

Audience publique du 21 mars 2018

Recours formé par
Monsieur ... et Madame ..., ...,
contre une décision du bourgmestre de la commune de ...,
en présence de Monsieur et Madame ...,
en matière de permis de construire

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 39116 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 17 février 2017 par Maître Jean-Jacques SCHONCKERT, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... et de son épouse Madame ..., demeurant ensemble à L-..., tendant d'après le dispositif de la requête introductive d'instance à l'annulation d'une autorisation de construire, portant le numéro 3980, délivrée par le bourgmestre de la commune de ... en date du 24 octobre 2016 à Monsieur ... et à son épouse, Madame ..., demeurant ensemble à L-..., pour la construction d'une ferme agricole avec une maison d'habitation sur des fonds sis à L-... ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Pierre BIEL, demeurant à Luxembourg, du 27 février 2017, portant signification de la prédite requête à l'administration communale de ..., représentée par son collègue des bourgmestres et échevins actuellement en fonctions, ayant sa maison communale à L-..., ainsi qu'à Monsieur ... et à Madame ... préqualifiés ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif par Maître Steve HELMINGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, au nom et pour le compte de l'administration communale de ..., en date du 2 mars 2017 ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif par la société anonyme ARENDT & MEDERNACH SA, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, représentée par Maître Marianne RAU, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, au nom et pour le compte de Monsieur ... et Madame ... préqualifiés, en date du 29 mars 2017 ;

Vu le mémoire en réponse de Maître Steve HELMINGER déposé au greffe du tribunal administratif en date du 24 mai 2017, au nom et pour le compte de l'administration communale de ... ;

Vu le mémoire en réponse de la société anonyme ARENDT & MEDERNACH SA représentée par Maître Marianne RAU, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 26 mai 2017, au nom et pour le compte de Monsieur ... et de Madame ... ;

Vu le mémoire en réplique de Maître Jean-Jacques SCHONKERT déposé au greffe du tribunal administratif en date du 19 juin 2017, au nom et pour le compte de Monsieur ... et Madame ... ;

Vu le mémoire en duplique de la société anonyme ARENDT & MEDERNACH SA, représentée par Maître Marianne RAU, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 5 juillet 2017, au nom et pour le compte de Monsieur ... et de Madame ... ;

Vu le mémoire en duplique de Maître Steve HELMINGER déposé au greffe du tribunal administratif en date du 6 juillet 2017, au nom et pour le compte de l'administration communale de ... ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Jean-Jacques SCHONCKERT, Maître Steve HEMINGER et Maître Martial BARBIAN, en remplacement de Maître Marianne RAU, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 7 mars 2018.

Suite à une demande formulée le 15 avril 2015 sur base de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ci-après désignés par « les époux ... », se virent accorder une autorisation d'exploitation « *d'étables d'une capacité de plus de 200 bovins à ...* », par le bourgmestre de la commune de ..., ci-après désigné par « le bourgmestre ».

Suite à une demande lui soumise par les époux ... en date du 14 avril 2015, le ministre de l'Environnement leur accorda le 25 mars 2016, l'autorisation « *pour la réalisation des infrastructures d'assainissement dans le cadre de la construction d'une exploitation agricole* ».

Le 22 août 2016, les époux ... se virent par ailleurs délivrer une autorisation pour la construction d'une « *nouvelle exploitation agricole avec une maison d'habitation sur des fonds inscrits au cadastre de la commune de ... : section ... de ... (...), sous les numéros ...* », par le ministre de l'Environnement, sur base de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le 23 septembre 2016, les époux ... soumièrent une demande en obtention d'une autorisation de construire une ferme agricole avec une maison d'habitation au bourgmestre, demande à laquelle celui-ci fit droit le 24 octobre 2016, sous réserve d'un certain nombre de conditions.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 17 février 2017, inscrite sous le numéro 39116 du rôle, les époux ... ont fait introduire un recours tendant, d'après le dispositif de la requête introductive d'instance, à l'annulation de la prédite autorisation de construire, portant le numéro 3980.

