

Audience publique de vacation du 17 juillet 2019

Recours formé par
Madame ..., ...,
contre une décision du ministre de l'Environnement
en matière de protection de la nature

JUGEMENT

Revu la requête inscrite sous le numéro 40292 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 20 octobre 2017 par Maître Steve Helminger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., demeurant à ..., tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision du ministre de l'Environnement du 24 avril 2017 lui refusant l'autorisation pour l'aménagement d'une unité d'habitation dans une grange sise sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ..., section ... d'... (...), sous le numéro ..., ainsi que de la décision confirmative de refus du même ministre du 24 juillet 2017 ;

Vu le jugement du tribunal administratif du 11 février 2019 ;

Vu le mémoire récapitulatif du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 21 mars 2019 ;

Vu le mémoire récapitulatif de Maître Steve Helminger déposé au greffe du tribunal administratif le 24 avril 2019 pour compte de Madame ..., préqualifiée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport complémentaire, ainsi que Maître Steve Helminger et Monsieur le délégué du gouvernement Daniel Ruppert en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 15 mai 2019.

Par le biais d'une demande datée au 14 février 2017, Madame ... introduisit auprès du ministère du Développement durable et des Infrastructures, département de l'Environnement, une demande tendant à se voir accorder dans le cadre de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après « la loi du 19 janvier 2004 », l'autorisation d'aménager une grange, sise sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ..., section ... d'..., sous le numéro ..., en une unité d'habitation.

Par courrier du 24 avril 2017, le ministre de l'Environnement, ci-après « le ministre », rejeta ladite demande en les termes suivants :

« En réponse à votre requête du 14 février 2017 par laquelle vous sollicitez l'autorisation pour la transformation d'une grange sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ... : section ... d'... (...) sous le numéro

En ce qui concerne l'aménagement d'une unité d'habitation dans la grange, j'ai le regret de vous informer qu'en vertu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, je ne saurais y réserver une suite favorable.

Seules sont autorisables des constructions nécessaires à l'exploitation agricole ayant un lien fonctionnel direct avec l'exploitation agricole. Les bâtiments doivent correspondre à une nécessité concrète dans le cadre de l'exploitation agricole envisagée et les dimensions doivent être en rapport avec cette nécessité.

Or, il existe déjà des structures d'habitation sur les lieux de sorte qu'une présence permanente sur le site de l'exploitation agricole est garantie en vue de garantir le bien-être du bétail et que l'ajoute d'une unité d'habitation supplémentaire sur le site n'est pas justifiée par rapport aux besoins de l'exploitation agricole.

En ce qui concerne l'installation d'un magasin pour la vente directe des produits d'élevage, je vous prie de bien vouloir me communiquer les informations suivantes afin de pouvoir statuer en la matière :

- un relevé détaillé de votre cheptel (actuel/projeté),*
- un plan reprenant votre propriété foncière agricole (en propriété/en location),*
- des plans détaillés reprenant les transformations/rénovations envisagées (locaux de la vente directe) ainsi que*
- des informations supplémentaires sur la production alimentaire (p.ex. provenance de la matière brute, quantités produites envisagées, etc.)*

Contre la présente décision, un recours peut être interjeté auprès du Tribunal Administratif statuant comme juge du fond. Ce recours doit être introduit sous peine de déchéance dans un délai de 3 mois à partir de la notification de la présente décision par requête signée d'un avocat à la Cour. [...] ».

Par courrier recommandé du 31 mai 2017, Madame ... introduisit un recours gracieux contre la décision ministérielle précitée. Ledit recours gracieux a la teneur suivante :

« [...] Ich komme hiermit auf Ihr Schreiben vom vergangenen 24. April zurück, in dem Sie mir unter anderem mitteilten, dass es für sie nicht in Frage käme, meiner Genehmigungsanfrage zur Einrichtung einer Wohnung in einer recht baufälligen Scheune stattzugeben, weil schon genügend Wohnstrukturen an Ort und Stelle wären und somit eine ständige Präsenz zur Gewährleistung des Tierwohls gegeben sei.

Ich erlaube mir respektvoll, die von Ihnen angeführten Gründe nicht zu teilen und möchte Ihnen diesbezüglich folgende Argumente unterbreiten :

- 1. Die permanente Präsenz zur Gewährleistung des Tierwohls ist im einschlägigen Fall nicht gegeben, da ich nicht von meiner Oma oder meinen Eltern, die in Rente*

sind respektiv in naher Zukunft sein werden (meine Mutter hat das Rentenalter erreicht), verlangen kann, meine Arbeit zu tun.

- 2. Ich wohne nämlich derzeit mit meinem Mann sowie unserem gemeinsamen Sohn in ..., also 8,5 km Fahrweg vom Bauernhof entfernt. Dies erschwert natürlich die Überwachung der Tiere. Außerdem muss ich immer auf die sanitären Anlagen und andere privaten Räume meiner Eltern vor Ort zurückgreifen.*
- 3. Ich muss somit mehrmals am Tag zwischen den beiden Örtlichkeiten pendeln, um zum Beispiel Geburtshilfe zu leisten.*
- 4. Mein Mann, der im Schichtbetrieb arbeitet, muss somit auch manchmal hin und her pendeln, um unseren Sohn vor Ort abzuholen, sowie mir bei meiner Arbeit beizustehen.
Immer wieder wurde seitens der Politik dafür plädiert, dass das Wohnen und die Arbeit wieder näher zusammenrücken sollten : Das wollen wir in unserem Fall tun, und nun wird es uns verweigert oder unmöglich gemacht.*
- 5. Meine Großmutter hat außerdem laut notariellem Akt vom 28. Juli 1978 ein lebenslängliches Wohnrecht in dem an die oben erwähnte Scheune angebauten Wohnhaus. Sie hat 86 Jahre, ist derzeit noch immer bei bester Gesundheit und kümmert sich alleine um ihren Haushalt. Ihr Haus begreift eine reine Wohnfläche von etwa 100 m² und somit sicherlich ungeeignet, einen weiteren Haushalt mit 3 Personen aufzunehmen.*
- 6. Es ist also offensichtlich, dass eine weitere Wohnung nötig ist, um Familie und Haushalt und Beruf besser unter einen Hut zu bekommen. Wenn die geplante Direktvermarktung mit Hofladen einmal eingerichtet ist, kann ich nicht von meiner Oma/meinen Eltern verlangen, diese zu überwachen.*
- 7. Vor Ort sind alle notwendigen Anschlüsse vorhanden. Diese wurden erst 2016 erneuert, wobei die Kosten auch von Ihrem Ministerium mitgetragen wurden, um den Abwasserkanal mit einer Pumpe auszustatten und das Abwasser in den höher gelegenen, zur Kläranlage führenden Kanal zu pumpen.*
- 8. Es wäre eine Bereicherung für das Gelände sowie für das kulturelle Erbe, wenn die Scheune restauriert würde und eine an den Betrieb angepasste Funktion erhielt. Andernfalls haben wir keine direkte Verwendung mehr für diese Scheune, da sie unpraktisch und nicht mehr den heutigen funktionellen Gegebenheiten entspricht. Die Scheune ist baufällig und eine Renovierung macht nur Sinn, wenn der Kosten-Nutzen-Faktor stimmt. Ich will die alte renovierungsdürftige Scheune nicht abreißen und eine moderne funktionelle Halle an Ort und Stelle errichten, da dies den ländlichen Charme zunichtemachen würde. Um die bestehenden Gebäude zu erhalten, möchten wir diese logischerweise auch so funktionsfähig und wirtschaftlich wie möglich einteilen.
Die Wohnung würde im ersten Stockwerk der Scheune untergebracht werden und nur eine reine Wohnfläche von etwa 170 m² haben. Im Falle des Ablebens meiner Großmutter würde das derzeitige Wohnhaus von mir übernommen werden, womit danach auch nur ein Haushalt bestehen bleibt.*

