

COUR ADMINISTRATIVE

Numéros 32862C du rôle
Inscrit le 12 juin 2013

Audience publique du 5 novembre 2013

**Appel formé par l'Entreprise des Postes et Télécommunications
contre un jugement du tribunal administratif
du 6 mai 2013 (n° 29601 du rôle)
rendu dans un litige ayant opposé
l'administration communale de ... à l'Etat
en présence de l'Entreprise des Postes et Télécommunications
en matière d'établissements classés**

Vu l'acte d'appel, inscrit sous le numéro 32862C du rôle et déposé au greffe de la Cour administrative le 12 juin 2013 par Maître Georges KRIEGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'établissement de droit public Entreprise des Postes et Télécommunications, inscrit au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., représenté par son comité de direction actuellement en fonctions, établi et ayant son siège social à L-2020 Luxembourg, 8A, avenue Monterey, dirigé contre le jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 6 mai 2013 (n° 29601 du rôle) dans un litige ayant opposé l'administration communale de ..., représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, en présence de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, par lequel le tribunal a annulé un arrêté du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du 3 novembre 2011, référencé sous le numéro ... portant autorisation en faveur de l'Entreprise des Postes et Télécommunications pour la modification de la station GSM et UMTS à ..., section ..de ..., au lieu-dit ..., n° cadastral ... ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Georges WEBER, demeurant à Diekirch, du 19 juin 2013, portant signification dudit acte d'appel à l'administration communale de ..., préqualifiée ;

Vu les pièces versées au dossier et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport et Maître Sébastien COUVREUR, en remplacement de Maître Georges KRIEGER, en sa plaidoirie à l'audience publique du 24 octobre 2013.

Suite de l'introduction en date du 22 juin 2011 par l'Entreprise des Postes et Télécommunications, ci-après « *l'Entreprise des P&T* », d'une « *demande d'autorisation d'exploitation pour un émetteur d'ondes électromagnétiques du réseau de téléphonie mobile des P&T Luxembourg à ..., dont le total des puissances maximales fournies à l'entrée des antennes ou du système d'antennes est compris entre 100 W et 2500 W* » en vue de l'exploitation d'une « *station LUXGSM ...* » au lieu-dit « ... », situé dans la section B de ... de la commune de ..., sur une parcelle inscrite sous le numéro cadastral ..., le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, ci-après « *le ministre* », autorisa, par un arrêté du 3 novembre 2011, la modification de « *la station GSM et UMTS à ...* » au lieu précité, et plus particulièrement « *un ensemble d'émetteurs d'ondes électromagnétiques ayant les puissances suivantes à l'entrée des antennes* :

- *antenne 1* :
 - *GSM* : 57,54 W, *azimut* 120° ; *tilt* : 0° ;
 - *UMTS* : 59,57 W, *azimut* 120° ; *tilt* : 0° ;
- *antenne 2* :
 - *GSM* : 56,23 W, *azimut* 230° ; *tilt* : 0° ;
 - *UMTS* : 55,59 W, *azimut* 230° ; *tilt* : 0° ;
- *antenne 3* :
 - *GSM* : 57,54 W, *azimut* 340° ; *tilt* : 0° ;
 - *UMTS* : 59,57 W, *azimut* 340° ; *tilt* : 0° ;

(la puissance totale à l'entrée des différentes antennes est de 346,04 W)

- *des appareils de climatisation d'une puissance frigorifique totale supérieure à 10 kW ; ».*

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 12 décembre 2011, l'administration communale de ..., ci-après « *l'administration communale* », fit introduire un recours en réformation contre l'arrêté ministériel précité du 3 novembre 2011.

Par jugement du 6 mai 2013, le tribunal administratif reçut le recours en la forme, au fond le déclara justifié, annula l'arrêté du ministre du 3 novembre 2011, renvoya le dossier en prosécution de cause audit ministre, rejeta la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure formulée par l'Entreprise des P&T et condamna l'Etat aux frais.

