les décisions finalisées par voie de règlement grand-ducal peuvent faire l'objet du recours de l'article 7.

En la matière visée, seules les décisions à prendre sur base de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles peuvent faire l'objet d'un recours en réformation.

Le délai d'introduction des recours est de trois mois et le délai d'appel de 40 jours.

#### **4. La capacité d'ester en justice**

Pour les personnes physiques, la recevabilité d'une demande en justice est fonction de l'existence d'un intérêt né et actuel dans le chef du plaideur.

Le droit d'agir d'associations, à condition qu'elles aient observé toutes les conditions légales leur conférant la personnalité juridique, est réglé par l'article 7 susvisé de la loi du 7 novembre 1996.

En particulier :

1. (*cf. partie 1.6. ci-avant*) Dans la mesure où il doit être admis que le voisin soit majeur et maître de ses droits, il dispose de la capacité d'ester en justice. Une autre question serait celle de la recevabilité de la demande qui est subordonnée à l'existence d'un intérêt. Celui-ci pourrait exister à l'égard des décisions ayant autorisé le projet au mépris des dispositions de la réglementation afférente. Dans un autre ordre d'idées des plaintes pénales pour non-respect des normes en vigueur voire la saisine d'instances communautaires pourraient être envisagées.
2. Les communes sont impliquées dans le déroulement des procédures. Le projet, comme exposé ci-dessus (*cf. partie 1.2. ci-avant*), dérogera de plein droit au plan d'aménagement communal. Toutefois, l'instrument de mise en œuvre, un règlement grand-ducal, est susceptible de recours en annulation de la part des parties ayant un "intérêt personnel, direct, actuel et certain". Il n'existe pas de jurisprudence à avoir tranché si une commune concernée par un projet de ce genre compte parmi les personnes visées.
3. Les prises de décision pertinentes se faisant au niveau du Gouvernement, une intervention contentieuse d'instances relevant pareillement de l'Etat contre les décisions en question ne se conçoivent guère. La solution devrait se chercher au niveau politique.
4. L'agriculteur dispose de tous les droits de recours en matière d'expropriation, en particulier le recours civil tenant à la fixation de l'indemnisation et le recours administratif visant au respect de la légalité de la procédure.
5. *cf. art. 7 de la loi du 7 novembre 1996.*
6. Il n'y a pas de texte particulier en la matière. Une solution par analogie au point qui précède pourrait être envisagée, en tenant compte de la capacité d'ester en justice dont l'association est revêtue dans son droit national, dans la mesure où celle-ci ne se heurterait pas à des considérations de droit national relevant de l'ordre public.

## **5. Ampleur du droit d'introduire une plainte**

Jugé que :

Rôle du juge – **examen de la décision déferée sur base des moyens invoqués** – loi du 7 novembre 1996, art. 2 (1) – *Dans le cadre d'un recours en annulation, le tribunal statue par rapport à la décision administrative lui déferée sur base des moyens invoqués par la*

*partie demanderesse tirés d'un ou de plusieurs des cinq chefs d'annulation énumérés à l'article 2(1) de la loi du 7 novembre 1996, de sorte que son pouvoir de contrôle est essentiellement limité dans la mesure des griefs invoqués, eux-mêmes conditionnés par l'intérêt à agir existant dans le chef du recourant à la base de la requête introduite – TA 21-6-99 (10874, confirmé par arrêt du 15-2-2000, 11420C); TA 19-2-01 (11413, confirmé par arrêt du 27-11-01, 13166C)*

## **6. Etendue du contrôle du juge**

Le contrôle du juge en cette matière, qui relève des recours contre les actes à caractère réglementaire, ne s'étend pas à des considérations d'opportunité, mais englobe tous les aspects de régularité formelle et matérielle, en ce qui concerne tant les aspects du respect de la procédure d'établissement des décisions déferées que le respect des dispositions légales nationales et communautaires régissant la matière, en tenant compte notamment du principe de proportionnalité.