9. Früher gab es sogenannte Bauerndörfer, die heutzutage immer mehr aus unserer Gesellschaft verschwinden. Die Landwirte müssen aussiedeln, um unter professionellen, wirtschaftlicheren Bedingungen für den Markt zu produzieren, um ihre Gebäude auf den neuesten Stand zu haben, aber auch um den Rest der Bevölkerung in den Ortschaften nicht durch Lärm oder Gestank zu stören.
10. Würde der Bauernhof in einem Dorf liegen, könnte ich aussiedeln und ein Haus dazu bauen für meine junge Familie. Da ich aber einen bestehenden Betrieb übernehmen werde, der in der Grünzone liegt und es keine andere Möglichkeit gibt, um dort zu wohnen, werde ich jetzt bestraft.
11. Momentan gehören mir etwa 4 ha Land/Wiesen, also keine Flächen, die mir irgendwo eine Wohnbaumöglichkeit bieten würden.

Bezüglich der Einrichtung eines Hofladens möchte ich Ihnen präzisieren, dass unser Vorhaben weit darüber hinausgeht und die komplette Einrichtung für die Direktvermarktung begreift. Wie in meiner prinzipiellen Anfrage vermerkt, sind ebenfalls ein Schlachtraum, ein Verschnaideraum, Kühlräume sowie die notwendigen dazugehörenden Räume, wie von der Veterinärverwaltung gefordert, vorgesehen.

Wir halten Galloway-Rinder in Mutterkuh-Haltung. Unser Viehbestand, wie wir ihn zum Stichtag des 1. April 2017 an das Landwirtschaftsministerium einsenden müssen. Sieht wie folgt aus :

Insgesamt : 61 Tiere.

Davon : 23 Mutterkühe
 7 weibliche Tiere über 2 Jahre, die noch nicht gekalbt haben
 3 männliche Tiere über 2 Jahre
 5 männliche Tiere zwischen 1 und 2 Jahren
 7 weibliche Tiere zwischen 1 und 2 Jahren
 10 Tiere zwischen 6 Monaten und 1 Jahr
 6 Kälber unter 6 Monaten.

Die Rinder laufen teils auf Biodiversitätsfläche (etwa 26 ha), teils auf Weiden (etwa 17 ha), die in einem Agrar-Umwelt-Klimaprogramm gemeldet sind.

In Zukunft sehe ich meine Herde wie folgt:

25 Mutterkühe, Tendenz steigend mit 3 Generationen Nachwuchs, da die Galloway-Rinder spät schlachtreif werden.

Direkt am Hof bewirtschaften wir noch knapp 19 ha Ackerland; diese könnten nach und nach in Grünland umgewandelt werden, um so die Weidefläche und den Viehbestand zu vergrößern.

Ich kann mir aber auch vorstellen, in die extensive Haltung von Schweinen und/oder Geflügel einzusteigen. Mein Mann hält derzeit noch Schweine der Rasse Mangalica/Wollschweine (die zu der seltenen und vom Aussterben bedrohten Tierrasse

gehören) und Ziegen, welche in den Betrieb integriert würden, wenn wir dann bis auf dem Hof leben.

Was die notwendigen Kurse für die Direktvermarktung anbelangt, habe ich denjenigen betreffend den Verkauf, das Zerlegen und das Verarbeiten im Frühjahr 2016 absolviert, sowie denjenigen „Le bien-être de l’animal à l’abattage” jetzt Ende April/Anfang Mai 2017 (siehe Zertifikate im Anhang).

Der Betrieb bewirtschaftet rund 137 ha. Mit der Betriebsübernahme werde ich das nötige Land mit den Wirtschaftsgebäuden, sowie es im aktuellen Agrargesetz vorgeschrieben ist, übernehmen. Wann die Betriebsübernahme stattfindet, hängt von der hier im Raum stehenden Genehmigung ab. Ohne diese Genehmigung weiß ich nicht, was die Zukunft bringen wird.

Zu den Plänen bezüglich der Direktvermarktung, die Sie im Anhang finden, kann ich mitteilen, dass ich schon in Kontakt mit der Veterinärverwaltung war und eine prinzipielle Genehmigung hierfür habe.

Desweiteren möchten Sie zusätzliche Informationen über die Herkunft der Rohstoffe (matières brutes) haben. Im Rahmen der Direktvermarktung werden die Tiere geschlachtet, verarbeitet und verkauft, die 2 bis 3 Jahre auf meinen Weiden großgezogen werden ; diese Wiesen sind im Biodiversitätsprogramm respectiv im Agrarklima-Umweltprogramm eingebunden. Das heißt, die Tiere wachsen auf Weiden auf, auf denen weder Pestiziden noch Dünger zum Einsatz kommen. Im Winter werden die Tiere mit Heu von Wiesen zugefüttert auf denen ebenfalls weder Pestiziden noch Dünger verwendet werden ; es wird auch kein Kraftfutter eingesetzt.

Die Durchführung der Direktvermarktung erfolgt nach der europäischen sowie luxemburgischen Gesetzgebung (großherzogliches Reglement vom 25. November 2011).

Wir wollen die Tiere auf dem Hof schlachten, damit sie so wenig wie möglich dem Stress ausgesetzt werden (z.B. beim Transport ins Schlachthaus) und ihr Wohl steigern. Wir wollen ein qualitativ hochwertiges Produkt produzieren und nachhaltig produziertes Fleisch verkaufen.

Nach dem Schlachten werden die Schlachtkörper mindestens drei Wochen im Kühlraum reifen, bevor sie weiterverarbeitet werden. Dies steigert die Qualität des Fleisches.

Was die Quantität betrifft, so kann bei 25 Mütterkühen mit der Schlachtung von 2 Rindern pro Monat gerechnet werden. Da aber noch Flächen zur Verfügung stehen, um mehr Rinder halten zu können, könnte die Quantität erhöht werden, falls die Nachfrage der Kundschaft dies verlangt.

Da ich mir vorstellen kann, in die Schweine- und/ oder Geflügelhaltung einzusteigen, kann die Produktpalette gegebenenfalls erweitert werden. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, zusätzliche selbst angebaute Produkte wie Obst und Gemüse im Hofladen zu verkaufen.

Auf Grund all dieser Erwägungen bitte ich Sie, sehr geehrter Herr Staatssekretär, Ihren negativen Entscheid zu überdenken und mir die beantragte Genehmigung zu erteilen.

