

Audience publique du 26 octobre 2017

Recours formé par
Monsieur (décédé),,
contre une décision du bourgmestre de la commune de,
en présence de Monsieur, Lellig,
en matières d'établissements classés

JUGEMENT

Vu la requête, inscrite sous le numéro 38580 du rôle et déposée le 14 octobre 2016 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, décédé en cour d'instance, ayant demeuré à, tendant à la réformation sinon à l'annulation de la décision du bourgmestre de la commune de du 14 septembre 2016 portant modification de la décision n° du 10 juillet 2014 ayant autorisé Monsieur , demeurant à L..... à exploiter une étable pour vaches laitières et une étable de veaux d'une capacité de plus de 200 bovins au lieu-dit « «.....» sur un terrain inscrit au cadastre de la commune de, Section A de, sous le numéro.....;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Patrick Muller, agissant en remplacement de l'huissier de justice Frank Schaal, les deux demeurant à Luxembourg, du 19 octobre 2016, portant signification de la prédite requête à l'administration communale de, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, ayant sa maison communale à L-6850, 3, Kirchewée, ainsi qu'à Monsieur, préqualifié ;

Vu la constitution d'avocat de Maître Benoît Entringer, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, déposée au greffe du tribunal administratif le 21 octobre 2016, pour l'administration communale de, préqualifiée ;

Vu l'ordonnance du président du tribunal administratif du 26 octobre 2016, inscrite sous le numéro 38581 du rôle, ayant rejeté la demande en obtention d'un sursis à exécution, sinon d'une mesure de sauvegarde introduite par Monsieur le 14 octobre 2016 ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif en date du 25 novembre 2016 par Maître Benoît Entringer, au nom de l'administration communale de, ledit mémoire en réponse ayant été notifié par acte d'avocat à avocat du 23 novembre 2016 aux mandataires des parties adverses ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 17 janvier 2017 par Maître Anne-Laure Jabin, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour le compte de Monsieur, ledit mémoire en réponse ayant été notifié par acte d'avocat à avocat du même jour aux mandataires des parties adverses ;

Vu l'acte de reprise d'instance déposé au greffe du tribunal administratif le 13 octobre 2017 par Maître Georges Krieger, au nom de Madame, demeurant à L....., déclarant agir en qualité d'héritier suite au décès de son époux, Monsieur, en date du 5 juin 2017 ;

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 à l'audience publique du 18 septembre 2017.

Par décision du 10 juillet 2014, référencé, le bourgmestre de la commune de, 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 », à exploiter une étable pour vaches laitières et d'une étable de veaux d'une capacité de plus de 200 bovins à implanter sur un terrain inscrit au cadastre de la commune de, Section A de, sous le numéro, au lieu-dit « « », sous les conditions y plus particulièrement énumérées.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 12 août 2014, Monsieur, propriétaire d'une maison d'habitation sise à L...., érigée sur la parcelle portant le numéro cadastral, donnée en location, et sise directement à côté du terrain concerné, 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, recours dont il fut définitivement débouté par jugement du tribunal administratif 23 mars 2016, portant le numéro 35046 du rôle, Monsieur n'ayant en effet pas interjeté appel.

Par autorisation référencée, le bourgmestre autorisa encore Monsieur à construire une étable pour vaches laitières, une étable pour veaux, un silo horizontal et un bassin de rétention, ainsi qu'à procéder à l'aménagement de chemins d'accès et de manœuvre sur le même site.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 12 août 2014, inscrite sous le numéro 35047 du rôle, Monsieur fit également introduire un recours tendant à l'annulation du permis de bâtir précité du bourgmestre du 25 juillet 2014.

Par requête séparée, inscrite sous le numéro 35048 du rôle, également déposée au greffe du tribunal administratif en date du 12 août 2014, Monsieur sollicita l'institution d'un sursis à l'exécution notamment par rapport au permis de bâtir précité du bourgmestre du 25 juillet 2014.

Par son ordonnance du 17 septembre 2014, le président du tribunal administratif, quant à ce volet de la requête en question, ordonna qu'il soit sursis à l'exécution de la décision précitée du 25 juillet 2014 en attendant que le tribunal administratif se soit prononcé notamment quant au fond du recours sous examen.

Par jugement du 23 mars 2016, portant le numéro 35047 du rôle, le tribunal administratif déclara non fondé le recours en annulation du permis de bâtir du bourgmestre du 25 juillet 2014 introduit par Monsieur, Ce jugement fut confirmé par un arrêt de la Cour administrative du 12 juillet 2016, portant le numéro 37825C du rôle.

