

Audience publique du 17 septembre 2014

Requête en institution d'un sursis à exécution
introduite par Monsieur XXX, Luxembourg,
d'une décision du ministre du Développement durable et des Infrastructures et de deux
décisions du bourgmestre de la commune de Manternach,
en matières d'établissements classés, de protection de la nature et des ressources naturelles,
ainsi qu'en matière d'urbanisme

ORDONNANCE

Vu la requête, inscrite sous le numéro 35048 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 XXX, sans état particulier, demeurant à L-XXX, tendant à l'institution d'un sursis à exécution par rapport à 1) la décision du ministre du Développement durable et des Infrastructures n° 80049/CD/mow du 17 avril 2014 autorisant Monsieur XXX, agriculteur, demeurant à L-XXX, à construire une étable pour vaches laitières, une étable pour veaux, un silo horizontal et un bassin de rétention, ainsi qu'à aménager une cour sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de Manternach, section A de XXX (« XXX »), sous le numéro 941/3022 ; 2) la décision n° LE_ BUR_ 04_ COM CLA2 2014 du bourgmestre de la commune de Manternach du 10 juillet 2014 autorisant Monsieur Frank XXX à exploiter une étable pour vaches laitières et une étable de veaux d'une capacité de plus de 200 bovins et 3) la décision n° LE BUR_ 04_ 14 du même bourgmestre du 25 juillet 2014 autorisant Monsieur XXX à construire une étable pour vaches laitières et une étable pour veaux, un silo horizontal, un bassin de rétention, ainsi qu'à aménager des chemins d'accès et de manœuvre au lieu-dit « « XXX » sur un terrain inscrit au cadastre de la commune de Manternach sous le numéro 941/3022 de la Section A de XXX, des recours respectivement en réformation, sinon en annulation, pour ce qui concerne les deux recours dirigés contre les décisions sub. 1 et 2, et en annulation, pour ce qui concerne le recours dirigé contre la décision sub.3, introduits par requêtes déposées respectivement les 16 juillet et 12 août 2014, inscrites sous les numéros respectifs 34896, 35046 et 35047 du rôle, étant pendant devant le tribunal administratif ;

Vu la note de plaidoiries déposée par le délégué du gouvernement ;

Vu l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions critiquées ;

Maître Sébastien COUVREUR, assisté de Maître Alexandra BOCHET, en remplacement de Maître Georges KRIEGER, pour le demandeur, ainsi que Maître Benoît ENTRINGER, pour l'administration communale de Manternach, Maître Anne-Laure JABIN, pour Monsieur XXX et Monsieur le délégué du gouvernement Daniel RUPPERT entendus en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 16 septembre 2014.

Le 16 juillet 2014, Monsieur XXX, expliquant être propriétaire d'une maison d'habitation sise à L-XXX, numéro cadastral 942/3023, donnée en location, et sise directement à côté d'un terrain, inscrit au cadastre de la commune de XXX, section A de XXX (« XXX »), sous le numéro 941/3022, appartenant à Monsieur XXX, agriculteur, demeurant à L-XXX, saisit le tribunal administratif d'un recours en réformation, sinon en annulation, inscrit sous le n° 34896 du rôle, contre la décision du ministre du Développement durable et des Infrastructures n° 80049/CD/mow du 17 avril 2014 autorisant Monsieur XXX à construire, sur le susdit fonds inscrit sous le numéro cadastral 941/3022, une étable pour vaches laitières, une étable pour veaux, un silo horizontal et un bassin de rétention, ainsi qu'à aménager une cour sur le susdit fonds.

Le 12 août 2014, Monsieur XXX fit encore déposer un recours en réformation, sinon en annulation contre la décision n° LE BUR 04 _COM CLA2 2014 du bourgmestre de la commune de Manternach, ci-après dénommé le « *bourgmestre* », du 10 juillet 2014, autorisant Monsieur XXX à exploiter une étable pour vaches laitières et une étable de veaux d'une capacité de plus de 200 bovins, ainsi qu'un recours en annulation contre la décision n° LE BUR 04_ 14 du bourgmestre du 25 juillet 2014 autorisant Monsieur XXX à construire une étable pour vaches laitières et une étable pour veaux, un silo horizontal, un bassin de rétention, ainsi qu'à aménager des chemins d'accès et de manœuvre au lieu-dit « XXX » sur son terrain inscrit au cadastre de la commune de Manternach sous le numéro 941/3022 de la Section A de XXX, recours enrôlés sous les numéros respectifs 35046 et 35047, et par requête séparée déposée le même jour, inscrite sous le numéro 35048 du rôle, il sollicite le sursis à exécution des trois décisions critiquées dans le cadre des trois susdits recours au fond, les trois décisions ayant le même objet, à savoir essentiellement l'exploitation, respectivement la construction et l'aménagement d'une étable pour vaches laitières et d'une étable de veaux d'une capacité de plus de 200 bovins.