Auch lade ich Sie nach Emeringen auf die „...“ ein, damit Sie sich ein besseres Bild der ganzen Situation machen und weitere Erklärungen an Ort und Stelle erhalten können. [...] ».

Par courrier du 24 juillet 2017, le ministre prit position comme suit par rapport audit recours gracieux : *« Je me réfère à votre courrier du 31 mai 2017 dans le cadre de la transformation d'une grange sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ... : section ... d'... (...) sous le numéro*

En ce qui concerne votre recours gracieux par lequel vous sollicitez un réexamen de la décision ... du 24 avril 2017 relative à l'aménagement d'une unité d'habitation dans la grange sous rubrique, j'ai le regret de vous informer qu'en vertu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, je maintiens ma décision négative du 24 avril 2017.

En effet, votre demande ne comporte aucun nouvel élément justifiant une décision autre que celle prise le 24 avril 2017.

En ce qui concerne l'installation d'un magasin pour la vente directe des produits d'élevage et en vue de l'obtention de l'autorisation y relative, je vous invite à me soumettre des plans détaillés (dimensions, façades, ...) des travaux reprenant clairement

- *les éléments à maintenir*
- *les éléments à rénover et*
- *les éléments à transformer.*

Ces plans seront à élaborer et dûment signés par un architecte expert en matière de rénovation.

Contre la présente décision, un recours peut être interjeté auprès du Tribunal Administratif statuant comme juge du fond. Ce recours doit être introduit sous peine de déchéance dans un délai de 3 mois à partir de la notification de la présente décision par requête signée d'un avocat à la Cour. [...] ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 20 octobre 2017, Madame ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation des décisions ministérielles précitées des 24 avril et 24 juillet 2017.

Dans son jugement du 11 février 2019, le tribunal a tout d'abord donné acte à Madame ... de ce que le recours sous analyse visait uniquement le refus ministériel opposé à l'aménagement d'une unité d'habitation dans la grange.

1. Quant à la recevabilité du recours

Dans son jugement, précité, du 11 février 2019, le tribunal, s'est ensuite déclaré compétent pour connaître d'un recours en réformation, a déclaré ledit recours introduit en ordre principal recevable et a dit qu'en conséquence, il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation. Force est, à cet égard, de relever que, dans la mesure où le tribunal a d'ores et déjà rejeté pour ne pas être fondé le moyen d'irrecevabilité soulevé par la partie étatique tiré du fait que le recours sous analyse serait devenu sans objet au motif que Madame

... devrait être considérée comme ayant renoncé à son projet en introduisant le 4 octobre 2017 une nouvelle demande visant uniquement à pouvoir transformer le premier étage de la grange en salle de dégustation, les développements réitérés à ce sujet par la partie étatique dans son mémoire récapitulatif sont à rejeter pour ne pas être fondés.

Par ailleurs, le tribunal a retenu que le recours est à examiner par rapport à 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 », et a invité les parties à déposer, chacune, un mémoire additionnel, qui est à entendre comme mémoire récapitulatif de l'ensemble des moyens et motifs qu'elles entendent invoquer, le tribunal ayant retenu que tout moyen ou motif non expressément mentionné dans le mémoire récapitulatif est censé être abandonné.

A l'audience des plaidoiries du 15 mai 2019, le mandataire de Madame ... a précisé, sur question afférente du tribunal, que le mémoire récapitulatif du 24 avril 2019 contient l'ensemble des moyens que Madame ... entend invoquer, le tribunal ayant rappelé les termes de son jugement du 11 février 2019 suivant lesquels les moyens non repris et développés dans le mémoire récapitulatif sont censés être abandonnés, un simple renvoi aux mémoires antérieurs étant insuffisant à cet égard.

2. Quant au fond

2.1. Quant aux faits

A l'appui de son recours et en fait, Madame ... explique que l'exploitation agricole de la « ... » était composée de nombreuses parcelles, de différents immeubles agricoles et de deux immeubles d'habitation dont l'un serait occupé par ses parents et l'autre, le plus ancien, par sa grand-mère.

Elle-même travaillerait à l'heure actuelle en tant qu'« aidante » dans l'exploitation agricole familiale de ses parents qui auraient eux-mêmes déjà repris l'exploitation de leurs propres parents. Il serait toutefois prévu qu'elle reprenne à son tour l'exploitation familiale si, et dans la mesure où, l'autorisation définitive du ministre lui était accordée. Au vu de ces considérations factuelles, il apparaîtrait que la situation actuelle, qui serait quelque peu délicate, aurait dans son chef des incidences tant d'un point de vue logistique que financier, notamment en ce qui concerne les subventions qu'elle pourrait toucher à titre de jeune agriculteur.

La demanderesse fait ensuite valoir que l'exploitation agricole en cause serait exploitée depuis 1967 par la même famille et que sa grand-mère, âgée de 87 ans, habiterait toujours le site, dans l'immeuble qui aurait été à l'époque la maison d'habitation de l'exploitation.

Au milieu des années 90, ses parents auraient agrandi leur propre maison d'habitation qu'ils auraient érigée sur le site en 1982 après avoir repris l'exploitation de leurs propres grands-parents.

Comme ses parents auraient atteint l'âge de la retraite, - son père bénéficiant déjà d'une pension de vieillesse anticipée, tandis que sa mère en bénéficierait en 2018 -, il serait au tour de leur fille de continuer l'exploitation.

La demanderesse estime, à cet égard, que comme elle serait mariée et mère d'un enfant,

et que, par ailleurs, il serait prévu d'agrandir sa famille dans un futur certain, il ne serait pas envisageable qu'elle vienne également habiter cette maison parentale. Elle ajoute qu'il ne serait pas non plus envisageable pour elle et sa famille de s'installer dans la maison de sa grand-mère. En effet, outre le fait que cette dernière se trouverait encore, malgré ses 87 ans, en parfait état de santé pour habiter elle-même sa maison, celle-ci ne serait de toute façon pas suffisamment grande pour l'accueillir elle-même et sa famille, alors qu'elle disposerait d'une surface habitable d'à peine 100 m².

La demanderesse explique que ce serait au vu de ces considérations et dans la mesure où elle habiterait à l'heure actuelle à près de 9 kilomètres de l'exploitation, qu'elle aurait souhaité s'aménager, dans une grange existante sur le site, son habitation pour elle et sa famille.

Elle souligne, dans ce contexte, que son projet aurait pour finalité la continuation de l'exploitation agricole de ses parents, tout en l'adaptant aux exigences du temps par la mise en place d'un commerce de vente directe au rez-de-chaussée de la grange et par l'aménagement au premier étage d'une habitation pour sa famille.

Elle ajoute que son projet viserait exclusivement la réaffectation d'un immeuble existant, à savoir une ancienne grange, et non pas la construction d'un nouvel immeuble.

2.2.Moyens et arguments des parties

Dans son mémoire récapitulatif, la partie étatique, après avoir renvoyé, quant aux faits, aux développements du jugement du tribunal administratif du 11 février 2019, fait valoir que ce serait à tort que la demanderesse estime que l'autorisation lui accordée en 2014 par le ministre lui aurait permis d'agrandir une des maisons existantes sur le site litigieux, alors qu'il s'agirait uniquement d'une décision de refus de faire droit à la demande visant la construction d'une nouvelle maison dans laquelle le ministre aurait, par ailleurs, mentionné qu'il serait disposé à autoriser l'agrandissement d'une des maisons existantes sous certaines conditions. Il se serait dès lors agi d'une autorisation de principe soumise à plusieurs conditions, dont notamment celle que la construction projetée soit nécessaire à l'activité agricole.