A l'audience des plaidoiries du 7 mars 2018, le litismandataire des demandeurs a toutefois fait valoir que le recours sous analyse tendrait, conformément à l'intitulé de la requête introductive d'instance, à l'annulation, sinon à la réformation de l'autorisation de construire du 24 octobre 2016, et que le dispositif contiendrait dès lors une erreur matérielle qu'il y aurait lieu de redresser. Or, la procédure devant le tribunal administratif étant une procédure écrite et l'indication de la nature du recours introduit par un avocat contre une décision ne pouvant être qualifiée de simple formalité, la qualification erronée de la nature d'un recours, dans le dispositif, auquel le tribunal seul est tenu, n'est pas susceptible d'être redressée au titre d'une erreur matérielle¹.

En tout état de cause et dans la mesure où aucune disposition légale ne prévoit de recours au fond en matière de permis de construire, seul un recours en annulation a pu être introduit contre l'autorisation de construire litigieuse.

Quant à la recevabilité

Dans leurs mémoires en réponse respectifs, tant l'administration communale de ... que les époux ... soulèvent l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours sous analyse en donnant à considérer que l'autorisation de construire litigieuse aurait été affichée au chantier dès le 15 novembre 2016, de sorte que le délai de trois mois pour introduire un recours contentieux contre cette même autorisation de construire, tel que prévu par l'article 37, alinéa 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, ci-après désignée par « la loi du 19 juillet 2004 », aurait expiré le 15 février 2017, c'est-à-dire antérieurement à l'introduction du recours sous analyse.

Les demandeurs entendent résister au moyen d'irrecevabilité leur ainsi opposé en précisant que d'après le certificat d'affichage de l'autorisation de construire litigieuse, le délai de recours contentieux commencerait à courir, non pas à partir de la date d'affichage de l'autorisation de construire, mais trois jours à compter de cet affichage, les demandeurs en concluant que le délai de recours contentieux aurait débuté le 18 novembre 2016 pour finir le 18 février 2017, de sorte que le recours sous analyse serait recevable pour avoir été déposé dans les formes et délai de la loi.

Les époux ... rétorquent que le délai de recours contentieux tel qu'indiqué sur le certificat d'affichage correspondrait au délai prévu par l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004 avant la réforme instituée par la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi du 19 juillet 2004. Or, dans sa version applicable au présent litige, l'article 37 prévoirait que le délai de trois mois commence à courir à compter de l'affichage du certificat, les parties tierces intéressés soutenant par ailleurs qu'une indication erronée en ce qui concerne le délai de recours contentieux sur le

¹ Trib. adm. 18 février 2004, n°16530 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n°396.

certificat d'affichage ne saurait faire obstacle à l'application au cas d'espèce des règles légales gouvernant la recevabilité *ratione temporis* des recours et qui constitueraient des règles fondamentales directrices du contentieux administratif.

Si, à l'audience publique du 7 mars 2018, l'administration communale de ... a certes déclaré renoncer audit moyen dans la mesure où les voies de recours indiquées sur l'attestation d'affichage émise par son service technique seraient erronées, les époux ... affirment toutefois maintenir ce même moyen d'irrecevabilité, lequel constitue d'ailleurs un moyen d'ordre public, de sorte à devoir en tout état de cause être toisé par le tribunal.

Aux termes de l'article 37, alinéas 6 et 7 de la loi du 19 juillet 2004, tel que modifié par la loi du 28 juillet 2011, :« *Un certificat délivré par le bourgmestre attestant que la construction projetée a fait l'objet de son autorisation est affiché par le maître de l'ouvrage aux abords du chantier, de manière aisément visible et lisible à partir de la voie publique par les personnes intéressées. Le certificat mentionne que le public peut prendre inspection à la maison communale des plans afférents appartenant à l'autorisation de construire, pendant le délai durant lequel l'autorisation est susceptible de recours. Une information mentionnant la délivrance de l'autorisation de construire est publiée sur le site internet de la commune.*

Le délai de recours devant les juridictions administratives court à compter de l'affichage du certificat conformément à l'alinéa 6 ».