A l'appui de sa demande, Monsieur XXX soutient en substance que les conditions d'un sursis à exécution inscrites à l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après dénommée la « *loi du 21 juin 1999* », seraient remplies, en concluant à l'existence d'un préjudice grave et définitif dans son chef et au sérieux des moyens invoqués au fond.

En ce qui concerne l'existence d'un préjudice grave et définitif dans son chef, il précise que si la construction agricole litigieuse était poursuivie, il subirait un préjudice grave et définitif alors qu'aucun remède ne serait possible en cas d'annulation des décisions litigieuses, le demandeur mettant de manière générale en exergue l'envergure du projet, exposant que les différentes étables et le silo auraient des dimensions non négligeables qui porteraient inévitablement atteinte à la beauté du paysage et à la sauvegarde de l'environnement naturel, à savoir 1.620 m² pour l'étable pour vaches laitières, 320 m² pour l'étable pour veaux et 500 m² pour le silo, et de manière particulière les problèmes olfactifs et

sonores générés par le projet, lequel aurait des répercussions importantes en termes de perte de valeur de sa maison sise à proximité des constructions projetées.

Quant aux moyens soulevés à l'appui de ses recours au fond, le demandeur soulève au fond l'illégalité de la décision du ministre du Développement durable et des Infrastructures du 17 avril 2014 pour violer les articles 1^{er}, 12 et 56 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, le projet de plan directeur sectoriel « paysage », ainsi que le principe de précaution, lequel s'imposerait à toute administration. Enfin, les conditions dont ladite autorisation est assortie seraient insuffisantes, de sorte qu'elle porterait atteinte à sa qualité de vie ainsi qu'à celle de l'ensemble des habitants du village.

Par rapport à la décision du bourgmestre de la commune de Manternach du 10 juillet 2014, prise dans le cadre de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, Monsieur XXX soulève la violation des articles 1^{er}, 13.1. et 13.6. de cette même loi, tandis que par rapport à la décision du même bourgmestre du 25 juillet 2014, prise en la matière de l'urbanisme communal, il soulève au fond une violation de l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire, ainsi qu'une violation des articles 11.3.3, 38 et 53.1 du règlement sur les bâtisses de la commune de Manternach.

Le délégué du gouvernement, l'administration communale de Manternach et Monsieur XXX se rejoignent pour conclure à la non-vérification de l'existence d'un risque de préjudice grave et définitif dans le chef du demandeur. Ils estiment que compte tenu du milieu agricole prédominant dans le village de XXX, les gênes qui résulteront de la construction et de l'entreprise autorisée ne sauraient être considérés comme intolérables.

Au-delà, concernant le sérieux des moyens soulevés au fond, Monsieur XXX, en général et pour les trois recours, le délégué, pour ce qui concerne la décision émanant du ministre du Développement durable et des Infrastructures estiment qu'aucun moyen ne présenterait de sérieuses chances de succès.

La position de l'administration communale de Manternach est différente, en ce sens que son mandataire déclare qu'elle admettrait l'existence d'un problème au niveau des reculs autorisés/imposés, en ce sens que l'autorisation d'exploitation parlerait d'un côté de l'obligation du respect d'un recul de 60 mètres des nouvelles étables notamment par rapport aux locaux habités ou occupés par des tiers et du terrain voisin et que d'un autre côté les plans indiqueraient des reculs moindres, en l'occurrence seulement 45 mètres, ce à quoi s'ajouterait qu'en l'occurrence, pareils reculs de 60 mètres seraient en pratique irréalisables. Ainsi, le projet se révélerait non conforme à l'autorisation d'exploitation et cette dernière serait inexécutable. Il est précisé que le bourgmestre envisagerait de la retirer, de même qu'il examinerait la question d'un retrait du permis de construire inconciliable et incompatible avec l'autorisation d'exploitation. Sur ce, l'administration communale sollicite l'institution d'un sursis à exécution, si la première condition légalement posée devait se révéler remplie.

En vertu de l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après la « *loi du 21 juin 1999* », un sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au demandeur un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux. Le sursis est rejeté si l'affaire est en état d'être plaidée et décidée à brève échéance.