La partie étatique est d'avis que, comme la demanderesse n'aurait jamais montré d'intérêt pour utiliser la possibilité lui ainsi ouverte par le ministre, tout en laissant s'écouler un délai de deux ans, elle ne serait pas en droit d'invoquer cette décision au nom de la confiance légitime. Le fait de ne jamais avoir entamé des travaux ni demandé une prorogation de l'autorisation de principe devrait non seulement s'analyser comme une preuve de l'absence de nécessité d'un logement supplémentaire, mais entraînerait également la péremption de ladite autorisation.

Elle ajoute que comme la loi aurait de toute façon entretemps changé, l'agrandissement d'une des maisons existantes ne pourrait plus être autorisé.

En ce qui concerne ensuite la prétendue nécessité d'une troisième maison d'habitation sur le site litigieux, la partie étatique insiste sur le fait que les motifs à la base de la demande litigieuse reposeraient sur des considérations de pure opportunité plutôt que sur des considérations tenant à l'exploitation, alors que la demanderesse invoquerait notamment sa volonté d'éviter de devoir conduire 9 kilomètres entre sa maison et celle de ses beaux-parents pour aller récupérer son enfant, en reprochant même aux décisions ministérielles litigieuses

d'entraver son droit au respect de sa vie privée et familiale tel que consacré par la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH).

La partie étatique fait, à cet égard, valoir que, d'une part, les décisions en cause n'empêcheraient aucunement la demanderesse de vivre en famille et que, d'autre part, le critère décisif concernant l'attribution ou non de l'autorisation sollicitée serait non pas le soutien d'une jeune famille voulant éviter des allers-retours de 9 kilomètres, mais la question de savoir si l'activité exercée par la demanderesse requiert ou non une présence permanente sur les lieux. Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce. A cela s'ajouterait que même si une telle présence devait être requise, il n'en resterait pas moins qu'elle serait déjà assurée à suffisance par le biais des deux maisons déjà existantes sur le site.

Elle ajoute que s'il était compréhensible de vouloir se procurer une maison à coût réduit sur un terrain se trouvant en zone verte dont on est déjà propriétaire, une telle façon de procéder ne serait pas légale sous la loi actuellement en vigueur et compte tenu des données de l'espèce.

Elle insiste sur le fait qu'il ne saurait être reproché au ministre de tomber dans l'arbitraire en réduisant le nombre de logements à deux unités sur le site litigieux, alors qu'il ne faudrait pas perdre de vue qu'en l'espèce, ne seraient pas concernés deux petits logements, mais deux maisons d'habitation que la demanderesse refuserait de partager avec sa grand-mère, respectivement ses parents. Il s'agirait dès lors clairement d'une question de commodité plutôt que de nécessité.

Ensuite, la partie étatique fait valoir que l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 prévoirait bien limitativement les constructions autorisables en zone verte et qu'une lecture *a contrario* dudit texte révélerait que toutes les constructions ne rentrant pas dans ce champ d'application seraient interdites en zone verte, de sorte que la loi créerait le principe de la non constructibilité régissant la zone verte. Il s'ensuivrait qu'une troisième maison d'habitation ne serait pas autorisable en ce qu'elle ne serait pas nécessaire à l'exploitation agricole.

Elle ajoute qu'en l'espèce, la création d'un nouveau logement ne serait nullement due à un agrandissement de l'exploitation et, en tant que telle, nécessaire à cette dernière, ce qui, dans un cas extrême, pourrait justifier la création d'un nouveau logement pour les aides de l'exploitant, mais que l'agrandissement proviendrait uniquement de la relève de l'exploitation, alors que la demanderesse refuserait de partager les deux maisons existantes avec les membres de sa famille qui n'exercent plus l'activité d'agriculteur, tout en continuant à habiter sur le site et donc en zone verte.

La partie étatique est encore d'avis que le seul fait que la demanderesse ait renoncé à l'espace d'habitation en introduisant ultérieurement une nouvelle demande prévoyant une salle de dégustation au lieu de l'espace d'habitation et en précisant même que son seul but serait de ne pas laisser inutilisé l'espace au-dessus du magasin, démontrerait qu'un nouveau logement n'est pas nécessaire à l'exploitation.

Si la nouvelle loi autorisait certes un logement pour une aide ou un membre de la famille participant à l'exploitation, elle exigerait toutefois qu'il s'agisse d'un logement intégré dans la seule maison, alors qu'en l'espèce, la demanderesse demanderait à se voir autoriser la construction d'une maison en sus des deux existantes.

En se fondant sur l'article 6, paragraphe (2), de la loi du 18 juillet 2018, la partie étatique met ensuite en avant que la demanderesse ne prouverait de toute façon pas qu'une présence permanente et rapprochée du chef d'exploitation serait nécessaire sur le site litigieux. En effet, l'activité de la demanderesse consisterait actuellement dans l'exploitation extensive de bovins de la race « Galloway », tandis qu'elle envisagerait d'agrandir son activité vers le domaine de l'élevage extensif de porcs ou de poules. Or, si suivant la jurisprudence, la construction d'une habitation en zone verte à proximité d'installations de production agricole abritant du cheptel nécessitant la présence à proximité de l'exploitant, notamment en phase de reproduction ou de maladie des animaux, sinon de mise au monde de leur progéniture serait admise, dans les affaires ayant donné lieu à cette jurisprudence, il se serait exclusivement agi de bovins, dont le vêlage pouvait s'avérer difficile, de sorte à nécessiter une assistance et présence humaines.

Elle estime qu'en tout état de cause, un projet non encore concrétisé d'élevage extensif de porcs et/ou de poules ne justifierait pas une troisième maison d'habitation sur le site litigieux.

A cela s'ajouterait que le seul fait que le bétail puisse sortir sur certaines des prairies en hiver à cause d'un programme environnemental agricole ne signifierait pas qu'il ne puisse pas sortir sur d'autres prairies non soumises audit programme.

Elle en conclut que la présence rapprochée et permanente du chef d'exploitation ne serait pas requise en l'espèce, de sorte qu'une maison d'habitation ne saurait être autorisée en son nom.

La partie étatique insiste, ensuite, sur le fait que si le tribunal devait estimer que la présence permanente du chef d'exploitation sur le site est requise, il y aurait alors lieu de constater que cette surveillance serait d'ores et déjà assurée aussi bien par les parents que par la grand-mère de la demanderesse y habitant et que même s'il devait être considéré que les parents de la demanderesse ne sont plus aptes à exécuter le travail agricole eux-mêmes, il leur serait tout à fait possible d'appeler un vétérinaire ou la demanderesse en cas de problème.

Pour le surplus, la partie étatique renvoie au libellé du paragraphe (2), de l'article 6 de la nouvelle loi pour insister sur le fait que comme deux maisons d'habitation se trouveraient déjà sur le site, une troisième ne pourrait pas être autorisée.