Il résulte de la disposition légale qui précède, que la personne qui s'est vue délivrer une autorisation de construire se voit également attribuer un certificat attestant, d'une part, la délivrance de cette même autorisation de construire et, renseignant, d'autre part, sur la possibilité d'aller consulter les plans de construction à la maison communale, ainsi que sur le délai pendant lequel l'autorisation de construire est susceptible d'un recours. Dans son dernier alinéa, ce même article prévoit encore la date à laquelle commence à courir le délai de recours contentieux, à savoir le jour de l'affichage du certificat sur le chantier. S'il est vrai que dans sa version initiale, ledit article prévoyait que le délai de recours contentieux commence à courir trois jours après l'affichage du certificat délivré par le bourgmestre, cette disposition légale a toutefois été modifiée à travers la loi prémentionnée du 28 juillet 2011, et ce sur proposition du Syvicol et du Conseil d'Etat, lesquels ont préconisé une date certaine et vérifiable pour faire courir le délai de recours².

Or, en l'espèce, il convient de constater, de concert avec les demandeurs, que le certificat d'affichage tel que versé en cause dispose, en ce qui concerne les voies et délai de recours, que :

« ● *Un recours contre cette décision est ouvert conformément aux prescriptions du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des Communes. Ce recours peut être interjeté auprès du Tribunal administratif par un avocat de la liste I. Il doit être introduit sous peine de forclusion dans un délai de trois mois à partir de la date d'affichage de la présente décision.*

² Projet de loi n° 6023, Avis du Conseil d'Etat du 23 mars 2010 et Avis du Syvicol du 29 décembre 2009.

• *Le délai de recours devant les juridictions administratives commence à courir trois jours à compter de la date d’affichage des prédits certificats (article 37 de la loi du 9 juillet 2004) ».*

Ledit certificat prêle dès lors pour le moins à confusion alors que d’un côté, il explique qu’outre un recours gracieux, un recours contentieux est ouvert contre l’autorisation de construire litigieuse et ce dans un délai de trois mois à partir de l’affichage du certificat et, de l’autre côté, il précise que le délai de recours contentieux commence à courir trois jours après l’affichage du certificat au chantier, ledit certificat contenant dès lors indubitablement du moins une indication erronée en ce qui concerne le délai de recours contentieux.

A cet égard, il convient encore de noter qu’il résulte des explications circonstanciées des demandeurs qu’en s’étant fiés à l’indication du délai de recours tel que précisé *in fine* dans le certificat d’affichage, ils n’ont pas introduit le recours devant le tribunal administratif dans le délai légal leur imparti.

Or, et conformément aux exigences d’essence supérieure d’un procès équitable, telles que découlant de l’article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, dans l’hypothèse vérifiée de l’espèce d’une indication erronée du délai de recours mentionnant un laps de temps plus long que le délai applicable non respecté, la formulation erronée du délai de recours équivaut à une absence d’indication y relative, de sorte que sous cet aspect aucun délai de recours n’a commencé à courir³.

Il s’ensuit que le moyen relatif à une irrecevabilité *ratione temporis* du recours sous analyse est à rejeter pour ne pas être fondé.

L’administration communale, ainsi que les parties tierces intéressées contestent ensuite tout intérêt à agir dans le chef des demandeurs, en mettant en exergue que l’immeuble d’habitation des demandeurs et la construction projetée seraient séparées d’une distance de plusieurs centaines de mètres. Les parties tierces intéressées précisent encore que l’immeuble des demandeurs et leurs propres parcelles sur lesquelles le projet de construction est réalisé seraient non seulement séparés par de vastes terres agricoles mais également par un écran de verdure, situé sur le terrain des demandeurs, lequel empêcherait toute vue directe sur la construction projetée. La partie défenderesse, ainsi que les parties tierces intéressées mettent finalement en exergue que les demandeurs n’ont introduit aucun recours contre l’autorisation *commodo-incommodo* du bourgmestre ni contre les autorisations délivrées par le ministre de l’Environnement en vue de la réalisation de l’exploitation agricole.

