

Audience publique du 8 février 2021

Recours formé par
la société à responsabilité limitée ..., ...,
contre une décision du ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
en présence de Monsieur ..., ...
en matière de protection de la nature

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 43556 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 16 septembre 2019 par Maître Georges Krieger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats de Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ..., établie et ayant son siège social à L-..., inscrite au registre de commerce et des sociétés sous le numéro ..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, tendant à l'annulation de la décision du ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable du 12 août 2019 autorisant Monsieur ... à réaliser des travaux de rénovation sur un « abri de jardin », situé sur la parcelle ... sise à ..., section ... de ... ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Gilles Hoffmann, demeurant à Luxembourg, du 17 septembre 2019 portant signification de ce recours à Monsieur ..., bourgmestre, demeurant à L-...;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 13 décembre 2019 ;

Vu les pièces versées au dossier et notamment la décision ministérielle attaquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport à l'audience publique du 13 janvier 2021 et vu les remarques écrites de Maître Georges Krieger du 12 janvier 2021 et de Monsieur le délégué du gouvernement Daniel Ruppert du même jour, produites, conformément à la circulaire du président du tribunal administratif du 22 mai 2020, avant l'audience.

Il se dégage des explications non contestées du délégué du gouvernement qu'à la suite d'une intervention du préposé de la Nature et des Forêts au regard de la réalisation de travaux sur un abri de jardin installé sur une parcelle sise à ..., section ... de ..., inscrite sous le numéro ... au lieu-dit « ... » et située de manière non contestée en zone verte et dans une zone Natura 2000, Monsieur ... a introduit en date du 9 juillet 2019 auprès du ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable une demande dans le cadre de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, entretemps abrogée par la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles modifiant 1° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la

protection de l'environnement ; 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'administration de la nature et des forêts ; 3° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, en abrégé « la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles », ci-après désignée par « la loi du 18 juillet 2018 », entrée en vigueur le 9 septembre 2018, et tendant à la « mise en place d'un bardage sur l'abri de jardin existant ».

A la suite d'un avis favorable du préposé de la Nature et des Forêts du 29 juillet 2019, le ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, ci-après désigné par « le ministre », accorda le 12 août 2019 à Monsieur ... l'autorisation pour la réalisation de travaux de rénovation de l'abri de jardin en question sous les conditions suivantes :

« [...] 2. *Les travaux seront effectués conformément à la demande soumise à savoir :*

-la mise en place d'un bardage en bois de douglas sur les quatre côtés de l'abri. Le bois appliqué verticalement sera mis en oeuvre à l'état naturel c.à.d. non raboté et non traité. Il ne pourra faire l'objet d'aucun traitement ultérieur ;

-le remplacement de trois fenêtres existantes. Une quatrième fenêtre sur le côté sud de l'abri sera fermée à l'aide de briques ;

-le remplacement de l'ancienne toiture à l'aide d'une nouvelle toiture réalisée en tôle de couleur gris-ardoise non reluisante.

3. L'application de couleurs criardes, l'emploi de tout matériau reluisant ainsi que le revêtement en PVC et en fibrociment aux parties extérieures de l'abri sont interdits.

4. Les matériaux de démolition devront être éliminés conformément aux dispositions légales en vigueur en matière de gestion des déchets.

5. Tout agrandissement de l'emprise au sol, du volume et de la surface construite brute est interdit.

6. L'abri de jardin ne servira qu'à des fins jardinières (dépôt de matériel de jardin). Tout changement d'affectation est interdit.

7. Il ne pourra pas servir à l'habitation humaine, même occasionnelle, et ne pourra pas être équipé à cette fin.

8. L'abri ne sera pas raccordé aux réseaux publics d'eau potable, d'énergie, de la canalisation et de la communication. L'installation de panneaux photovoltaïques est interdite.

9. Il ne sera point déversé des eaux usées, ni de l'huile ou d'autres matières susceptibles de polluer l'eau ou le sol.

10. Les travaux seront achevés dans un délai de 2 ans à partir de la date de la présente.

11. Tous travaux de rénovation à réaliser ultérieurement en relation avec l'abri de jardin me seront soumis pour approbation.