Jugé que :

**Contrôle** exercé par le juge administratif – **étendue** – existence de **motifs légaux** – contrôle de l'**opportunité** de la mesure (non) – *Le recours exercé contre un acte administratif à caractère réglementaire soumet au juge administratif le seul contrôle des aspects de légalité tirés de l'incompétence, de la violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés ou encore de l'excès ou du détournement de pouvoir, à l'exclusion des considérations de l'opportunité de la mesure réglementaire prise par les autorités politiques compétentes. S'il est vrai que dans le cadre d'un recours en annulation d'une norme réglementaire, le juge a le droit et le devoir de vérifier l'existence matérielle des faits gisant à la base de la mesure contestée, ce contrôle ne saurait cependant s'étendre à des questions de pure opportunité politique de la mesure – CA 12-12-98 (10452 e.a.); – TA 3-4-2000 (11177, confirmé par arrêt du 7-11-2000, 11994C); TA 21-5-03 (15806)<sup>1</sup> – La légalité d'un règlement grand-ducal s'apprécie au titre de la forme en fonction de la correcte application de la procédure réglementaire et au titre du fond de la non-contrariété du règlement à la loi de base comme d'ailleurs à toute autre norme juridique d'un ordre supérieur – CA 7-3-02 (14136C); CA 7-3-02 (14139C) – A l'instar de toute décision administrative, l'acte administratif à caractère réglementaire doit être légalement pris, tant au regard des exigences de l'article 95 de la Constitution, suivant lequel les Cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois, que de celle de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996. Plus particulièrement tout acte administratif à caractère réglementaire doit baser sur des motifs légaux. Le juge administratif, saisi d'un recours en annulation dirigé contre un acte administratif à caractère réglementaire, doit être mis en mesure de vérifier l'existence des motifs légaux à sa base. Cette existence doit dès lors être documentée pour le moins au moment où le tribunal est amené à statuer, étant entendu qu'au préalable les parties doivent avoir eu la possibilité de prendre utilement position y relativement, conformément aux exigences se dégageant du*

---

<sup>1</sup> confirmé sur ce point par arrêt de réformation du 6-11-03, 16676C

*respect de leurs droits de la défense – TA 21-2-2000 (11434, confirmé sur ce point par arrêt du 17-10-2000, 11904C) – L'appréciation du caractère suffisant des motifs à la base d'un tel acte, afin d'en justifier la légalité, est à effectuer au regard de l'ensemble des autres éléments du dossier, étant constant qu'au-delà des motifs indiqués à la base de l'acte, il convient encore de tenir compte de ceux ayant existé au moment où l'acte a été pris, fussent-ils non indiqués, dans la mesure où ils résultent par ailleurs des éléments du dossier, en ce qu'ils sont notamment et plus particulièrement fournis en cours d'instance par l'administration – TA 15-11-2000 (10018a); TA 21-2-02 (13780, confirmé par arrêt du 9-7-02, 14716C)*

**Contrôle** exercé par le juge administratif – **étendue** – existence de **motifs légaux** – principe de **proportionnalité** – *Le juge administratif ne saurait se livrer à une appréciation de la situation de fait gisant à la base des dispositions d'un règlement grand-ducal et de l'opportunité ou de la faculté à résoudre les problèmes des mesures prises audit règlement. Il n'appartient pas au juge de la légalité d'apprécier le bien-fondé de la pondération relative que le pouvoir réglementaire attribue aux considérations d'intérêt général par rapport aux intérêts des particuliers qui nécessairement sont susceptibles d'être atteints par une mesure d'ordre réglementaire – CA 29-11-01 (13357C)<sup>2</sup> – Le rôle du juge administratif, en présence d'un recours en annulation, consiste à vérifier le caractère légal et réel des motifs invoqués à l'appui de l'acte administratif attaqué, de vérifier si les faits à la base de la décision sont établis et si la mesure prise est proportionnelle par rapport à ces faits – CA 8-1-02 (13891C) – S'il est vrai qu'aucune disposition légale n'impose une obligation générale de motivation des actes administratifs à caractère réglementaire, c'est-à-dire une obligation générale d'indiquer les motifs qui ont guidé le pouvoir exécutif dans sa prise de décision, il n'en reste pas moins que la légalité desdits actes est conditionnée par l'existence de motifs légaux et que la mission du juge administratif, statuant, dans la limite des griefs invoqués, en tant que juge de la légalité à l'égard d'un acte administratif à caractère réglementaire, implique un examen de l'existence des motifs qui sont à la base de la décision et le contrôle de ce que lesdits motifs répondent à une finalité d'intérêt général, ce dernier étant la mesure de toute action des autorités administratives. En vertu du principe de proportionnalité, les mesures que l'administration se propose de prendre doivent être dans la mesure de l'objectif poursuivi – TA 26-9-01 (11992, confirmé par arrêt du 6-6-02, 14136C); TA 26-9-01 (11993, confirmé par arrêt du 6-6-02, 14139C)*