Par lettre recommandée du 24 août 2016 adressée au bourgmestre, Monsieur exigea d'être informé de toute demande de modification de l'exploitation qui serait introduite ainsi que de la décision qui serait prise à ce propos par l'administration communale.

Le 14 septembre 2016, le bourgmestre accorda à Monsieur la modification de l'autorisation du 10 juillet 2014 pour l'exploitation d'une étable pour vaches laitières et d'une étable pour veaux, ladite décision disposant notamment que « *les étables seront distantes d'au moins 25 mètres des locaux habités ou occupés par des tiers et des établissements recevant du public et de 5 mètres du terrain voisin* », ladite autorisation ayant encore été notifiée au litismandataire de Monsieur par courrier du même jour.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 14 octobre 2016, inscrite sous le numéro 38580 du rôle, Monsieur a introduit un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision modificative du 14 septembre 2016.

Par requête séparée déposée au greffe du tribunal administratif le même jour, inscrite sous le numéro 38581 du rôle, Monsieur a encore introduit une demande tendant à l'institution d'un sursis à exécution de la décision critiquée dans le cadre du susdit recours au fond en attendant la solution de son recours au fond, demande dont il fut débouté par ordonnance présidentielle du 26 octobre 2016.

Monsieur étant décédé en cours de l'instance contentieuse, son épouse, Madame, préqualifiée, a déclaré reprendre l'instance introduite par son époux feu Monsieur, par acte de reprise d'instance déposé au greffe du tribunal administratif en date du 13 octobre 2017. Il y a lieu de lui donner acte de qu'elle reprend l'instance introduite par feu Monsieur, décédé le ...2017.

Monsieur soulève l'irrecevabilité du recours en réformation en ce que Monsieur « *tente[rait] de contourner les règles de procédure légalement prévues alors qu'il introduit un recours en réformation par lequel il demande par voie de dispositif d'annuler la décision* », de sorte que « *son recours en réformation [ne serait] pas formulé pour aboutir à une réformation.* ».

Il conclut encore à l'incompétence du tribunal pour connaître du recours en annulation.

En ce qui concerne la question de la portée du recours, s'il est vrai que la requête introductive d'instance pêche à l'égard de la question de la portée du recours par une certaine imprécision, sinon par une certaine confusion, force est au tribunal de constater que le demandeur distingue clairement une hiérarchie entre les deux recours dans sa requête en ce qu'il conclut à titre principal à la réformation et « *sinon* », à titre subsidiaire, à l'annulation de la décision litigieuse, de sorte que la requête doit être comprise comme visant à l'anéantissement de la décision litigieuse, le tribunal étant de la sorte appelé à réformer la décision de modification de l'autorisation dans le sens d'un refus de modification de l'autorisation initiale.

Or, étant donné qu'en la présente matière l'article 19 de la loi du 10 juin 1999 institue un recours au fond devant le tribunal administratif, 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.

A l'appui de son recours et après avoir exposé les faits et rétroactes de l'affaire, Monsieur invoque en premier lieu une violation de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 », en précisant qu'il aurait adressé une lettre recommandée au bourgmestre de la commune de à travers laquelle il aurait sollicité que ce dernier l'informerait de toute demande de modification de l'autorisation du 10 juillet 2014 et de toute décision y afférente en insistant plus particulièrement sur le fait qu'une telle décision devrait être motivée au sens de l'article 1^{er} de la loi du 10 juin 1999. Monsieur souligne que le bourgmestre aurait fait droit à sa demande d'information mais n'aurait aucunement énoncé ni les motifs justifiant la modification opérée ni ceux justifiant qu'il aurait considéré la modification comme non substantielle.

Le demandeur s'empare ensuite d'une violation de l'article 6 *in fine* de la loi du 10 juin 1999, en arguant du fait que comme la modification autorisée permettrait à l'exploitation de passer d'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 à une distance minimale de 25 mètres, une telle modification constituerait un transfert d'établissement, qui aurait dû être soumis à une nouvelle autorisation et, s'agissant d'un établissement de classe 2, à une nouvelle enquête publique.