12. Le préposé de la nature et des forêts [...] sera averti dès l'achèvement des travaux.

L'autorisation expirera et l'abri devra être enlevé dès que l'affectation autorisée aura cessé. A cette date, les fonds seront remis dans leur pristin état.

La présente vous est accordée sans préjudice d'autres autorisations éventuellement requises. ». [...] »

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 16 septembre 2019, la société à responsabilité limitée ..., ci-après désignée par « la société ... », a fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision du ministre du 12 août 2019.

Il convient de relever que Monsieur ... n'a pas fourni de mémoire en réponse dans le délai légal, bien que la requête introductive lui ait été signifiée par exploit de l'huissier de justice du 17 septembre 2019. Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le tribunal statue néanmoins à l'égard de toutes les parties par un jugement ayant les effets d'une décision contradictoire, même si la partie tierce intéressée n'a pas comparu dans le délai prévu par la loi.

Dans la mesure où la loi du 18 juillet 2018 sur le fondement de laquelle la décision litigieuse a été prise ne prévoit pas de recours au fond en la présente matière, seul un recours en annulation a pu être introduit en l'espèce.

Il convient de prime abord de trancher la question de la recevabilité du recours, contestée par le délégué du gouvernement dans sa réponse.

En effet, le délégué du gouvernement fait de prime abord valoir que les parcelles appartenant à la société requérante ne seraient pas adjacentes à celle sur laquelle se situe l'abri de jardin litigieux.

S'y ajouterait que même à admettre que les parcelles soient adjacentes, la société ... ne préciserait pas dans quelle mesure les travaux litigieux lui feraient grief, alors qu'en réalité, il n'y aurait pas d'aggravation de sa situation.

La société ... n'a pas déposé de mémoire en réplique.

Suivant la requête introductive d'instance, la société requérante expose, en ce qui concerne les faits, qu'elle aurait acquis en 2018 les parcelles numéro ... et ..., anciennement inscrites sous le numéro ..., de la section ... de ..., Ces parcelles, accueillant une maison d'habitation, seraient, d'après la demanderesse, adjacentes au terrain sur lequel ont été effectués les travaux de rénovation querellés.

Elle expose qu'au printemps 2019, des travaux importants de modernisation et d'agrandissement d'une structure existante sur ce terrain voisin auraient été réalisés et cela sans autorisation de construire communale ni ministérielle, tout en soulignant que le terrain en question se trouverait en zone verte et en zone Natura 2000 suivant le plan d'aménagement général en vigueur.

Elle poursuit qu'à la suite de nombreuses critiques émanant de la population et de politiciens locaux, le propriétaire du terrain en question aurait sollicité le 18 juillet 2019 une autorisation de construire auprès du ministre pour régulariser les travaux d'ores et déjà en cours de réalisation, autorisation qui aurait été délivrée le 12 août 2019 couvrant aussi les travaux déjà réalisés. La société requérante donne à considérer que l'autorisation ne ferait ni référence à des plans, ni à un dossier, ni à une autorisation ministérielle antérieure établissant que la construction serait légalement existante, tout en soulignant qu'elle-même ne disposerait pas du dossier tel qu'il a été soumis au ministre.

En matière de contentieux administratif portant sur des droits objectifs, l'intérêt ne consiste pas dans un droit allégué, mais dans le fait vérifié qu'une décision administrative affecte négativement la situation en fait ou en droit d'un administré qui peut partant tirer un avantage corrélatif de la sanction de cette décision par le juge administratif¹.

Un demandeur, pour justifier d'un intérêt à agir, doit justifier d'un intérêt personnel et certain, en ce sens que la réformation ou l'annulation de l'acte litigieux doit lui procurer une satisfaction certaine et personnelle². L'intérêt invoqué doit encore être distinct de l'intérêt général, le demandeur devant justifier de l'existence d'un lien suffisamment direct entre la décision querrellée et sa situation personnelle³.

L'intérêt à agir s'apprécie non pas de manière abstraite, mais concrètement au regard de la situation de fait invoquée⁴ : s'agissant plus particulièrement d'un voisin introduisant un recours contre une autorisation de construire, le juge doit ainsi rechercher si la construction est susceptible d'avoir une incidence sur la situation du demandeur compte tenu de sa proximité par rapport à son domicile ou des caractéristiques mêmes de la localité. Il faut bien savoir que la seule et simple qualité de voisin ne suffit pas à établir l'intérêt pour agir contre un permis de construire ; c'est au regard de l'incidence concrète du projet sur la situation du demandeur que l'intérêt pour agir de ce dernier devant le juge de l'excès de pouvoir doit être apprécié⁵.