---

<sup>2</sup> réformation de TA 19-3-01, n° 11985 du rôle: *Si aucune disposition légale n'impose une obligation générale de motivation des actes administratifs à caractère réglementaire, c'est-à-dire une obligation générale d'indiquer les motifs qui ont guidé le pouvoir exécutif dans sa prise de décision, il n'en reste pas moins que la légalité desdits actes est conditionnée par l'existence de motifs légaux et que la mission du juge administratif, statuant, dans la limite des griefs invoqués, en tant que juge de la légalité à l'égard d'un acte administratif à caractère réglementaire, implique un examen de l'existence des motifs qui sont à la base de la décision et le contrôle de ce que lesdits motifs répondent à une finalité d'intérêt général, ce dernier étant la mesure de toute action des autorités administratives. Ceci étant, il convient encore d'ajouter qu'en vertu du principe de proportionnalité, les mesures que l'administration se propose de prendre doivent être dans la mesure de l'objectif poursuivi.*

## **7. Droit européen de l'environnement**

Il est plus que délicat pour une juridiction de se prononcer à l'avance sur la solution qu'elle donnerait à l'avenir au sujet de points de droit de principe. Pour cette raison, la prise de position sur cette question ne saurait être formulée que de façon très conditionnelle et dubitative.

Les textes communautaires cités étant susceptibles d'application dans des instruments à caractère réglementaire, les règlements évoqués ci-dessus, la juridiction administrative aura à se prononcer sur la correcte application de ces textes. S'agissant de recours en annulation, les considérations d'opportunité échapperont à l'examen de la juridiction, une motivation formelle d'actes administratifs à caractère réglementaire n'étant par ailleurs pas requise par la loi. Il n'en reste pas moins que, dans le cadre d'un recours en annulation, la juridiction administrative a le droit et le devoir de vérifier l'existence et la réalité des conditions d'application.

Jugé que :

Recours en annulation – pouvoirs du juge – vérification de la **légalité** et de la **régularité formelle** de l'acte attaqué – réalité des **motifs** – vérification des considérations d'**opportunité** de l'acte attaqué (non) – *Le rôle du juge administratif, en présence d'un recours en annulation, se limite à la vérification de la légalité et de la régularité formelle de l'acte administratif attaqué. L'appréciation des faits échappe au juge de la légalité, qui n'a qu'à vérifier l'exactitude matérielle des faits pris en considération par la décision. Le juge ne peut que vérifier, d'après les pièces et éléments du dossier administratif, si les faits sur lesquels s'est fondée l'administration sont matériellement établis à l'exclusion de tout doute.*

## **8. Conséquences des erreurs dans les décisions d'aménagement**

### **8.1. (a, b et c)**

A l'exception des autorisations à donner (ou à refuser) par le Ministre de l'Environnement sur base de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles qui prévoit un recours au fond, dans lequel donc la juridiction a le droit d'apprécier tant les éléments de légalité que ceux d'opportunité de la décision déférée et le cas échéant de la réformer, les autres recours envisageables dans le contexte sous examen ne donnent lieu qu'à des recours en annulation tels que décrits ci-dessus.

### **8.2. (d)**

Des considérations tenant à la réserve et à l'obligation de ne pas se départir de la nécessaire indépendance en préjugant implicitement dans le cadre d'affaires susceptibles de se présenter à l'avenir devant la juridiction font qu'une réponse à ce volet de la question doit rester en suspens.

## **9. Rectification d'erreurs**

Les dispositions sur la procédure administrative non contentieuse prévoient la possibilité de retrait rétroactif d'une décision individuelle pendant le délai et la procédure contentieuse dirigée contre ces décisions. Il n'existe pas de règle analogue formelle visant les décisions d'ordre réglementaire. Il convient toutefois d'admettre que rien n'empêcherait les instances compétentes de reconnaître des erreurs procédurales ou de fond et de redresser en conséquence les actes contestés. Une procédure introduite contre la décision viciée se verrait dès lors devenir sans objet.

