

Audience publique du 23 mars 2016

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

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 35046 du rôle et déposée le 12 août 2014 au greffe du tribunal administratif par Maître Georges Krieger, 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 bourgmestre de la commune de Manternach du 10 juillet 2014 portant autorisation de l'exploitation d'une étable pour vaches laitières et d'une étable de veaux d'une capacité de plus de 200 bovins au profit de Monsieur ..., demeurant à L-... ;

Vu les exploits de l'huissier de justice suppléant Patrick Muller, agissant en remplacement de l'huissier de justice Frank Schaal, les deux demeurant à Luxembourg, du 13 août 2014, portant signification de la prédite requête à l'administration communale de Manternach, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, ayant sa maison communale à L-6850 Manternach, 3, Kirchewée, ainsi qu'à Monsieur ..., préqualifié ;

Vu l'ordonnance du président du tribunal administratif du 17 septembre 2014 ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif en date du 11 décembre 2014 par Maître Benoît Entringer, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de Manternach, ledit mémoire en réponse ayant été notifié par acte d'avocat à avocat du même jour aux mandataires des parties adverses ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 12 décembre 2014 par Maître Anne-Laure Jabin, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, ledit mémoire en réponse ayant été notifié par acte d'avocat à avocat du même jour aux mandataires des parties adverses ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 9 janvier 2015 par Maître Georges Krieger pour compte de Monsieur ..., ledit mémoire en réplique ayant été notifié par acte d'avocat à avocat du même jour aux mandataires des parties adverses ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 9 février 2015 par Maître Anne-Laure Jabin pour compte de Monsieur ..., ledit mémoire en duplique ayant été notifié par acte d'avocat à avocat du même jour aux mandataires des parties adverses ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision critiquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Sébastien Couvreur, en remplacement de Maître Georges Krieger, Maître Benoît Entringer et Maître Anne-Laure Jabin en leurs plaidoiries respectives.

Par courrier du 14 août 2013, le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures informa Monsieur ... de ce qu'il serait disposé à réserver une suite favorable à la phase 1 du projet de ce dernier, consistant dans la construction d'une étable à vaches laitières, d'une étable à veaux et d'un silo dans le cadre de l'extension d'une exploitation agricole située sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de Manternach, section A de Lellig, sous le numéro 941/3022, dénommé ci-après « la Parcelle », et ce au vu des critères prévus par la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, tout en le priant, en vue d'obtenir l'autorisation afférente, de lui soumettre les plans de construction afférents ainsi que des plans reprenant l'implantation des constructions envisagées sur le terrain en question. Dans le courrier précité du 14 août 2013, il était également question de procéder à une « *restructuration paysagère* ».

Par courrier du 26 août 2013, le collège échevinal de la commune de Manternach protesta contre l'accord de principe ainsi délivré en date du 14 août 2013 par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures à Monsieur ..., en estimant que « *l'endroit choisi (...) pour ériger [les] constructions agricoles de grande envergure est très mal choisi et portera une atteinte durable et irréparable à la très belle vallée située entre Manternach et Lellig* », de sorte que ledit collège échevinal pria le ministre délégué de reconsidérer sa décision, de retirer son autorisation de principe et de ne pas accorder d'autorisation définitive quant au projet litigieux.

En date du 13 janvier 2014, le ministre de l'Environnement, entre-temps compétent en la matière, informa l'administration communale de Manternach, suite à sa demande de réexamen du dossier litigieux telle que se dégageant du courrier précité du 26 août 2013, que du point de vue de la loi précitée du 19 janvier 2004, rien ne s'opposait à ce qu'une autorisation soit accordée à Monsieur

En date du 17 avril 2014, le ministre de l'Environnement accorda à Monsieur ... l'autorisation pour la construction d'une étable pour vaches laitières, d'une étable pour veaux, d'un silo horizontal et d'un bassin de rétention, ainsi que pour l'aménagement d'une cour sur la Parcelle, sous les conditions y plus particulièrement énumérées, et ceci en conformité avec la loi précitée du 19 janvier 2004.

Par un courrier électronique adressé en date du 10 mai 2014 au secrétaire d'Etat à l'Environnement, la famille de Monsieur ... protesta contre le projet envisagé par Monsieur ... tel qu'autorisé quant à son principe par le courrier précité du ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures du 14 août 2013.

Par un courrier du 21 mai 2014 adressé à Monsieur ..., le ministre de l'Environnement prit position, de manière circonstanciée, par rapport aux critiques formulées par celui-ci.