Elle ajoute que la demanderesse ne prouverait pas en quoi la taille de la maison de ses parents serait insuffisante pour accueillir deux générations.

Finalement et pour le cas où le tribunal devait estimer que la construction litigieuse est autorisable en zone verte, la partie étatique insiste sur le fait que toute démultiplication de logements en zone verte constituerait une atteinte à l'environnement et à la zone verte qui serait destinée non pas à la création de logements mais à la protection de la nature. Elle ajoute que si la transformation était autorisée, il ne s'agirait que d'une question de temps avant que l'espace qu'elle offrirait actuellement pour le dépôt de matériel agricole ou pour le bétail soit compensé par une nouvelle grange que la demanderesse jugera nécessaire une fois la grange litigieuse transformée en maison d'habitation.

Elle est d'avis que même si le projet litigieux n'entraînait pas directement la mise en place d'une nouvelle construction en zone verte, il le ferait tout de même indirectement, ce d'autant plus que la demanderesse aurait annoncé envisager d'agrandir son exploitation.

Enfin, la partie étatique met en avant que si le tribunal devait juger qu'une troisième maison d'habitation était autorisable, il faudrait que les autres critères de la nouvelle loi soient vérifiés, à savoir notamment l'obligation que l'activité agricole soit exercée à titre principal au sens de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, ci-après désignée par « la loi du 27 juin 2016 », tel qu'exigé à l'article 6, paragraphe (1), point (1), de la loi du 18 juillet 2018. Or, dans la requête introductive d'instance, la demanderesse aurait déclaré ne travailler dans l'exploitation agricole qu'en tant qu'aidante et que ses parents auraient atteint l'âge de la retraite, de sorte qu'il semblerait que les critères de l'exercice de l'activité d'exploitant agricole à titre principal ne soient pas remplis.

Dans son mémoire récapitulatif, la demanderesse fait tout d'abord valoir que même si l'autorisation lui conférée le 14 juillet 2014 pour effectuer « *un agrandissement ou transformation dans le volume bâti de la maison unifamiliale existante sur le site* » avait périmé, conformément aux dispositions de l'article 60, paragraphe (5), de la loi du 18 juillet 2018, il n'en resterait pas moins qu'en vertu du principe de la confiance légitime et de celui d'une bonne administration, elle aurait pu se fier à ce que le ministre ne change pas brusquement de position en refusant subitement et catégoriquement qu'elle soit par principe autorisée à habiter sur le site.

Elle ajoute que ce serait parce qu'elle aurait légitimement été en droit de croire que le ministre accepterait qu'elle vienne habiter sur le site avec sa famille, qu'elle aurait choisi de proposer une alternative à l'agrandissement de la maison de ses parents en aménageant une partie d'une grange existante en habitation, alors qu'elle aurait estimé que, d'un point de vue de la protection de l'environnement, une telle transformation d'un immeuble existant devrait avoir moins d'incidence que l'agrandissement d'une maison existante et dès lors mieux convenir à un ministère dont le souci premier devrait être la protection de l'environnement.

Ce serait pour cette raison qu'elle soulignerait et insisterait sur le fait que le ministre resterait en défaut de justifier son refus sur la toile de fond qu'il avait déjà accepté le principe de pouvoir habiter le site en proposant un agrandissement de la maison de ses parents.

Il y aurait dès lors manifestement, par les décisions ministérielles litigieuses, une violation du principe de la confiance légitime.

A titre subsidiaire et pour le cas où le tribunal ne devait pas suivre son raisonnement suivant lequel son droit d'habiter avec sa famille sur le site lui avait déjà été accordé par l'autorité ministérielle, la demanderesse fait valoir que tous les critères énumérés à l'article 6, paragraphe (2), de la loi du 18 juillet 2018 pour se voir autoriser une construction en zone verte seraient remplis en l'espèce.

Ainsi, le lien fonctionnel direct serait caractérisé puisque sa présence sur les lieux lui permettrait de pourvoir aux besoins du bétail à tout moment. Elle estime que la nouvelle loi simplifierait la réalisation du deuxième critère, en ce que la construction devrait dorénavant être « *nécessaire* » et non plus « *concrètement nécessaire* ». Or, en l'espèce, elle aurait exposé dans son recours gracieux que sa présence sur place était indispensable pour les animaux et ce, à toute heure du jour et de la nuit et notamment en cas de vêlage. A cela s'ajouterait que l'exploitation agricole serait une entreprise familiale, de sorte que la notion de « *nécessité* » correspondrait bien à la réalité du cas d'espèce, à savoir qu'elle serait sur le point de reprendre

la ferme familiale de ses parents qui seraient en droit de profiter de leur retraite, sans devoir continuer à s'occuper de la ferme pour intervenir en cas d'urgence en pleine nuit.

La demanderesse donne ensuite à considérer que la nouvelle loi poserait également en son article 6 l'obligation d'exercer l'activité d'exploitant agricole à titre principal. Or, il s'agirait-là justement de la raison pour laquelle elle voudrait aménager la grange en habitation, de même que développer et agrandir l'exploitation.

Elle estime que l'attitude adoptée par le ministre la dirigerait dans une impasse puisque pour qu'elle puisse bénéficier de différentes aides étatiques, il faudrait qu'elle soit qualifiée de jeune agriculteur se lançant dans cette aventure. D'un autre côté, si elle travaillait déjà en tant qu'agriculteur à temps plein avant même de poser ces différentes demandes, elle ne pourrait plus en bénéficier.

Elle insiste sur le fait qu'elle entendrait, en tout état de cause, par le biais de sa demande, faire de l'agriculture sa profession principale et qu'il appartiendrait au ministre d'apprécier si son projet lui permet d'en vivre et non pas de savoir ce qu'elle a fait avant de poser sa demande.

La demanderesse souligne également que la nécessité d'une présence permanente et rapprochée du chef d'exploitation sur le site litigieux, telle qu'exigée à l'article 6, paragraphe (2), de la loi du 18 juillet 2018, serait caractérisée, en l'espèce, alors qu'elle devrait se trouver à proximité du bétail afin de pouvoir intervenir à tout moment et à toute heure pour accomplir les tâches qu'imposerait une telle exploitation.

Elle précise, à cet égard, que son activité consisterait dans l'exploitation extensive de bovins de la race « Galloway », race qui ne serait pas à confondre avec les « Angus » qui eux ne nécessiteraient pas les mêmes soins.

Elle ajoute que son projet serait un projet global, alors que l'habitation projetée au premier étage de la grange aurait un lien direct avec l'activité agricole puisqu'elle souhaiterait vendre les fruits de son travail au rez-de-chaussée de celle-ci et ainsi être à la disposition de ses clients et de ses animaux à tout moment.

En ce qui concerne l'argumentation de la partie étatique tenant à l'existence de plusieurs maisons d'habitation sur le site litigieux, la demanderesse, en se référant à l'article 6, paragraphe (2), de la loi du 18 juillet 2018, met en avant que la maison de ses parents serait construite depuis plusieurs décennies et qu'ils auraient obtenu toutes les autorisations requises à l'époque.

