

Audience publique du 12 décembre 2011

Recours formé par Monsieur ..., ...,
contre une décision du bourgmestre de la commune de Lorentzweiler
en matière d'établissements classés

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 27504 du rôle et déposée le 22 novembre 2010 au greffe du tribunal administratif par Maître Paulo FELIX, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., ..., demeurant à L-..., tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision du 11 octobre 2010 du bourgmestre de la commune de Lorentzweiler lui ayant refusé l'autorisation d'exploiter un commerce de restauration d'une capacité de 90 personnes ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Jean-Claude STEFFEN, demeurant à Esch-sur-Alzette, du 26 novembre 2010, portant signification du prédit recours en annulation à l'administration communale de Lorentzweiler ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif en date du 29 novembre 2010 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 Lorentzweiler ;

Vu le mémoire en réponse, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 28 février 2011 par Maître Steve HELMINGER au nom de l'administration communale de Lorentzweiler, notifié le même jour à Maître Paulo FELIX ;

Vu les pièces versées et notamment la décision critiquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Régis SANTINI, en remplacement de Maître Paulo FELIX, et Maître Steve HELMINGER en leurs plaidoiries respectives aux audiences publiques des 21 novembre 2011 et 5 décembre 2011.

Monsieur ... fit adresser au bourgmestre de la commune de Lorentzweiler une demande tendant à voir autoriser un café-restaurant à

L'enquête publique relative à la prédite demande eu lieu du 20 mai au 4 juin 2008 inclus, au cours de laquelle un voisin présenta des observations, consistant en substance à souligner les nuisances résultant de l'actuelle exploitation.

Le 11 octobre 2010, le bourgmestre de la commune de Lorentzweiler, ci-après « le

bourgmestre », rendit une décision motivée et libellée comme suit :

« Revu la demande présentée par Monsieur ... en vue de l'exploitation d'un débit de boissons alcooliques et non-alcooliques avec un établissement de restauration comptant 90 places à ... ;

Vu les dispositions de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;

Vu les dispositions du règlement grand-ducal du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés ;

Vu le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités ;

Vu le décret des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire ;

Vu le règlement communal relatif à la protection contre le bruit ;

Considérant l'enquête de commodo et incommodo effectuée suivant les dispositions réglementaires ;

Considérant la lettre de réclamation introduite par Monsieur XXX de Lorentzweiler contre l'exploitation d'un restaurant comptant 90 places se trouvant à côté de sa propriété ;

Considérant les arguments invoqués par Monsieur XXX dont notamment les nuisances provenant des odeurs de cuisine et du bruit tout au long de la journée des personnes se trouvant à l'extérieur de l'établissement à savoir sur la terrasse qui a été aménagée par Monsieur ... ;

Considérant par ailleurs le tapage nocturne qui se produit à l'intérieur de l'établissement en question dû au nombre élevé de places ;

Considérant que les agents de la police grand-ducale ont dû intervenir à maintes reprises dans cet établissement ;

Considérant que l'exploitation d'un établissement de restauration comptant 90 places rentre dans la classe 2 ;

Considérant que l'établissement en question est situé dans la zone de village où toute activité est autorisée qui ne gêne pas l'habitat (article 5.1. de la partie écrite du plan d'aménagement général de la commune de Lorentzweiler : définition de la zone de village) ;

Considérant que par ordonnance du 9 septembre 2010 du juge des référés du Tribunal de et à Luxembourg il a été ordonné au sieur ... de réduire à 50 le nombre de places et de rehausser au maximum autorisé les cheminés du restaurant ;

Considérant par ailleurs que dans un souci de la compatibilité de l'exploitation avec la zone de village qui est une zone réservée prioritairement à l'habitation et de la

préservation de la tranquillité, de la salubrité et de la sécurité publique, le bourgmestre entend autoriser l'établissement en question avec un nombre restreint de places, à savoir 60 places ;

Considérant que les installations de cheminées sont à disposer de sorte à ce qu'aucune émanation olfactive en provenance de l'établissement ne puisse gêner le voisinage ;