Par arrêté du 10 juillet 2014, le bourgmestre de la commune de Manternach, ci-après dénommé le « bourgmestre », autorisa Monsieur ..., dans le cadre de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, ci-après dénommée la « loi du 10 juin 1999 », l'exploitation d'une étable pour vaches laitières et d'une étable de veaux d'une capacité de plus de 200 bovins à implanter sur la Parcelle située à L-..., sous les conditions y plus particulièrement énumérées.

Par décision du 25 juillet 2014, le bourgmestre accorda à Monsieur ... l'autorisation de construire une étable pour vaches laitières et une étable pour veaux, ainsi qu'un silo central et un bassin de rétention, de même que pour l'aménagement de chemins d'accès et de manœuvre sur la Parcelle, sous les conditions y plus particulièrement énumérées.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 12 août 2014, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision précitée du bourgmestre du 10 juillet 2014 portant autorisation en faveur de Monsieur ... d'exploiter une étable pour vaches laitières et une étable de veaux d'une capacité de plus de 200 bovins.

Etant donné que l'article 19 de la loi du 10 juin 1999 institue un recours au fond devant le tribunal administratif pour statuer en la présente matière, le tribunal est compétent pour connaître du recours en réformation introduit à titre principal à l'encontre de la décision litigieuse.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation.

Le recours en réformation est par ailleurs à déclarer recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai prévus par la loi.

Par requête séparée, déposée au greffe du tribunal administratif également en date du 12 août 2014, inscrite sous le numéro 35048 du rôle, Monsieur ... a fait introduire une demande en sursis à exécution notamment par rapport à la décision précitée du bourgmestre du 10 juillet 2014. Par son ordonnance du 17 septembre 2014, le président du tribunal administratif rejeta ladite demande, étant donné qu'au vu du sursis à exécution décidé par la même ordonnance au sujet de la décision prise par le ministre du Développement durable et des Infrastructures en date du 17 avril 2014 et de celle du bourgmestre du 25 juillet 2014 concernant le même projet de Monsieur ..., il n'y avait pas d'urgence particulière pour instituer une mesure provisoire par rapport à la décision prise en matière d'établissements classés, étant donné qu'il n'y avait pas de risque de préjudice actuel.

En droit, et en premier lieu, le demandeur soutient que la décision sous examen violerait l'article 13, paragraphe (6) de la loi du 10 juin 1999, en ce que, contrairement aux dispositions figurant dans l'autorisation critiquée, les marges de reculement ainsi fixées ne seraient pas respectées en l'espèce. Ainsi, ni l'étable pour vaches laitières, ni celle des veaux ne se trouveraient à la distance prévue par l'autorisation critiquée. En effet, l'étable pour vaches laitières se trouverait à 45 mètres de son terrain, alors que l'étable pour veaux et l'étable « *Mutterkuhstall* » se trouveraient respectivement à 30 mètres et à 5 mètres de son terrain. Il s'ensuivrait que la distance de 60 mètres telle que fixée par l'autorisation critiquée n'aurait été respectée par aucune des étables ainsi relevées.

L'article 13, paragraphe (6) de la loi du 10 juin 1999 dispose dans son deuxième alinéa que : « *Les autorisations peuvent prescrire une distance à respecter entre l'établissement concerné et notamment d'autres établissements, maisons d'habitation et cours d'eau. En cas de contradiction entre les dispositions contenues dans l'autorisation et celles du plan d'aménagement communal, ce sont les dispositions les plus sévères qui sont applicables* ».

L'autorisation critiquée du 10 juillet 2014 prévoit sous son paragraphe IV « *Conditions concernant les étables* », point 1) que « *Les étables seront distantes d'au moins soixante (60) mètres des locaux habités ou occupés par des tiers et des établissements recevant du public et de soixante (60) mètres du terrain voisin* ».

C'est à bon droit que tant l'administration communale de Manternach que Monsieur ... concluent au rejet de ce premier moyen comme n'étant pas fondé, étant donné qu'aucune violation de la disposition légale précitée par la décision sous examen du 10 juillet 2014 ne peut être constatée. En effet, le bourgmestre a profité de la faculté lui réservée par la disposition légale précitée pour fixer dans son autorisation une distance à respecter par rapport à d'autres établissements et maisons d'habitation, en fixant cette distance à 60 mètres.

Par ailleurs, au vu des contestations d'ordre général, non autrement circonstanciées, il échet de supposer que le demandeur craint que l'exécution pratique de l'autorisation litigieuse ne respecterait pas les dispositions et conditions de celle-ci. Or, la compétence de la juridiction administrative se limite à l'examen de la régularité des décisions de l'administration, mais ne s'étend pas au contrôle de la conformité des constructions réalisées avec les autorisations^{1,2}.