En tout état de cause il appartient à la partie requérante d'expliquer et de justifier son intérêt à agir.

Force est de constater qu'il se dégage de l'extrait du cadastre produit par la partie étatique que les parcelles appartenant à la société ..., à savoir les parcelles ... et ..., et celle sur laquelle porte l'autorisation litigieuse, à savoir la parcelle numéro ..., ne sont absolument pas adjacentes, mais sont séparées par diverses autres parcelles. A défaut d'autres explications fournies par la société requérante à cet égard, le tribunal ne peut que conclure que la qualité de voisin dont elle fait état n'est pas vérifiée et est, au contraire, contredite par les pièces du dossier. Il s'ensuit que la société requérante ne peut en tout état de cause pas faire état d'une situation de voisin direct qui serait susceptible d'être affectée par les travaux litigieux.

¹ Cour adm. 14 juillet 2009, n°s 23857C et 23871C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 3 et autres références y citées.

² Trib. adm. 22 octobre 2007, n°22489 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 12 et autres références y citées.

³ Trib. adm. 27 juin 2001, n° 12485 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 15 et autres références y citées.

⁴ Trib. adm. 15 décembre 2004, n° 17824 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 76 et autres références y citées.

⁵ Trib. adm. 9 novembre 2015, n° 35074 du rôle, Pas. adm 2020, V° Procédure contentieuse, n° 74.

Au-delà de ce constat, le tribunal relève encore que confrontée aux contestations de la partie étatique quant à la question de savoir dans quelle mesure l'autorisation litigieuse est de nature à aggraver sa situation personnelle, contestations qui soulèvent en fin de compte la question de savoir en quoi l'annulation de l'autorisation litigieuse pourrait mettre fin à telle aggravation de sa situation, la requérante n'a pas pris position à travers un mémoire en réplique, ni n'a-t-elle présenté des explications orales à l'audience des plaidoiries à cet égard. Pareillement, la requête introductive d'instance reste muette en ce qui concerne l'intérêt à agir, la requête se limitant, en effet, à l'exposé des faits repris ci-avant, sans faire ressortir en quoi la situation personnelle de la requérante soit affectée par la décision litigieuse, cela d'autant plus que la requérante est une société commerciale qui *a priori* et à défaut toute explication ne peut de toute manière pas faire valoir des arguments de qualité de vie ou de vue, mais devrait expliquer concrètement en quoi sa situation personnelle en tant que personne morale serait affectée.

Dès lors, à défaut d'une quelconque explication, même sommaire, en quoi la mise en place d'un bardage sur un abri de jardin sur un terrain qui n'est même pas adjacent aux parcelles appartenant à la requérante et sur lequel elle n'allègue même pas avoir une vue directe, le tribunal n'entrevoit pas quelle est la satisfaction d'un intérêt personnel et direct que la société ... pourrait tirer de l'annulation de la décision litigieuse.

Or, il appartient à une partie requérante d'expliquer et de justifier son intérêt à agir qui doit être personnel et direct, sans qu'elle puisse s'ériger en défenseur de l'intérêt général. Or, tel semble justement être le cas de la requérante qui, en se prévalant de violations de la législation sur le respect de la nature ou encore de la procédure non contentieuse, sans expliquer en quoi la décision en ce qu'elle violerait ces dispositions affecte sa situation personnelle, respectivement fait état de « *nombreuses critiques émanant de la population et de politiciens locaux* », s'érige en réalité en défenseur de l'intérêt général.

Il s'ensuit que le tribunal ne peut que retenir que la société ... n'a pas justifié à suffisance son intérêt à agir, de sorte que le recours doit être déclaré irrecevable.

Par ces motifs,

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

déclare irrecevable le recours en annulation ;

met les frais et dépens à charge de la société demanderesse.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 8 février 2021 par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Castegnaro, premier juge,
Carine Reinesch, juge,

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Luana Poiani

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 8 février 2021
Le greffier du tribunal administratif