Considérant que toute modification constructive pour pouvoir ce faire est soumis à autorisation préalable du bourgmestre ;

Considérant par ailleurs et dans les mêmes soucis que ci-avant exposés que ces 60 places sont à disposer à l'intérieur de l'établissement en question, aucune terrasse à l'extérieure [sic] de l'établissement augmentant respectivement complétant le nombre des places autorisé n'est accordé par le bourgmestre ;

Décide

d'accorder à Monsieur ... l'autorisation d'exploiter d'un établissement de restauration comptant 60 places à l'adresse indiqué. Les 60 places sont à disposer à l'intérieur de l'établissement en question, aucune terrasse à l'extérieure [sic] de l'établissement augmentant respectivement complétant le nombre des places autorisées n'est autorisée et que les installations de cheminées sont à disposer de sorte à éviter toute émanation olfactive pouvant gêner le voisinage ;

Conformément à l'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relative à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, je vous informe que la présente décision est susceptible de recours en réformation devant le Tribunal administratif. Ce recours est à introduire, conformément à l'article 19 de la loi du 10 juin 1999 relatif aux établissements classés, sous peine de forclusion dans un délai de 40 jours à partir de la notification de la présente décision par le biais d'un avocat inscrit à la liste I.

La présente décision fera l'objet d'un affichage dans les lieux usuels et le délai de recours de 40 jours pour les éventuels tiers intéressés ne commence à courir qu'à partir de cet affichage ».

Par requête déposée le 22 novembre 2010 au greffe du tribunal administratif, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la précitée décision du 11 octobre 2010.

Il est constant en cause que le projet litigieux, à savoir un établissement de restauration d'une capacité supérieure à 50 personnes, relève, conformément au point 307 de la nomenclature des établissements classés, telle que résultant du règlement grand-ducal du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés, de la classe 2 (« restaurants lorsqu'ils sont destinés à recevoir plus de 50 personnes »).

La loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, applicable au présent litige, prévoyant en son article 19 un recours en réformation notamment contre les décisions portant autorisation pour les établissements de la classe 2, le tribunal est compétent pour connaître du recours en réformation introduit à titre principal. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le recours subsidiaire en annulation.

Le recours principal en réformation, non autrement critiqué, est pour sa part recevable pour avoir été déposé dans les formes de la loi.

Le demandeur critique en premier lieu la motivation de la décision déférée, reprochant en substance au bourgmestre d'avoir fondé sa décision sur l'environnement dans lequel se situe le commerce litigieux, le demandeur en particulier estimant que le fait retenu par le bourgmestre qu'il s'agirait d'une zone village ne serait pas pertinent, dans la mesure où le commerce en question serait situé non seulement le long de l'une des routes nationales les plus fréquentées du pays, mais encore face à la gare qui dessert la commune de Lorentzweiler, et à quelques mètres d'un autre commerce du même type, ce qui serait « incompatible » avec la qualification de zone résidentielle retenue par le bourgmestre pour s'opposer à la délivrance de l'autorisation sollicitée.

L'administration communale de Lorentzweiler, de son côté, donne à considérer que conformément à la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, l'exploitation concrète d'un établissement ne devrait pas générer, compte-tenu de ses conditions d'aménagement, des nuisances excessives pour le voisinage et l'environnement naturel et humain, de sorte qu'en délivrant une autorisation d'exploitation, le bourgmestre devrait veiller à préserver la tranquillité, la sécurité, la salubrité et la commodité d'un établissement par rapport au public, obligation qui se vérifierait d'autant plus en l'espèce que le café-restaurant en question serait situé conformément au plan d'aménagement général, ci-après « PAG », dans la zone de village de la commune de Lorentzweiler, destinée à l'habitation, aux activités y relatives ne gênant pas l'habitat et aux exploitations agricoles.