Elle ajoute que le bâtiment actuellement litigieux serait une grange accolée à l'actuelle maison de sa grand-mère et que ces deux édifices ne formeraient qu'une seule et même construction partageant la même toiture et la même façade. Elle précise que sur le site du geoportail, la construction serait bien représentée graphiquement par un seul et même bâtiment et qu'en conséquence, la maison de sa grand-mère, ainsi que la grange litigieuse ne formeraient qu'une seule unité de construction.

Il s'ensuivrait que les conditions restrictives posées par la nouvelle loi seraient remplies en ce que, d'une part, la « *construction servant à l'habitation* » serait caractérisée par la maison de sa grand-mère accolée à la grange et que, d'autre part, « *le logement intégré* » pourrait être assimilé à la grange qu'elle voudrait aménager en habitation. La condition suivant laquelle le

logement devrait être « *en faveur d'un membre de la famille participant à l'exploitation* » serait également remplie puisqu'elle travaillerait bien sur le site.

La demanderesse conteste ensuite que sa demande de pouvoir vivre dans la grange litigieuse serait guidée par des motifs de pure opportunité, alors qu'elle aurait établi à suffisance que ce serait uniquement dans l'intérêt de la poursuite de son activité agricole et de l'extension de celle-ci qu'elle souhaiterait aller vivre sur place.

Elle estime également que les développements étatiques relatifs à l'estimation de la taille des maisons n'apporteraient rien à la discussion puisque même si, dans le temps, plusieurs générations de familles d'agriculteurs auraient vécu sous le même toit, il semblerait déraisonnable de proposer à l'heure actuelle une telle solution au regard de l'évolution des mœurs et surtout en considération de la taille somme toute réduite des habitations existantes sur le site qui n'accueillerait aucun tel immeuble d'habitation permettant d'accueillir plusieurs générations.

La demanderesse insiste également sur le fait qu'elle souhaiterait agrandir son exploitation en se diversifiant et en commençant un élevage de porcs et de poules, ce qui renforcerait dès lors, selon elle, l'aspect nécessaire de sa présence sur les lieux.

Finalement, elle fait valoir que la transformation de la grange en unité d'habitation ne constituerait en rien une atteinte à l'environnement et à la zone verte, en raison de la présence initiale de la construction dont une partie ferait déjà l'objet d'un lieu de vie. Il s'ensuivrait que les critères de refus d'autorisation des articles 1^{er} et 62 de la nouvelle loi ne seraient pas remplis en l'espèce.

2.3. Examen des moyens

Tel que relevé ci-avant, la demanderesse s'appuie tout d'abord sur le contenu d'une décision ministérielle du 14 juillet 2014 pour soutenir que, dans la mesure où le ministre l'aurait autorisée, par le biais de cette décision, à effectuer « *un agrandissement ou transformation dans le volume bâti de la maison unifamiliale existante sur le site* », elle aurait légitimement pu partir du principe que rien ne s'opposerait à ce qu'elle vienne habiter sur le site avec sa famille, de sorte que le refus ministériel actuellement litigieux serait intervenu en violation du principe général de la légitime confiance.

Il y a, à cet égard, lieu de relever que, d'une manière générale, un administré peut prétendre au respect d'un droit acquis si, au-delà de ses attentes, justifiées ou non, l'autorité administrative a créé à son profit une situation administrative acquise et réellement reconnu ou créé un droit subjectif dans son chef. Ce n'est qu'à cette condition que peut naître dans le chef d'un administré la confiance légitime que l'administration respectera la situation par elle créée, les deux notions de droits acquis et de légitime confiance étant voisines. C'est ainsi que lorsqu'un particulier diligent est surpris du fait qu'il s'est raisonnablement fié au « *pré-comportement* » objectif de la personne publique, et n'est dès lors pas en mesure de prévoir l'adoption - ou la modification - soudaine d'une disposition de nature à affecter ses intérêts, la « *légitimité* » de sa confiance subjective peut être présumée, et ce, avec d'autant plus de force lorsque existent des dispositions concrètes et objectives indéniablement prises dans la confiance. Cette dernière condition en particulier, à savoir l'existence de dispositions concrètes et objectives prises dans la confiance, - présuppose plus précisément l'existence d'une relation étroitement personnelle entre l'administré et l'administration tel que notamment

un acte administratif individuel créateur de droits ou encore une décision individuelle d'ordre pécuniaire. Il y a encore lieu de relever que le principe général de la confiance légitime s'apparente au principe de la sécurité juridique et a été consacré tant par la jurisprudence communautaire en tant que principe du droit communautaire, que par la jurisprudence nationale en tant que principe général du droit.

Ce principe général du droit tend à ce que les règles juridiques ainsi que l'activité administrative soient empreintes de clarté et de prévisibilité, de manière à ce qu'un administré puisse s'attendre à un comportement cohérent et constant de la part de l'administration dans l'application d'un même texte de l'ordonnement juridique par rapport à une même situation administrative qui est la sienne.

Ainsi, ce principe général s'entend comme étant la confiance que les destinataires de règles et de décisions sont normalement en droit de porter envers la stabilité, au moins pour un certain temps, inhérente à la situation dont s'agit sur la base de ces règles et de ces décisions. La constance des rapports entre l'administration et l'administré se dégageant de la sorte ne vaut que *rebus sic stantibus*, c'est-à-dire toutes choses restant égales par ailleurs tant que le cadre juridique et factuel reste le même¹.

Le tribunal est tout d'abord amené à constater que la décision ministérielle du 14 juillet 2014 faisait suite à une demande d'autorisation pour la construction d'une maison unifamiliale sur le fonds litigieux, demande à laquelle le ministre a opposé un refus au motif qu'il existait déjà une maison d'habitation sur les lieux, de sorte qu'une présence permanente sur le site de l'exploitation agricole serait garantie en vue d'assurer le bien-être du bétail.

La décision de refus en question a dès lors été prise par rapport à une demande distincte de celle ayant donné lieu aux décisions ministérielles actuellement litigieuses qui vise la possibilité d'aménager une unité d'habitation dans la grange située sur le site d'exploitation.

S'il est vrai que, par le biais de la même décision du 14 juillet 2014, le ministre a également fait savoir qu'il était disposé à accorder à la demanderesse une autorisation pour l'agrandissement ou la transformation dans le volume bâti de la maison unifamiliale existante, c'est tout d'abord à tort que la demanderesse y décèle une autorisation ministérielle de procéder à de tels travaux. En effet, par l'emploi du conditionnel (« *Je serais toutefois disposée à vous accorder une autorisation pour l'agrandissement ou transformation dans le volume bâti de la maison unifamiliale existante sur le site [...] »*), le ministre a, en tout état de cause, uniquement mis en perspective l'octroi d'une éventuelle autorisation sous réserve, nécessairement, qu'une demande afférente lui soit adressée, ce qui, suivant les explications concordantes de part et d'autre, n'a jamais été le cas. Il s'ensuit que la demanderesse ne saurait se prévaloir d'un quelconque droit acquis en relation avec une prétendue autorisation que le ministre lui aurait délivrée par le biais de sa décision du 14 juillet 2014.