Il écarta le moyen de défense tiré de l'absence d'intérêt à agir dans le chef de l'administration communale en retenant qu'une commune devait avoir à charge de veiller à ce qu'un établissement dangereux susceptible de compromettre l'environnement soit installé dans le respect des dispositions arrêtées par elle dans le cadre du plan d'aménagement général et du règlement sur les bâtisses tendant notamment à préserver un environnement naturel non pollué.

Au fond, le tribunal releva qu'il se dégageait de la demande d'autorisation de l'établissement litigieux du 22 juin 2011 que sous la rubrique « *1.3.1 Lieux dans un rayon de 100 m où des gens peuvent séjourner* », seuls étaient énumérés la « *maison de scouts de ...* » à 26 mètres, les « *services communaux de ...* » à 87 mètres et les « *services communaux de ...* » à 65 mètres de distances, calculées chaque fois à partir de l'établissement litigieux. Les premiers juges notèrent encore que dans le rayon de 100 mètres étaient situées également, comme indiqué par l'administration communale, une crèche ainsi qu'une maison-relais, destinées à accueillir, au moins pendant 5 jours de la semaine, des jeunes voire de très jeunes enfants y séjournant pendant la majeure partie de la journée, de même qu'une auberge de jeunesse devant nécessairement se trouver au stade de projet au jour où la demande du 22 juin 2011 avait été introduite par l'entreprise des P & T, l'exécution du projet en question étant déjà en cours au cours de l'année 2012.

Sur ce, le tribunal en déduisit que la demande en autorisation était largement lacunaire du fait de ne pas viser 3 sites importants devant accueillir des jeunes voire de très jeunes enfants pendant de longues périodes de la journée et ce de manière régulière. D'après le tribunal, le ministre n'était partant pas en possession de tous les éléments indispensables afin de prendre la décision sous examen et la procédure administrative ayant abouti à la décision sous examen était gravement viciée de ce fait.

Partant, il annula, dans le cadre du recours en réformation, l'autorisation litigieuse du 3 novembre 2011.

Par requête déposée le 12 juin 2013 au greffe de la Cour administrative, l'Entreprise des P&T a régulièrement relevé appel du jugement du 6 mai 2013.

Elle fait d'abord valoir que ce serait à tort que le tribunal n'a pas déclaré le recours de l'administration communale irrecevable pour défaut d'intérêt à agir. Elle reproche aux premiers juges d'avoir affirmé que celle-ci aurait un intérêt à agir en invoquant le principe de précaution. En effet, l'administration communale aurait regretté en première instance que « *ni l'auberge de jeunesse, ni la crèche, ni la maison relais* » n'auraient été représentées dans le dossier de demande d'autorisation et que celle-ci ne se serait partant pas prévalué d'un intérêt personnel et direct mais d'inconvénients hypothétiques que subiraient des personnes tierces.

Il se dégage cependant du recours introductif de première instance que l'administration communale a justifié son intérêt à agir, non pas seulement en invoquant que différentes infrastructures n'auraient pas été représentées dans le dossier de demande d'autorisation, mais surtout dans la mesure où la non-observation des règles applicables en matière d'établissements classés est susceptible de lui causer un préjudice, sa mission en la matière consistant à réaliser la prévention et la réduction intégrées de pollutions en provenance des établissements situés sur son territoire ainsi qu'à garantir sur son territoire un environnement sûr, salubre et commode.

Ce faisant, elle a invoqué une jurisprudence constante d'après laquelle une commune doit avoir à charge de veiller à ce qu'un établissement dangereux soit installé dans le respect

des dispositions arrêtées par elle dans le cadre du plan d'aménagement général et du règlement sur les bâtisses, qui tend notamment à préserver un environnement naturel non pollué. Elle justifie partant d'un intérêt personnel suffisant à agir contre l'autorisation, sur son territoire, d'un établissement dont elle estime qu'il compromettra l'environnement naturel et humain (cf. Cour adm. 14 juillet 2005, n° 19601C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Etablissements classés, n° 143 et autres références y citées).

Il s'ensuit que c'est à bon droit que le tribunal administratif a retenu dans le chef de l'administration communale un intérêt à agir contre l'autorisation faisant l'objet du présent litige.