Force est au tribunal de constater que le moyen du demandeur méconnaît l'essence même de la législation relative aux établissements classés, à savoir l'obligation pour l'autorité compétente de vérifier, avant tout prise en compte des éventuelles nuisances d'un projet soumis à autorisation, la compatibilité du projet en cause avec la classification au niveau de l'aménagement du territoire, de l'aménagement communal ou de la protection de l'environnement de la zone devant accueillir ledit projet, l'article 17, paragraphe 2 de la loi modifiée du 10 juin 1999 précisant à ce sujet que « *Dans le cas où l'établissement est projeté dans les immeubles existants et dont la construction a été dûment autorisée, les autorisations requises en vertu de la présente loi ne pourront être délivrées que lorsque l'établissement projeté se situe dans une zone prévue à ces fins en conformité avec la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes [lisez : loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain] : ou avec un plan d'aménagement établi en exécution de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire [lisez : loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire] ou avec la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles [lisez : loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles] Il en est de même lorsque l'établissement est projeté dans un immeuble à construire ».*

Or, en l'espèce, l'établissement litigieux est projeté conformément au PAG de la commune de Lorentzweiler en zone du village, réservée aux termes de l'article 5.1. PAG, notamment « *à l'habitation avec au maximum 4 logements par immeuble - à l'exception des constructions le long de la route de Luxembourg dans les localités de Lorentzweiler, Helmdange et Bofferdange [...] où 6 logements par immeuble sont permis -, aux activités y relatives ne gênant pas l'habitat et aux exploitations agricoles* ».

Le bourgmestre ayant dès lors à bon droit pris en considération la classification de la zone devant accueillir conformément au PAG l'exploitation projetée, la critique afférente est à rejeter.

Le demandeur reproche ensuite au bourgmestre de s'être fondé sur les allégations et les plaintes émanant de l'un des voisins de l'exploitation projetée, tout en contestant formellement les troubles mis en avant par le bourgmestre, et notamment les émanations trop abondantes des cheminées du restaurant. Il estime encore que le nombre de clients accueillis par son exploitation, qu'il soit de 60 ou de 90, serait sans relation avec le trouble invoqué, l'abondance des émanations de fumée des cheminées n'étant pas proportionnelle à la fréquentation du restaurant, alors que le four qui en est la source serait mis en marche et le resterait pendant toute la durée du service, et ce quelque soit le volume de clients accueilli.

Le demandeur reproche encore au bourgmestre d'avoir omis d'apprécier le contexte concret dans lequel serait exploité le restaurant, et en particulier d'avoir omis de vérifier l'état des installations de manière contemporaine à l'époque à laquelle il était censé répondre à la demande d'autorisation sollicitée, le demandeur affirmant que la situation de ce chef aurait évolué, puisqu'il aurait fait rehausser les cheminées incriminées.

Il critique encore la décision déferée pour ne reposer sur aucune étude et/ou expertise et pour ne prescrire aucune dimension concrète à laquelle les cheminées devraient être rehaussées, le demandeur prenant encore soin de préciser qu'aucune norme en la matière ne prescrirait de quelconques dimensions minimales et/ou maximales.

Enfin, il estime que le fait d'autoriser la présence de 60 personnes au lieu de 50, seuil en dessous duquel aucune autorisation n'est nécessaire, manquerait de pertinence, la présence de 10 personnes supplémentaires et/ou de 40 personnes supplémentaires - tel que sollicité - ne ferait pas croître de manière exponentielle les troubles prétendus, puisque, en se voyant limité à 60 personnes l'exploitation de son restaurant, le demandeur serait enclin à organiser 2 voire 3 services par repas, alors que s'il était autorisé à recevoir 90 personnes, il se limiterait à un seul service par repas, ce qui serait moins préjudiciable au voisinage.

Le demandeur sollicite en conséquence la réformation de la décision déferée, dans le sens de l'obtention d'une autorisation lui permettant d'exploiter un commerce de restauration pouvant accueillir jusqu'à 90 personnes, « *réparties tant à l'intérieur du commerce que sur les terrasses extérieures, conformément à la disposition actuelle des lieux concernés* ».