Monsieur ..., en sa qualité de bénéficiaire de l'autorisation sous examen, fait toutefois exposer dans son mémoire en réponse que la distance ainsi fixée par l'autorisation litigieuse serait « *impropre* » en ce qu'il y aurait une contradiction entre les distances ainsi retenues par l'autorisation en question et celles se dégageant de sa demande afférente. Il se réfère à cet égard au point 2.5 de sa demande en autorisation dont il se dégagerait des distances allant de 7 à 140 mètres à respecter par rapport aux zones voire terrains voisins, suivant les différentes directions. Monsieur ... soutient encore que les distances de 60 mètres ainsi retenues par l'autorisation litigieuse seraient en contradiction avec le plan qui aurait été joint à sa demande en autorisation, dont il se dégagerait une distance de « *l'ordre de 35 m* ». Il soutient que ces différentes contradictions proviendraient « *d'une simple erreur matérielle* » et il reproche à l'administration communale de ne pas avoir procédé à la vérification de ces données matérielles. En substance, Monsieur ... prie le tribunal de décider, par réformation de l'autorisation sous examen, que celle-ci contiendrait une erreur matérielle, de sorte qu'il y aurait lieu de lire celle-ci, en ce qui concerne les distances fixées par la condition inscrite sous le numéro IV en conformité avec les plans versés à la base de la demande afférente.

Il échet tout d'abord de décider que dans la mesure où le tribunal ne se trouve pas saisi d'un recours dirigé par Monsieur ... contre l'autorisation litigieuse du 10 juillet 2014, il ne lui appartient pas de prendre position par rapport à des demandes formulées par celui-ci qui ont pour objet de critiquer pour le moins la cohérence de l'autorisation lui délivrée. Pour le surplus, il échet de confirmer le demandeur dans sa conclusion suivant laquelle l'autorisation litigieuse ne se trouve pas être en conformité avec les indications figurant sur les plans versés à l'appui de la demande ayant donné lieu à la décision en question. Or, la question ainsi soulevée n'est pas une question de légalité de l'autorisation ainsi émise par le bourgmestre, mais pose un

¹ v. Cour adm. 18 juin 1998, n° 10504C du rôle, Pas. adm. 2015, V° Urbanisme, n° 700 et autres références y citées

² trib. adm. 18 juin 2003, n° 12465 du rôle, Pas. adm. 2015, V° Etablissements classés, n° 169 et autres références y citées

problème d'exécution de l'autorisation en question, qui n'est pas du ressort des juridictions administratives, comme il vient d'être relevé ci-avant.

En tout état de cause, malgré les incohérences ainsi relevées par les parties à l'instance, aucune cause de nullité de l'autorisation litigieuse du 10 juillet 2014 ne peut être relevée en l'espèce, de sorte que ce premier moyen est à rejeter pour ne pas être fondé, et ce d'autant plus que l'autorisation a valablement pu fixer un recul de 60 mètres, le texte légal ne prévoyant aucune condition à cet égard.

A titre superfétatoire, il échet enfin de relever qu'étant donné qu'il ne ressort pas des pièces et éléments soumis au tribunal dans le cadre de la présente instance qu'ensemble avec l'émission de la décision litigieuse du 10 juillet 2014, le bourgmestre a également approuvé, dans ce cadre, des plans de construction et d'aménagement de la Parcelle, seul le texte de la décision en question est à retenir au titre de l'autorisation ainsi émise par le bourgmestre. Comme celle-ci ne se réfère qu'à une distance de 60 mètres à respecter par rapport à « *des locaux habités ou occupés par des tiers et des établissements recevant du public* » ainsi que par rapport à des terrains voisins, seule la distance de 60 mètres est à respecter en l'espèce, et ce sans qu'il y ait lieu de tenir compte des distances se dégageant le cas échéant des plans soumis à l'appui de la demande ayant donné lieu à la décision critiquée, du fait qu'à défaut d'indication contraire, lesdits plans ne font pas partie intégrante de l'autorisation litigieuse.