Au fond, l'Entreprise des P&T reproche aux premiers juges d'avoir commis une erreur d'appréciation des faits. Elle signale dans ce contexte qu'au moment de l'introduction de sa demande d'autorisation en date du 22 juin 2011 l'auberge de jeunesse n'existait pas encore et que la maison-relais et la crèche étaient situées à 1.100 mètres de la station de base LUXGSM. En réalité, l'administration communale aurait entrepris plus tard la planification et la construction d'une nouvelle auberge de jeunesse, d'une nouvelle maison-relais et d'une nouvelle crèche dans les environs des émetteurs litigieux pour ensuite arguer de la dangerosité de ces émetteurs. Pour le surplus, l'emplacement des émetteurs serait « *historique* » pour remonter aux années 2000 et figurerait d'ailleurs au règlement grand-ducal du 25 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan sectoriel « *stations de base pour réseaux publics de communications mobiles* ». Plusieurs autorisations d'exploitation auraient d'ailleurs déjà été délivrées auparavant et l'administration communale n'aurait jamais introduit un recours contre lesdites autorisations.

En ordre subsidiaire, l'Entreprise des P&T signale que des calculs d'émission des ondes électromagnétiques auraient été effectués dans les alentours des antennes GSM, notamment pour la maison des scouts se situant à quelque 26 mètres, calculs indiquant des valeurs d'immission extrêmement faibles bien inférieures au maximum autorisé de 3 V/m dans des lieux où des personnes peuvent séjourner. D'ailleurs, l'Inspection du Travail et des Mines aurait procédé le 30 avril 2012 à des mesures de contrôle autour de la station de base pour confirmer le respect des valeurs d'immission, mesurages qui auraient démontré que la valeur limite imposée au Luxembourg serait largement respectée, y compris pour l'« *école* » et la nouvelle auberge de jeunesse.

Ce serait partant à tort que le tribunal a conclu au caractère lacunaire du dossier et le jugement entrepris serait à réformer dans le sens qu'il aurait à tort annulé la décision du ministre du 3 novembre 2011.

Il convient de rappeler en premier lieu que dans le cadre d'un recours en réformation, le juge est amené à apprécier la décision déférée quant à son bien-fondé et à son opportunité, avec le pouvoir d'y substituer sa propre décision impliquant que cette analyse s'opère au moment où il est appelé à statuer. Les parties en cause sont autorisées à compléter leurs arguments respectifs en cours d'instance et à les étayer le cas échéant par des pièces nouvelles (cf. Cour adm. 28 novembre 2002, n° 15094C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Recours en réformation, n° 15 et autres références y citées). - S'il est vrai que

l'autorité administrative compétente, en délivrant une autorisation conditionnelle critiquée, ne peut statuer que sur les éléments de fait et de droit acquis au moment où elle prend sa décision, il n'en reste pas moins qu'en égard à la cristallisation dans le temps de l'analyse du tribunal, saisi d'un recours de pleine juridiction, la juridiction administrative, dans le cadre du recours en réformation reçu, est obligée de statuer suivant les éléments de fait et de droit présentement acquis (cf. Cour adm. 25 avril 2004, n° 17807C du rôle, Pas. adm. 2012, V° Recours en réformation, n° 16 et autres références y citées).

Partant, la Cour ne saurait cautionner l'approche du tribunal consistant à se contenter de se prononcer uniquement, au jour du jugement entrepris, soit le 6 mai 2013, après avoir pris l'affaire en délibéré à l'audience du 5 novembre 2012, sur le caractère prétendument lacunaire de la demande d'autorisation de l'établissement litigieux datant du 22 juin 2011 et annuler en conséquence, dans le cadre du recours en réformation introduit, l'autorisation du ministre du 3 novembre 2011, sans avoir égard aux éléments de fait et de droit acquis en cours de procédure. Ce faisant, les premiers juges ont méconnu les pouvoirs leur dévolus dans le cadre du recours en réformation introduit par l'administration communale en date du 12 décembre 2011.