L'administration communale entend résister à ces reproches en relevant le fait que les voisins immédiats du restaurant avaient fait part au bourgmestre des nuisances sonores

et olfactives générées par l'exploitation alors sans autorisation dudit restaurant et notamment des nuisances provenant des odeurs de cuisine et du vacarme produit par les consommateurs installés à l'extérieur de l'établissement litigieux, à savoir sur la terrasse aménagée par l'exploitant et séparée de quelques mètres de leur chambre à coucher.

L'administration communale souligne encore que la police grand-ducale aurait dû intervenir à de nombreuses occasions au sein de l'établissement pour tapage nocturne.

Enfin, elle relève que suite à une assignation en référé-voie de fait du demandeur par ses voisins, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, par ordonnance du 9 septembre 2010, avait ordonné à Monsieur ... de réduire à 50 le nombre de places dans son restaurant et de rehausser au maximum autorisé les cheminées du restaurant.

Elle expose dès lors que l'exploitation d'un café-restaurant contenant 90 places serait apparue, eu égard à ces éléments et aux protestations répétées de voisins, constitutive d'une gêne anormale pour le voisinage, incompatible avec une zone réservée prioritairement à l'habitation, de sorte qu'en limitant l'autorisation d'exploitation à 60 places, le bourgmestre aurait mis en balance les différents intérêts en présence et aurait veillé à garantir la tranquillité publique et le cadre de vie de ses habitants, sans commettre la moindre erreur d'appréciation, alors qu'il serait évident qu'un restaurant pouvant accueillir jusqu'à 90 personnes engendrerait davantage de nuisances sonores et olfactives qu'un établissement limité à 60 personnes.

S'agissant en particulier de la prévention des nuisances sonores, l'administration communale affirme par ailleurs n'avoir fait que se conformer à sa propre réglementation relative à la protection contre le bruit, qui prohibe tout tapage nocturne.

Si le demandeur sollicite actuellement la réformation de la décision déferée, dans le sens de l'obtention d'une autorisation « *d'exploiter un commerce de restauration pouvant accueillir jusqu'à 90 personnes réparties tant à l'intérieur du commerce que sur les terrasses extérieures* », il convient de prime abord au tribunal de retenir que l'obtention d'une autorisation en vue de l'exploitation d'une terrasse ne saurait être accordée au niveau du juge administratif, la portée de l'analyse et les pouvoirs du juge administratif étant, notamment, délimités par la demande ayant fait l'objet d'un refus.

Or, en l'espèce, la demande adressée au bourgmestre ne comportait ni indication d'un quelconque nombre de personnes pouvant être accueillies par l'établissement, ni de demande relative à l'exploitation d'une quelconque terrasse. Bien au contraire, la demande indiquait sous « *données concernant l'exploitation* » en tant que surfaces exploitées, 75 m² de « *surface café* », 140 m² de « *surface restaurant* », 45 m² de « *surface cuisine* » et 50 m² de « *réserve stocks* », à l'exclusion de l'exploitation de toute terrasse.

S'il résulte des explications concordantes des litismandataires des parties respectives lors de l'audience publique du 5 décembre 2011 que Monsieur ... avait par la suite, au cours d'entretiens avec l'administration communale, précisé sa demande comme tendant à l'autorisation d'exploiter un café-restaurant pour 90 personnes, il résulte d'un constat d'huissier, mentionné dans l'ordonnance de référé rendue en date du 9 septembre 2010 par le juge des référés du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, que la salle à manger du restaurant, à elle seule, a une contenance de 90 places, les terrasses ayant en sus une

contenance de 35 places. Aussi, en sollicitant une autorisation d'exploitation limitée à 90 places, Monsieur ... ne visait implicitement mais nécessairement qu'une autorisation relative à l'exploitation d'un café-restaurant comportant uniquement une salle à manger, à l'exclusion de l'exploitation d'une terrasse, limitation par ailleurs expressément confirmée par le litismandataire de Monsieur ... à l'audience publique du 5 décembre 2011.