A titre subsidiaire, à supposer que la décision litigieuse ne soit pas considérée comme un transfert d'établissement, le demandeur estime que la modification demandée et autorisée serait à considérer comme substantielle, puisque la modification autorisée aurait pour effet d'engendrer des incidences négatives et significatives sur les intérêts protégés par l'article 1^{er} de la loi du 10 juin 1999, notamment les objectifs de salubrité et de commodité par rapport au voisinage, la décision litigieuse ayant en effet pour conséquence d'amenuiser considérablement la distance entre les étables et le terrain voisin. Or, en cas de modification substantielle, la loi du 10 juin 1999 exigerait une nouvelle procédure et partant la réalisation d'une enquête publique, ce qui n'aurait pas été le cas.

Tant l'administration communale de que Monsieur concluent au rejet du recours.

Aux termes de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979: « *Toute décision administrative doit baser sur des motifs légaux. La décision doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base, lorsqu'elle:*

- refuse de faire droit à la demande de l'intéressé;*
- révoque ou modifie une décision antérieure, sauf si elle intervient à la demande de l'intéressé et qu'elle y fait droit ;*
- intervient sur recours gracieux, hiérarchique ou de tutelle;*
- intervient après procédure consultative, lorsqu'elle diffère de l'avis émis par l'organisme consultative ou lorsqu'elle accorde une dérogation à une règle générale.*

Dans les cas où la motivation expresse n'est pas imposée, l'administré concerné par la décision a le droit d'exiger la communication des motifs. L'obligation de motiver n'est pas imposée lorsque des raisons de sécurité extérieure ou l'intérieure de l'Etat s'y opposent ou lorsque l'indication des motifs risque de compromettre le respect de l'intimité de la vie privée d'autres personnes. »

Or, force est au tribunal de constater que le cas d'espèce, consistant en une modification autorisée suite à la demande de l'administré concerné, ne tombe pas dans l'une des hypothèses énumérées à l'alinéa 2 de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 précité où la motivation expresse est imposée, étant même expressément exclue, de sorte que l'obligation y inscrite ne trouve pas d'application en l'espèce, étant encore précisé que ledit texte ne prévoit pas pareille obligation d'indication des motifs au cas où la décision ne suivrait pas les observations d'un tiers intéressé¹. Il s'ensuit que le moyen ayant trait à une violation de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 est à rejeter comme étant non fondé.

En ce qui concerne le moyen basé sur une violation de l'article 6 *in fine* de la loi du 19 juin 1999, aux termes duquel « *Tout transfert d'un établissement des classes 1, 2, 3, 3A ou 3B à un autre endroit est soumis à une nouvelle autorisation. Une nouvelle enquête publique commodo/incommodo est requise pour les seuls établissements relevant des classes 1 et 2* », force est au tribunal de constater qu'il ressort des éléments du dossier que l'exploitation litigieuse sera réalisée dans le cadre déterminé de l'autorisation de construire n° du 25 juillet 2014, ladite autorisation de construire ayant, à travers les plans de construction y annexés, déterminé l'implantation précise des bâtiments à construire en indiquant comme condition sub 2) « *d'ériger la construction suivant les indications des plans de construction approuvés par le bourgmestre* », étant précisé que sur lesdits plans le bâtiment « *Mutterkuhstall* » est en effet implanté à 5 mètres de la parcelle du demandeur, de sorte à ne pas être en adéquation avec l'autorisation d'exploitation du 10 juillet 2014 prévoyant dans ses « *conditions concernant les étables* » 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* ».

S'il est vrai que l'autorisation d'exploitation modificative indique que « *les étables seront distantes d'au moins 25 mètres des locaux habités ou occupés par des tiers et des établissements recevant du public et de 5 mètres du terrain voisin* », il n'en reste pas moins qu'elle précise également que « *les installations doivent être aménagées et exploitées conformément aux plans et indications contenus dans le dossier de la demande et conformément aux prescriptions du présent arrêté d'autorisation* ».