Dans leur mémoire en réplique les demandeurs contestent un défaut d’intérêt à agir dans leur chef en donnant à considérer d’une part, qu’ils seraient les voisins directs de la construction projetée et, d’autre part, que le trafic qui serait engendré par l’exploitation agricole projetée affecterait négativement cette situation de voisins directs dans la mesure où il longerait leur domicile.

³ Trib. adm. 21 janvier 2002, n°13031 du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 226 et les autres références citées.

En ce qui concerne la question de l'intérêt à agir des demandeurs, telle que débattue par les parties en cause, il convient de prime abord de rappeler qu'en matière de contentieux administratif, portant comme en l'espèce, 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 en tirer un avantage corrélatif de la sanction de la décision par le juge administratif⁴.

Par ailleurs, toute partie demanderesse introduisant un recours contre une décision administrative doit justifier d'un intérêt personnel distinct de l'intérêt général. Si les voisins proches ont un intérêt évident à voir respecter les règles applicables en matière d'urbanisme, cette proximité de situation constitue un indice pour établir l'intérêt à agir, mais ne suffit pas à elle seule pour le fonder. Il faut de surcroît que l'inobservation éventuelle de ces règles soit de nature à entraîner une aggravation concrète de leur situation de voisin⁵. En d'autres termes, il faut que la construction litigieuse affecte directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien d'un demandeur⁶, lequel doit ainsi voir sa situation s'aggraver effectivement et réellement, la simple qualité de voisin, même direct, étant partant insuffisant pour justifier un intérêt à agir dans le chef d'un demandeur.

En application des principes retenus ci-dessus, il faut que l'autorisation de construire présente des caractéristiques déterminées de nature à entraîner les griefs mis en avant par les demandeurs, puisque le type d'intérêt invoqué doit être en correspondance avec ce qu'est la décision litigieuse⁷.

Il convient dès lors d'analyser l'aggravation de leur situation de voisins invoquée par les demandeurs par rapport à la situation des lieux préexistante à l'autorisation modificative querellée.

A cet égard il convient d'abord de relever, en ce qui concerne l'affirmation des demandeurs selon laquelle ils disposeraient d'un intérêt à agir du fait de leur qualité de voisins directs de la construction projetée, que cette qualité alléguée, outre de ne pas être susceptible de justifier à elle seule un intérêt à agir dans leur chef, n'est en tout état de cause pas vérifiée en l'espèce. En effet, il résulte des pièces versées en cause et notamment de l'image aérienne du site géoportail, que l'immeuble d'habitation des demandeurs est situé à environ 400 mètres de la construction projetée et que les deux propriétés sont séparées par une vaste zone de verdure, de sorte que toute proximité immédiate est exclue. A cela s'ajoute, comme relevé à juste titre par les

⁴ Cour adm. 14 juillet 2009, n° 23857C et 23871C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse n°3 et les autres références y citées, jurisprudence confirmée récemment par deux arrêts de la Cour administrative, dont un arrêt du 17 octobre 2017, n°39527C du rôle et un arrêt du 12 décembre 2017, n°39672C du rôle, disponibles sur www.ja.etat.lu.

⁵ Cour adm. 26 mai 2005, n°19208C du rôle, Pas. adm. 2017, V° Procédure contentieuse, n°70 et les autres références y citées, jurisprudence confirmée récemment par deux arrêts de la Cour administrative, dont un arrêt du 17 octobre 2017, n°39527C du rôle et un arrêt du 12 décembre 2017, n°39672C du rôle, disponibles sur www.ja.etat.lu.

⁶ Olivier Renaudine, L'intérêt à agir devant le juge administratif, page 89, éditions Berger Levrault.