En deuxième et dernier lieu, le demandeur estime que l'autorisation litigieuse violerait les articles 1^{er} et 13, paragraphe (1) de la loi du 10 juin 1999, en ce qu'elle ne contiendrait pas de conditions assez détaillées pour répondre efficacement aux objectifs tels que fixés par l'article 1^{er} précité. Ainsi, à titre d'exemple, le demandeur soutient que les mesures de prévention relatives à la pollution du fumier, du lisier et du purin, telles que figurant dans la décision litigieuse, ne seraient pas suffisamment adaptées « *à la situation telle qu'elle existe en l'espèce* ». Il fait dans ce contexte état de ce que la construction agricole litigieuse se situerait directement à côté d'une zone d'habitation, en soutenant que les constructions envisagées seraient implantées sur un terrain adjacent à celui sur lequel se trouverait sa maison d'habitation. Or, les prescriptions d'ordre général, telles que figurant dans l'autorisation litigieuse, qui pourraient le cas échéant être valables pour « *n'importe quelle étable* », ne seraient pas adaptées « *au cas d'espèce* ». Il appartiendrait partant au tribunal de fixer « *des prescriptions beaucoup plus précises et adaptées au cas en l'espèce* », sans toutefois préciser ni même envisager de quel type de prescription il pourrait s'agir. Il fait tout juste part de sa crainte d'être incommodé par l'entreposage de fumier et de purin, en s'interrogeant par ailleurs sur l'endroit où seront « *installés* » les 200 bovins pour lesquels l'autorisation d'exploitation a été émise et quant à la manière dont ils seront déplacés « *d'un lieu à un autre* ». Il s'interroge encore quant à la prairie dans laquelle les bovins pourraient le cas échéant être mis au cours de la période estivale en craignant que le fait que ceux-ci doivent le cas échéant traverser « *la rue pour accéder à la prairie en question* » entraînerait des perturbations incontestables au niveau de la circulation. Il reproche ainsi d'une manière générale au bourgmestre qu'« *aucune mesure* » ne serait prévue « *à cet égard* », alors même qu'il s'agirait « *d'un problème primordial* ».

L'administration communale de Manternach reproche au demandeur de ne développer que des allégations vagues et imprécises sans démontrer en quoi l'autorisation délivrée par le bourgmestre serait insuffisamment détaillée et sans préciser en quoi une prétendue absence de détails serait de nature à porter atteinte à ses droits ou intérêts. En rejetant ainsi les reproches lui adressés par le demandeur, l'administration communale de Manternach estime que la

décision sous examen contiendrait des conditions assez précises notamment en matière de protection de l'air, du sous-sol, de la lutte contre le bruit ainsi qu'en matière de la protection des eaux.

Monsieur ..., en sa qualité de partie tierce intéressée, reproche également au demandeur de ne pas préciser concrètement quel type de mesure devrait être prise par rapport à celles qui seraient déjà imposées par la décision sous examen.

Il échet tout d'abord de rappeler que le tribunal est dans l'impossibilité de pouvoir apprécier concrètement des craintes exprimées d'une manière très générale et vague, à partir du moment où aucun élément ne lui a été soumis afin d'établir que malgré les conditions techniques très strictes fixées par l'autorisation, l'installation projetée de l'établissement classé comporterait quand même des nuisances inadmissibles pour le demandeur. Ainsi, les tiers intéressés agissant à l'encontre d'un permis octroyé doivent préciser et justifier concrètement en quoi le dossier administratif a été incomplet. Ils ne peuvent pas se limiter à faire état de suppositions vagues relatives à des informations ayant trait à des causes de danger hypothétiques³.

En l'espèce, à défaut pour le demandeur d'avoir précisé concrètement en quoi les nombreuses conditions techniques figurant dans l'autorisation critiquée de presque 7 pages ne seraient pas de nature à éviter des nuisances potentielles, ce moyen est à rejeter pour ne pas être fondé.

Au vu de l'issue du litige, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure de 3.000 € formulée par le demandeur sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Il y a également lieu de rejeter la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure de 2.500 € sollicitée par Monsieur ... sur base de la même disposition légale, alors que les conditions légales ne sont pas remplies en l'espèce.

Par ces motifs,

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

reçoit le recours principal en réformation en la forme ;

au fond, le déclare non justifié, partant en déboute ;

dit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation ;
rejette les demandes tendant à l'allocation d'indemnités de procédure ;

condamne le demandeur aux frais.

Ainsi jugé par :

³ trib. adm. 18 juin 2003, n° 12465 du rôle et trib. adm. 16 juillet 2003, n° 15821 du rôle, Pas. adm. 2015, V° Etablissements classés, n° 157 et autres références y citées

Carlo Schockweiler, premier vice-président,
Alexandra Castegnaro, juge,
Michèle Stoffel, juge,

et lu à l'audience publique du 23 mars 2016 par le premier vice-président, en présence du greffier Marc Warken.

s. Marc Warken

s. Carlo Schockweiler

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 23/03/2016

Le Greffier du Tribunal administratif