En cas de réalisation des travaux de construction d'un projet d'une envergure indéniable, comprenant deux étables d'une surface totale constante d'environ 2000 m² et d'un silo horizontal, dans le champ de vision direct du demandeur, jusqu'à l'intervention d'une décision définitive au fond, le risque d'un préjudice grave et définitif est vérifié en cause, au moins dans le contexte des deux autorisations de construire litigieuses, étant donné qu'en vertu d'une jurisprudence constante des juridictions judiciaires, celles-ci refusent d'ordonner la démolition de constructions érigées sous le couvert d'une autorisation administrative annulée dans la suite, au motif que le fait de construire sous le couvert d'une autorisation de construire qui se trouve annulée dans la suite ne constitue pas le maître de l'ouvrage en faute, que, par conséquent, il n'y a aucune responsabilité civile dans le chef de celui qui a construit et que, dans ces conditions, il ne saurait y avoir de réparation du préjudice, ni en nature moyennant démolition de l'ouvrage construit illégalement, ni d'ailleurs par équivalent.

Il appert aussi que les deux recours dirigés contre les deux autorisations de construire émises respectivement par le ministre du Développement durable et des Infrastructures le 17 avril 2014 et par le bourgmestre en date du 25 juillet 2014 présentent chacun de sérieuses chances de succès.

En effet, l'exigence tirée du caractère sérieux des moyens invoqués appelant le juge administratif à examiner et à apprécier, au vu des pièces du dossier et compte tenu du stade de l'instruction, les chances de succès du recours au fond, c'est-à-dire, d'une part, à procéder à une appréciation de l'instant au vu des éléments qui lui ont été soumis par les parties à l'instance, cette appréciation étant susceptible de changer par la suite en fonction de l'instruction de l'affaire et, d'autre part, non pas à se prononcer sur le bien-fondé des moyens, mais à vérifier, après une analyse nécessairement sommaire des moyens et des arguments présentés, si un des moyens soulevés par le demandeur apparaît comme étant de nature à justifier avec une probabilité suffisante l'annulation de la décision attaquée, le soussigné arrive à la conclusion que tel est le cas en l'espèce, spécialement au niveau du moyen de réformation/annulation de la décision ministérielle, voire du moyen d'annulation du permis du bourgmestre tirés de la violation de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013.

En effet, il appert que ledit article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013, figurant au chapitre 5 de ladite loi, intitulé « *Effets du plan directeur sectoriel et du plan d'occupation du sol* », prévoit en son paragraphe 7 qu'« *à partir du jour où le projet d'un plan directeur sectoriel est déposé à la maison communale, conformément à l'article 9, tout changement de destination du sol, tout morcellement des terrains, toute construction ou réparation confortatives, ainsi que tous les travaux généralement quelconques sont interdits, en tant que ces changements, morcellements, réparations ou travaux seraient contraires aux prescriptions du plan ou projet de plan. (...)* » et qu'« *aucune autorisation de construire ne peut être délivrée si elle n'est pas conforme aux prescriptions du plan ou projet de plan* ».

Or, en l'occurrence, en considération des informations concordantes des parties y relativement, il paraît que le plan directeur sectoriel « paysages » a été déposé auprès de l'administration communale de Manternach, tout comme il l'a été auprès de toutes les autres administrations communales du pays, en date du 25 juin 2014, c'est-à-dire qu'au jour de la prise du permis de construire du bourgmestre, si une prescription dudit projet de plan sectoriel s'oppose aux travaux de construction projetés, le bourgmestre semble avoir été dans l'obligation d'y avoir égard.

S'il est vrai qu'au jour où le ministre du Développement durable et des Infrastructures a pris son autorisation de construire, soit en date du 17 avril 2014, le plan directeur sectoriel « paysages » n'avait pas encore été déposé auprès des communes, il paraît qu'au-delà de toutes autres considérations, les juges du fond, appelés à statuer en la matière comme juge de la réformation, devront avoir égard à la situation de droit comme de fait, telle qu'elle se présentera à eux au moment où ils seront appelés à statuer, de sorte qu'ils devraient à leur tour avoir égard au fait du dépôt survenu le 25 juin 2014 et aux éventuelles prescriptions du projet de plan sectoriel « paysages » s'opposant au projet de construction litigieux.