Si le tribunal peut concevoir que la demanderesse ait pu penser que le ministre, en opposant, d'un côté, un refus à la demande d'autorisation de construire une maison unifamiliale sur le site litigieux tout en lui faisant, de l'autre côté, savoir qu'il était disposé à lui accorder une autorisation pour l'agrandissement ou la transformation dans le volume bâti de la maison unifamiliale existante, n'était, par principe, pas opposé à ce qu'elle habite sur le site de

¹ Cour adm. 2 avril 2015, n°35541C du rôle, Pas. adm. 2018, V° Lois et règlements, n°40 et les autres références y citées.

l'exploitation agricole, il n'en reste pas moins qu'à défaut non seulement de s'être vue délivrer une autorisation en bonne et due forme en ce sens par le biais de la décision du 14 juillet 2014, mais également d'avoir sollicité dans un laps de temps plus ou moins rapproché, suite à l'information contenue dans la décision ministérielle en question, une autorisation en ce sens, la demanderesse ne saurait, à l'heure actuelle, plus se fonder sur l'attitude adoptée par le ministre à travers le contenu de la décision du 14 juillet 2014, pour en tirer un quelconque droit acquis à pouvoir habiter sur le site litigieux.

A cela s'ajoute que, tel que relevé ci-avant, un administré ne saurait de toute façon se prévaloir de la constance des rapports entre l'administration et l'administré que dans l'application d'un même texte de l'ordonnancement juridique par rapport à une même situation administrative qui est la sienne. Or, il est constant en cause que la loi du 18 juillet 2018 est venue abroger la loi du 19 janvier 2004 sous l'égide de laquelle a été prise la décision ministérielle du 14 juillet 2014 et que, suivant l'article 7 de la nouvelle loi, régissant les constructions existantes : *« (1) Lorsqu'une construction existante située dans la zone verte compromet le caractère d'un site, le ministre peut ordonner que son aspect extérieur soit modifié de façon qu'elle s'harmonise avec le milieu environnant.*

(2) Les constructions légalement existantes situées dans la zone verte ne peuvent être rénovées ou transformées matériellement qu'avec l'autorisation du ministre. La destination est soit maintenue soit compatible avec l'affectation prévue à l'article 6.

Pour les constructions servant à l'habitation, aucune augmentation du nombre d'unités d'habitation n'est autorisée, sauf le cas du logement intégré pour les constructions servant à l'habitation au sens de l'article 6, paragraphe 2.

Les constructions agricoles couvertes par l'autorisation prévue à l'article 6, paragraphe 1^{er}, à condition qu'elles ne changent pas de destination et ne changent pas leur aspect extérieur, ne nécessitent pas d'autorisation pour les rénovations à l'intérieur de ces constructions.

(3) Les constructions légalement existantes dans la zone verte ne peuvent être agrandies qu'avec l'autorisation du ministre et à condition que leur destination soit compatible avec l'affectation prévue à l'article 6. Aucune augmentation du nombre d'unités d'habitation n'est autorisée, sauf le cas de logement intégré pour les constructions servant à l'habitation au sens de l'article 6, paragraphe 2. Le ministre peut prescrire, en cas de demande d'augmentation de l'emprise au sol ou de la surface construite brute de la construction existante, une emprise au sol maximale ou une surface construire brute maximale du projet de construction à autoriser.

(4) Pour les constructions situées dans la zone verte aucun changement de destination ne sera autorisé s'il n'est pas compatible avec les affectations prévues par l'article 6.

(5) Par constructions légalement existantes dans la zone verte, on entend les constructions qui ont été autorisées par le ministre et qui ont fait l'objet d'exécution conforme à toutes les autorisations délivrées par le ministre, ou qui ont été légalement érigées avant toute exigence d'autorisation du ministre, et dont tous travaux postérieurs à la première érection ont été dûment autorisés et légalement effectués.

Par destination d'une construction, on entend l'emploi déterminé de la construction dans son ensemble.

Une transformation matérielle comprend l'ensemble des travaux portant sur la distribution des locaux d'une construction, sans incidence sur l'aspect extérieur des volumes bâtis.

Une rénovation comprend les travaux consistant à remettre dans un bon état un volume bâti existant fonctionnel et peut comprendre un changement d'équipements vétustes ainsi que

la modification des murs intérieurs non porteurs et de la distribution des locaux tout en maintenant l'ensemble des dalles, des murs extérieurs et de la toiture dans leurs dimensions actuelles.

Un agrandissement est une augmentation de l'emprise au sol, du volume bâti ou de la surface construite brute.

(6) Les constructions en zone verte qui ont été démolies ou démontées ne peuvent être reconstruites qu'en vertu des dispositions de la présente loi.

(7) Lorsqu'une construction existante dans la zone verte fait l'objet d'un classement ou est inscrite à l'inventaire supplémentaire par application de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments, le ministre peut déroger au présent article en vue de la sauvegarde et du maintien dans le patrimoine d'une telle construction classée. ».

Il s'ensuit que, sous l'égide de la nouvelle loi, sauf l'hypothèse d'un logement intégré au sens de l'article 6, paragraphe (2), de la loi du 18 juillet 2018, il n'est plus possible d'augmenter, que ce soit par le biais d'une transformation matérielle, d'une rénovation ou d'un agrandissement d'une maison d'habitation existante, le nombre des unités d'habitation de celle-ci. Force est, à cet égard, encore de relever qu'un logement ne peut être qualifié de « *logement intégré* » au sens de la loi du 18 juillet 2018 que s'il fait partie d'une maison de type unifamiliale et appartenant au propriétaire du logement principal qui doit lui-même être l'exploitant exerçant les activités agricoles à titre principal. Or, il se dégage des propres explications de la demanderesse qu'elle entend elle-même exercer les activités d'exploitant agricole à titre principal, de sorte qu'elle ne saurait tomber dans la catégorie de personnes auxquelles peut être destiné un logement intégré au sens de l'article 6, paragraphe (2), de la loi du 18 juillet 2018.

Au vu des considérations qui précèdent, la demanderesse ne saurait dès lors se prévaloir de la décision ministérielle du 14 juillet 2014 et plus particulièrement de l'information y contenue que le ministre serait disposé à autoriser un agrandissement ou une transformation de la maison d'habitation existante sur le site litigieux, pour en tirer un quelconque droit acquis à pouvoir habiter, sous l'égide de la nouvelle loi du 18 juillet 2018, sur le site en question.

Le moyen fondé sur une violation par les décisions ministérielles litigieuses du principe général de la confiance légitime est dès lors à rejeter pour ne pas être fondé.

Force est ensuite de relever qu'il est constant en cause que le fonds accueillant actuellement la grange visée par le projet de transformation litigieux, objet de la demande d'autorisation soumise par la demanderesse, se trouve classé en zone verte au sens de la loi du 18 juillet 2018, zone réservée, en principe, aux constructions énumérées à son article 6, qui en son paragraphe (1) prévoit plus particulièrement les constructions « *ayant un lien certain et durable avec des activités d'exploitation qui sont agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicoles, cynégétiques ou qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel. [...]* ».

La loi du 18 juillet 2018 continue ainsi, à l'instar de la loi du 19 janvier 2004, à retenir le principe de non constructibilité en zone verte, sauf les hypothèses prévues par la loi.