Quant au nombre de personnes susceptibles d'être accueillies à l'intérieur de l'établissement, il résulte de la décision déferée, ci-avant retranscrite, que le bourgmestre - outre de souligner les nuisances tel que le tapage nocturne résultant du nombre important de personnes présentes dans l'établissement - a expressément limité le nombre de places exploitables à 60 au vu de la zone accueillant l'exploitation en question, le bourgmestre ayant mis en exergue « *un souci de la compatibilité de l'exploitation avec la zone de village qui est une zone réservée prioritairement à l'habitation et de la préservation de la tranquillité, de la salubrité et de la sécurité publique* ».

Le demandeur, de son côté, comme indiqué ci-avant, estime que la limitation à 60 ne serait pas pertinente, alors qu'étant limité à 60 personnes, il serait enclin à organiser 2 voire 3 services par repas, alors que s'il était autorisé à recevoir 90 personnes, il se limiterait à un seul service par repas, ce qui serait moins préjudiciable au voisinage.

Le tribunal, comme retenu ci-avant, rappelle que le restaurant litigieux sera exploité en « *zone de village* » réservée conformément à l'article 5.1. PAG principalement à l'habitation et, accessoirement aux « *activités y relatives* » ne gênant pas l'habitat, de sorte qu'il en résulte que les activités pouvant s'installer dans une telle zone doivent être relatives à la fonction principale de cette zone, à savoir l'habitation.

Il s'ensuit qu'une telle zone est susceptible d'accueillir un restaurant de taille modeste, destiné à desservir une clientèle essentiellement locale. Or, il résulte des explications du demandeur que celui-ci entend notamment se voir autoriser un nombre plus important de places, à savoir 90 personnes, représentant une capacité supérieure d'un tiers à celle autorisée, au vu notamment de la localisation spécifique de son restaurant, situé le long de l'une des routes nationales les plus fréquentées du pays, sur un lieu de passage permanent et en face de la gare, de sorte qu'il y a lieu d'en déduire que le restaurateur ne vise, à travers cette capacité accrue, non pas la clientèle locale, mais la clientèle de passage, de sorte à ne plus entrer dans les prévisions du prédit article 5.1. PAG.

Il convient encore de constater qu'il résulte à suffisance de l'ordonnance du juge des référés du 9 septembre 2010 que l'exploitation antérieure du restaurant par Monsieur ... a engendrée des nuisances pour le voisinage, le demandeur ayant exploité ledit restaurant au maximum, et ce contrairement à son prédécesseur, lequel avait exploité le local de manière moins intensive, de sorte à préserver la quiétude du voisinage. Il résulte encore de cette ordonnance que les troubles constatés avaient amené le juge des référés à limiter la capacité maximale dudit restaurant à 50 places.

Quant à l'argument spécifique du demandeur, selon lequel il organiserait 2 à 3 services au cas où il serait limité à 60 personnes, alors qu'avec une capacité de 90 personnes, il se limiterait à un seul service, celui-ci laisse de convaincre le tribunal, et en tout état de cause d'énervier la motivation mise en avant par le bourgmestre, aucune circonstance ne permettant en effet de retenir que le restaurateur, qui en tant que

commerçant cherche par définition à maximaliser son profit, se limitera effectivement à n'organiser qu'un seul service au cas où il disposerait d'une capacité de 90 personnes. Bien au contraire, les faits tels qu'ils résultent du dossier, et en particulier de l'ordonnance du juge des référés du 9 septembre 2010, tendent à discréditer l'autolimitation mise en avant par le restaurateur, celui-ci ayant en effet auparavant exploité son restaurant au-delà des limites de sa capacité, en y accueillant 165 personnes à la fois.

Il se dégage partant de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours formé par le demandeur est à rejeter comme n'étant pas fondé.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement,

reçoit le recours principal en réformation en la forme,

au fond le déclare non justifié et en déboute,

dit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation ;

condamne le demandeur aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 12 décembre 2011 par :

Marc Sünnen, vice-président,
Claude Fellens, premier juge,
Thessy Kuborn, juge,

en présence du greffier Arny Schmit,

s. Schmit

s. Sünnen