Or, il paraît bien que tel en est le cas en ce sens que le plan directeur sectoriel « paysages », au niveau des prescriptions relatives à la zone pour préservation d'un réseau écologique et, plus particulièrement dans son article 23, paragraphe 2. concernant les zones prioritaires du réseau écologique -qui semble applicable en l'espèce, étant donné que le terrain d'implantation appert être classée, au moins partiellement, comme telle par ledit plan directeur sectoriel « paysages »- interdit « *toute construction nouvelle ou agrandissement d'une construction existante affectant de manière significative l'intégrité de l'espace naturel concerné de la zone prioritaire du réseau écologique, notamment en ce qui concerne la préservation des caractéristiques paysagères mentionnées à l'annexe 1* ». En effet, en apparence du moins, le projet de construction litigieux de par son envergure semble effectivement être de nature à affecter l'intégrité de l'espace naturel concerné de la zone d'implantation et la situation de conflit semble donc exister.

L'objection formulée par le délégué du gouvernement et le tiers intéressé tirée de ce que le ministre aurait valablement pu considérer que ladite interdiction ne jouait pas, au motif que le projet de construction litigieux n'affecterait pas de nature significative l'intégrité de l'espace naturel concerné, n'appert pas comme suffisamment sérieuse pour ébranler ce constat provisoire. En effet, il ne s'impose guère qu'en l'apparente absence d'une évaluation environnementale et d'une étude d'impact, telles qu'elles sont prévues par l'article 23 du plan directeur sectoriel « paysages » en ce qu'il dispose que « *les évaluations environnementales et études d'impact mentionnées au titre II déterminent si l'impact projeté est significatif ou non* », la décision ministérielle puisse trouver une assise juridique suffisante en la simple analyse du ministre, laquelle diffère encore largement des avis consultatifs figurant au dossier.

En outre, il n'appert aux yeux du soussigné pas suffisamment plausible que les juges du fond entérineront l'argumentaire encore développé par le représentant étatique et le mandataire du tiers intéressé tablant sur l'article 28 du projet de plan directeur sectoriel « paysages » en ce qu'il y est disposé que notamment les prescriptions de l'article 23 paragraphe 2. n'« *ont un effet obligatoire à partir du moment où le plan directeur sectoriel «paysages» est déclaré obligatoire par règlement grand-ducal conformément à l'article 9 de la loi précitée du 30 juillet 2013* ».

En effet, il se pose la question de savoir si l'admission de cette thèse ne se heurte pas au problème qu'un acte réglementaire et, plus spécialement, un projet d'acte réglementaire ne peut guère restreindre les effets d'une disposition légale, en apparence du moins, autrement plus large, telle qu'elle paraît ressortir de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013.

En tout état de cause, le soussigné arrive à la conclusion provisoire que le moyen de réformation ou d'annulation tiré du non-respect de l'article 19 de la loi précitée du 30 juillet 2013 est loin d'être dénué de fondement et que de la sorte, les recours au fond dirigés contre les deux permis de construire présentent suffisamment de chances de succès pour justifier

l'institution d'un sursis à exécution à leur encontre en attendant que le litige soit tranché au fond par le tribunal administratif.

Etant donné que la réalisation du projet de construction se trouvera suspendue en vertu des considérations qui précèdent, il n'existe, pour l'heure, pas d'urgence particulière pour instituer une mesure provisoire par rapport à l'exécution du permis d'exploitation encore délivré par le bourgmestre le 10 juillet 2014. En effet, l'exploitation de l'établissement étant conditionnée par sa réalisation préalable, aucune exécution de l'autorisation d'exploitation n'est actuellement possible et donc aucun risque de préjudice actuel n'est vérifié. Il s'ensuit que la demande en institution d'une mesure provisoire par rapport à la décision n° LE_ BUR_ 04_ COM CLA2 2014 du bourgmestre de la commune de Manternach du 10 juillet 2014 est à rejeter.

Par ces motifs,

le soussigné, président du tribunal administratif, statuant contradictoirement et en audience publique ;

reçoit la requête en institution d'un sursis à exécution en la forme ;

la déclare partiellement justifiée ;

partant, dit qu'en attendant que le tribunal administratif se soit prononcé au fond sur le mérite des deux recours introduits respectivement sous les numéros 34896 et 35047 du rôle, il sera sursis à l'exécution de la décision prise par le ministre du Développement durable et des Infrastructures le 17 avril 2014 sous le n° 80049/CD/mow, ainsi que de celle prise par le bourgmestre de Manternach le 25 juillet 2014, sous le n° LE BUR_ 04_ 14 ;

rejette la demande pour le surplus ;

réserve les frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 17 septembre 2014 par M. CAMPILL, président du tribunal administratif, en présence de M. WEBER, greffier.

s. WEBER

s. CAMPILL