Luxembourg, janvier 2006

## Etude de cas (annexe à la contribution luxembourgeoise - questions 1. et 2.)

Étapes de la procédure	Participations (parlementaire, communale, publique, de la Commission européenne)
<b>I. Décision politique relative au projet autoroutier</b>	
inscription du projet dans le programme directeur sectoriel « Transports » (PST) <sup>1</sup> (en voie de préparation) <i>sinon</i> élaboration d'un plan d'occupation du sol (POS) <sup>1</sup>	<i>PST : information de la Chambre des Députés</i>  <i>POS :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- communication du plan aux autorités communales</li> <li>- affichage/dépôt dans les mairies</li> <li>- réunion(s) d'information publique(s)</li> <li>- possibilité pour les particuliers d'introduire des observations</li> <li>- prise de position des autorités communales</li> </ul>
<b>II. Approbation de principe du projet autoroutier par le législateur</b>	
saisine de la Chambre des Députés <sup>2</sup> du projet autoroutier dans le cadre d'une liste de grands projets d'infrastructure proposés par le Gouvernement (sur base d'un avant-projet sommaire – APS)	<i>accord de principe de la Chambre des Députés sous forme de motion parlementaire</i>

<sup>1</sup> adopté sous forme de règlement grand-ducal modifiant de plein droit les plans d'aménagement communaux en cas d'incompatibilité

<sup>2</sup> le coût du projet dépassant le seuil de 7,5 mio €, une approbation par le législateur est requise en vertu de l'article 99 de la Constitution

### III. Procédure législative sur base de la directive 97/11

<p>élaboration par le maître de l'ouvrage (Ministère des Travaux Publics et Administration des Ponts et Chaussées) d'une notice d'impact sur l'environnement et d'une notice d'impact sur la sécurité</p>	
<p>étude d'impact comparative sur base d'une ou de plusieurs variantes de tracé (effectuée sous la responsabilité du Ministère de l'Aménagement du Territoire)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>annonces publiées dans au moins 4 quotidiens nationaux,</i></li> <li>- <i>affichage pendant 30 jours dans les Communes territorialement concernées (à raison de 2 affichages par Commune: à la mairie et sur le site du futur chantier),</i></li> <li>- <i>dépôt du dossier à la mairie de chacune des Communes concernées en vue de la consultation par le public,</i></li> <li>- <i>audition des intéressés et documentation de leurs observations dans des procès-verbaux</i></li> <li>- <i>renvoi du dossier au Gouvernement par les autorités communales</i></li> </ul>
<p>confirmation du projet autoroutier par le Gouvernement et mise à disposition (via le Fonds des Routes) des crédits budgétaires nécessaires pour élaborer l'avant-projet détaillé (APD)</p>	
<p>étude d'évaluation d'impact environnementale détaillée élaborée par le maître de l'ouvrage sur base d'un cahier des charges, (arrêté dans un règlement grand-ducal initié par le Ministre de l'Environnement)</p>	
<p>évaluation particulière du projet en relation avec le passage de zones protégées (directive « oiseaux » et directive « habitat » – justification de l'intérêt économique majeur – et autorisation du Ministre de l'Environnement)</p>	<p><i>dossier d'évaluation soumis à l'avis de la Commission européenne sur base de l'article 6 §4 de la directive « habitat »</i></p>

#### IV. Approbation du projet de loi par le législateur

élaboration définitive du projet de loi (texte, exposé des motifs, commentaire des articles, fiche financière, relevé des mesures compensatoires en matière de protection de la nature et de réaménagement des traversées de localités)	<ul style="list-style-type: none"><li>- <i>saisine du Conseil d'Etat pour avis,</i></li><li>- <i>dépôt à la Chambre des Députés,</i></li><li>- <i>vote du projet de loi (avec approbation de la consistance du projet autoroutier et de l'enveloppe budgétaire requise pour la réalisation, y compris les mesures compensatoires environnementales)</i></li></ul>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### V. Mise en œuvre du projet autoroutier

élaboration du projet d'exécution par le maître de l'ouvrage avec plan d'emprises et adjudication des travaux	
élaboration d'un règlement grand-ducal déterminant les conditions d'aménagement de l'autoroute visant l'environnement communal et national et en particulier la protection de l'air, de l'eau, du sol, de la faune et de la flore, la lutte contre les vibrations ainsi que la sécurité du public et du voisinage	