Or, force est au tribunal de constater que ces plans situent l'exploitation dans des constructions localisées aux mêmes endroits que ceux déterminés par les plans de construction tels qu'autorisés le 25 juillet 2014 par le bourgmestre, de sorte que l'exploitation faisant l'objet de la décision modificative déférée sera réalisée dans les constructions telles qu'initialement autorisées. Partant, si les plans versés en appui tant de la demande en obtention d'une autorisation de construire que de celle en obtention de l'autorisation d'exploitation, accordées respectivement en date du 25 juillet 2014 et 10 juillet 2014, indiquaient une distance déterminée entre les constructions autorisées et le terrain voisin, cette distance n'a pas été effectivement modifiée par l'autorisation modificative du 14 septembre 2016, dans la mesure où les plans d'exécution tels que présentés et tels qu'autorisés restent manifestement inchangés. Ainsi, force est au tribunal de constater, à l'instar de l'administration communale de et de Monsieur, que la justification de la modification réside en une erreur matérielle ayant affecté l'autorisation initiale, tel qu'il avait également été retenu par le tribunal dans son jugement du 23 mars 2016, précité, dans les termes suivants : « (...) *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,*

¹ trib. adm. 27 juin 2001, n° 11342 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 99.

mais pose un problème d'exécution de l'autorisation en question, qui n'est pas du ressort des juridictions administratives (...) ».

Dès lors, au-delà de la rectification d'une incohérence, aucun transfert d'établissement à un autre endroit n'a été matériellement effectué par l'autorisation modificative déferée, de sorte que l'argumentation afférente du demandeur n'est pas fondée.

La même conclusion s'impose en ce qui concerne le moyen basé sur les articles 1^{er}, 2 et 6 de la loi du 10 juin 1999, selon lequel l'autorisation modificative serait à considérer comme modification substantielle au sens de l'article 2 de la loi du 10 juin 1999 pour laquelle le requérant est invité à présenter une demande d'autorisation. Dans la mesure où l'exploitation de Monsieur ne s'effectue pas *de facto* dans un autre endroit par rapport aux plans initialement autorisés par l'autorisation de construire, le moyen est à rejeter pour ne pas être fondé.

Eu égard aux développements qui précèdent, il y a lieu de rejeter le recours pour n'être fondé en aucun de ses moyens.

Au vu de l'issue du litige sous analyse, la demande de Monsieur en allocation d'une indemnité de procédure est à rejeter.

En revanche, les demandes en allocation d'une indemnité de procédure de l'administration communale de et de Monsieur sont à déclarer justifiées, alors qu'afin d'assurer la défense de leurs intérêts et de faire valoir leurs points de vue dans le cadre de l'instance entamée par Monsieur - qui, aux termes de son mémoire en réplique déposé dans le cadre de l'instance introduite sous le numéro 35046 du rôle², était parfaitement au courant de l'erreur matérielle commise par l'administration communale de, contrainte de la rectifier afin d'adapter l'autorisation d'exploitation à l'autorisation de construire – ils ont dû charger des mandataires respectifs afin de déposer un mémoire en réponse. Des frais non répétables leurs sont accrus, frais qu'il paraît inéquitable de laisser intégralement à leur charge.

Partant, le tribunal, sur base d'une évaluation *ex aequo et bono*, alloue à titre d'indemnités de procédure tant à l'administration communale de qu'à Monsieur un montant de 750 euros.

Par ces motifs,

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

donne acte à Madame de ce qu'elle reprend l'instance introduite par feu Monsieur ;

reçoit le recours principal en réformation en la forme ;

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

² « Il s'agit d'un problème de discordance entre l'autorisation qui prévoit une distance minimale de 60 mètres à respecter et les plans qui ne se conforment pas à cette exigence mais qui ont néanmoins été accordés par le bourgmestre. Il a par conséquent fait droit à une demande d'autorisation qui se base sur des plans qui ne prévoient pas une distance de 60 mètres des autres constructions ou de la limite du terrain voisin. Un problème d'exécution de la décision se créera incontestablement de sorte que la décision est annulable sur ce point. », mémoire en réplique de Monsieur déposé dans le cadre du recours introduit sous le numéro 35046 du rôle

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

rejette la demande de Monsieur tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure ;

déclare recevables et fondées les demandes reconventionnelles respectives tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure présentées par l'administration communale de et de Monsieur ;

partant condamne Madame en tant qu'ayant droit du demandeur à payer respectivement à l'administration communale de ainsi qu'à Monsieur une indemnité de procédure d'un montant de 750 euros ;

condamne Madame en tant qu'ayant droit du demandeur aux frais.

Ainsi jugé par :

Françoise Eberhard, vice-président,
Daniel Weber, juge,
Michèle Stoffel, juge,

et lu à l'audience publique du 26 octobre 2017 par le vice-président, en présence du greffier Goretí Pinto.

s. Goretí Pinto

s. Françoise Eberhard

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 26.10.2017
Le greffier du tribunal administratif