L'Entreprise des P&T ne se trouvant pas confrontée à un contradicteur en instance d'appel, en l'absence d'un mémoire déposé par l'administration communale ou l'Etat, il appartient à la Cour de toiser le litige à travers les pièces et informations qui lui ont été soumises tout en prenant en considération les dispositions légales applicables.

Il se dégage des pièces versées en cause que la demande d'autorisation litigieuse du 22 juin 2011 concerne un émetteur d'ondes électromagnétiques du réseau de téléphonie mobile des P&T Luxembourg dont le total des puissances maximales fournies à l'entrée des antennes ou du système d'antennes est compris entre 100 W et 2500 W, et plus précisément la station GSM et UMTS à ... avec une puissance totale à l'entrée des différentes antennes de 346,04 W, établissement figurant à la classe 3 au point 302 d'après la nomenclature relative aux établissements classés du 5 mai 2011.

L'administration communale et l'Etat n'ayant pas déposé de mémoire en instance d'appel, la Cour ne saurait se prononcer davantage sur le contenu exact de la demande d'autorisation de l'Entreprise des P&T du 22 juin 2011 par rapport à la situation factuelle existante à l'époque au niveau du site litigieux, et plus précisément sur le fait de savoir si celle-ci avait omis de prendre en considération dans un rayon de 100 mètres autour de l'établissement projeté, sciemment ou non, une crèche, une maison-relais et une auberge de jeunesse qui, d'après les premiers juges, « *devait nécessairement se trouver au stade de projet* » ou si l'administration communale a entrepris la planification et la construction d'immeubles nouveaux pour ensuite invoquer le non-respect du principe de précaution.

Il se dégage cependant de la demande d'autorisation en cause que celle-ci a indiqué sous la rubrique « 1.3.1. Lieux dans un rayon de 100 mètres où des gens peuvent séjourner », une maison pour les scouts située à 26 mètres et deux bâtisses des services communaux situés respectivement à 65 mètres et 87 mètres.

Partant, le reproche que l'Entreprise des P&T aurait présenté une demande d'autorisation largement lacunaire manque en fait, étant donné que celle-ci a bien indiqué 3 sites à proximité de la station GSM et UMTS litigieuse où des gens sont susceptibles de séjourner pendant la journée, et la circonstance que d'autres lieux de séjour sont venus s'ajouter en cours de procédure dans le périmètre de 100 mètres en cause n'a pas d'incidence sur la détermination de l'intensité du champ électrique, à savoir les valeurs d'immission provenant de l'émetteur, indiqués dans la demande comme variant entre 0,4931 V/m et 0,6718 V/m.

Lesdites valeurs, largement inférieures à la valeur limite appliquée au Luxembourg de 3 V/m à respecter en relation avec l'intensité des champs électromagnétiques dans les lieux où des personnes peuvent séjourner, se trouvent encore confirmées par les mesures de contrôle effectuées par l'Inspection du Travail et des Mines sur le site litigieux en date du 30 avril 2012, valeurs auxquelles l'Entreprise des P&T renvoie expressément dans sa requête d'appel.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu, par réformation du jugement entrepris, de déclarer non fondé le recours initial de l'administration communale à l'encontre de l'arrêté litigieux du ministre du 3 novembre 2011.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties,

reçoit l'appel en la forme ;

au fond, le déclare justifié ;

partant, par réformation du jugement entrepris, déclare non fondé le recours en réformation introduit par l'administration communale de ... à l'encontre de l'arrêté du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration du 3 novembre 2011 (référence ...) portant autorisation en faveur de l'Entreprise des Postes et Télécommunications pour la modification de la station GSM et UMTS à ..., section .. de ..., au lieu-dit « ... », n° cadastral ... ;

condamne l'administration communale de ... aux dépens de deux instances.

Ainsi délibéré et jugé par :

Georges RAVARANI, président,
Francis DELAPORTE, vice-président,
Lynn SPIELMANN, conseiller

et lu par le président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en-tête, en présence de la greffière de la Cour Anne-Marie WILTZIUS.

s. WILTZIUS

s. RAVARANI