⁷ René Chapus, Droit du contentieux administratif, 4^e éd., 1993, n° 440.

parties tierces intéressées, que les deux propriétés sont séparées par un écran de verdure situé sur la parcelle des demandeurs lequel empêche également toute vue immédiate sur la construction projetée, la situation de voisin des demandeurs ne connaissant partant, d'un point de vue visuel, aucune aggravation par rapport à la situation telle qu'elle s'est présentée avant la délivrance de l'autorisation de construire litigieuse, étant encore précisé que la seule réalisation d'un immeuble à plusieurs centaines de mètres de la propriété des demandeurs, ne saurait affecter d'une quelconque manière les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de leur propre maison d'habitation.

En ce qui concerne le seul grief concret invoqué par les demandeurs, lequel a exclusivement trait à une prétendue augmentation du trafic engendrée par l'exploitation agricole, il convient de prime abord de constater, à l'instar de la partie défenderesse et des parties tierces intéressées, que l'exploitation agricole en tant que telle, a d'ores et déjà été autorisée par l'autorisation du bourgmestre basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés du 31 juillet 2015, ainsi que par celle du ministre de l'Environnement du 22 août 2016 par laquelle celui-ci a donné son accord à la construction de l'ensemble des constructions agricoles et de la maison d'habitation, autorisations pour lesquelles il n'est pas contesté qu'elles n'ont fait l'objet d'aucun recours de la part des demandeurs et qui sont partant coulées en force de chose décidée.

Par ailleurs, il résulte des pièces versées en cause, et plus particulièrement d'un plan faisant partie de la prédite autorisation du ministre de l'Environnement du 22 août 2016⁸, qu'un chemin permettant l'accès à l'exploitation agricole devra être réalisé et que ce même chemin pourra être emprunté depuis la route nationale reliant ... à ..., de sorte que le trafic engendré par l'exploitation agricole ne sera pas amené à longer le domicile des demandeurs.

En tout état de cause, le passage éventuel d'engins agricoles devant leur domicile ne saurait conduire à une aggravation effective et substantielle de la situation de voisins des demandeurs, alors que si ce trafic devait avoir une quelconque incidence sonore ou autre, *quod non*, celle-ci serait seulement occasionnelle, non susceptible de troubler de manière effective et significative le repos des demandeurs, respectivement la tranquillité du voisinage.

Force est dès lors de retenir que l'autorisation de construire litigieuse n'a pas d'incidence sur la situation des demandeurs, leur situation de voisins ne s'étant en effet pas trouvée affectée négativement par la délivrance de cette même autorisation, de sorte que le recours sous analyse doit être déclaré irrecevable pour défaut d'intérêt à agir dans leur chef.

Finalement, il convient encore de préciser qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande en déclaration de jugement commun des époux ..., une telle demande, propre à la procédure civile, étant inutile en contentieux administratif, où l'opposabilité d'un jugement résulte de la seule mise en intervention de la partie tierce-intéressée visée par le biais de la signification de la requête. En ce qui concerne la demande des époux ... en déclaration de jugement commun au

⁸ Pièce n°9 de la farde de pièces des parties tierces intéressées

ministre du Développement durable et des Infrastructures, celle-ci est également à rejeter, ledit ministre n'étant pas parti, et n'étant pas concerné par le recours sous analyse.

Les parties tierces intéressées sollicitent encore l'allocation d'une indemnité de procédure de 2.500,- euros sur base de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, demande qui est toutefois à rejeter étant donné que les conditions légales afférentes et notamment l'établissement du caractère d'iniquité résultant du fait de laisser des frais non répétables à leur charge n'ont pas été rapportées à suffisance comme étant remplies en l'espèce.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant contradictoirement ;

déclare le recours en annulation irrecevable ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure telle que formulée par les époux ... ;

condamne les demandeurs aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 21 mars 2018 par :

Thessy Kuborn, vice-président,
Paul Nourissier, premier juge,
Géraldine Anelli, juge,

en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Thessy Kuborn

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 21 mars 2018

Le greffier du tribunal administratif