Etant donné qu'il est constant en cause que la demanderesse projette d'aménager une grange existante en unité d'habitation et donc de changer la destination de la construction existante, il y a encore lieu de se référer à l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018, précité, visant

les constructions existantes, qui interdit, en effet, tout changement de destination pour les constructions dans la zone verte à moins qu'il ne soit compatible avec les affectations prévues à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018.

Il convient dès lors, dans un premier temps, d'examiner si la nouvelle destination de la grange est compatible avec l'une des affectations prévues à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 auquel l'article 7, précité renvoie et aux termes duquel : « (1) *Sont conformes à l'affectation de la zone verte, des constructions ayant un lien certain et durable avec des activités d'exploitation qui sont agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicoles, cynégétiques, ou qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel.*

Seules sont autorisables les constructions indispensables à ces activités d'exploitation, Il appartient au requérant d'une autorisation de démontrer le besoin réel de la nouvelle construction en zone verte.

Ne comptent pas comme activités d'exploitation au sens de la présente loi les activités économiques sans lien avec la production de matière première, notamment la location ou le prêt à usage de bâtiments, étables ou machines à des tiers.

Les activités d'exploitation visées à l'alinéa 1er et les constructions autorisables doivent répondre aux critères suivants :

1° Les activités d'exploitation agricole, horticole, maraîchère et viticole sont opérées à titre principal au sens de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

Ne sont pas autorisables les installations et constructions en rapport avec la vente par les horticulteurs et pépiniéristes de produits accessoires de leur activité ou de produits végétaux qui ne sont pas issus de leur exploitation.

Ne constituent pas une activité d'exploitation agricole l'élevage ou la garde d'animaux domestiques de compagnie.

[...]

(2) Une construction servant à l'habitation ayant un lien fonctionnel direct avec les activités d'exploitation agricole exercées à titre principal peut être autorisée en zone verte, pour autant que la construction est nécessaire à l'activité agricole. Un lien fonctionnel direct entre une construction servant à l'habitation et une exploitation agricole est donné lorsque l'activité agricole nécessite la présence rapprochée et permanente du chef d'exploitation. La construction servant à l'habitation peut comprendre un logement intégré faisant partie de la construction et appartenant au même propriétaire, à condition de n'être destiné qu'au logement en faveur d'un membre de la famille participant à l'exploitation ou du personnel de l'exploitation. Un règlement grand-ducal détermine les dispositions relatives aux dimensions, à la durabilité et à l'intégration des constructions servant à l'habitation. [...] ».

Conformément au paragraphe (2), de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, une construction servant à l'habitation ne peut dès lors être considérée comme ayant un lien fonctionnel direct avec l'exploitation agricole en question, au-delà des facilités indéniables qu'engendrerait son implantation à l'endroit concerné, que dans la mesure où la présence de la maison d'habitation de l'exploitant agricole répond à des exigences découlant directement des activités agricoles déployées dans le bâtiment agricole dont elle serait appelée à être le complément nécessaire, sinon si cette présence correspondait à une autre nécessité concrète dans le cadre de l'exploitation agricole.

En effet, être agriculteur ne donne pas un droit de construire une habitation en zone verte. La loi offre ainsi la possibilité d'ériger en zone verte les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ; elle ne détermine pas un droit de construction dans ces zones. Cette notion de nécessité, que le demandeur de permis de construire doit justifier, correspond pour l'essentiel au caractère indispensable de certaines installations ou constructions du point de vue du fonctionnement et des activités de l'exploitation agricole : une construction est nécessaire à l'activité agricole lorsque cette dernière nécessite la présence rapprochée et permanente du chef d'exploitation.

Il convient encore de relever qu'il faut comprendre la notion d'activité au strict sens agricole ; ainsi, ne sont pas pris en compte par exemple le fait de vouloir éviter des vols ou vandalisme, ou des déplacements entre le lieu de travail et le domicile.

En l'espèce, il n'est pas contesté que la demanderesse entend reprendre la ferme de ses parents dont l'activité consiste dans l'exploitation extensive avec des bovins de la race « Galloway » et qu'elle envisage à l'avenir un agrandissement de son activité vers le domaine de l'élevage extensif de porcs ou de poules.

Le refus du ministre d'autoriser l'aménagement d'une unité d'habitation dans la grange existante est, quant à lui, fondé sur l'unique constat qu'il existerait d'ores et déjà des structures d'habitation sur les lieux, de sorte qu'une présence permanente sur le site de l'exploitation agricole serait garantie en vue d'assurer le bien-être du bétail.

Or, par le biais de cette motivation, le ministre a nécessairement reconnu la nécessité d'une présence rapprochée et permanente de l'exploitant sur le site en question.

Force est, à cet égard, par ailleurs, de relever que cette reconnaissance s'inscrit dans la suite de la décision ministérielle du 14 juillet 2014, dans laquelle, tel que relevé ci-avant, le ministre a non seulement refusé la construction d'une maison unifamiliale supplémentaire, telle que demandée par Madame ..., en mettant en avant l'absence de nécessité de celle-ci au vu du fait qu'une présence permanente sur le site de l'exploitation agricole serait déjà garantie en vue d'assurer le bien-être du bétail, tout l'en informant qu'il était disposé à lui accorder une autorisation pour l'agrandissement ou la transformation dans le volume bâti de la maison unifamiliale existante, de sorte à avoir déjà à l'époque reconnu la nécessité d'une présence permanente et rapprochée de l'exploitant sur le site de l'exploitation agricole.

Au vu de la position claire adoptée par le ministre dès l'introduction, en 2014, de la demande ayant visé la construction d'une maison unifamiliale supplémentaire sur le site de l'exploitation agricole litigieuse, par rapport au critère du besoin d'une présence permanente et rapprochée sur ledit site et dans la mesure où il n'est pas contesté que l'activité agricole exercée sur ce site est restée inchangée depuis lors, à savoir l'exploitation de bovins de la race « Galloway », la partie étatique est, en tout état de cause, malvenue de remettre en cause pour la première fois en procédure contentieuse le lien fonctionnel direct que peut avoir, en l'espèce, une unité d'habitation servant à l'habitation de l'exploitant agricole et les activités d'exploitation agricole sur le site en question.

Tel que mis en avant par le ministre dans les décisions ministérielles litigieuses, l'existence d'un lien fonctionnel direct n'est toutefois pas à elle seule suffisante, le juge, et avant lui le ministre, étant encore appelés à examiner la localisation de la construction dont

l'implantation à proximité de l'exploitation doit être nécessaire, ainsi que l'existence éventuelle d'une autre habitation.

En effet, une habitation est indispensable du moment qu'elle est destinée à des personnes qui doivent habiter sur place pour assurer la surveillance. Une nécessité objective et immédiate doit être reconnaissable : en d'autres termes, le nouveau logement doit uniquement répondre à une nécessité objective et immédiate à l'exclusion de toute argumentation subjective, des désirs du requérant ou de considérations d'utilité ou de commodité personnelle.

Ainsi, si la surveillance peut être assurée depuis une zone à bâtir proche, respectivement si cette surveillance peut tout aussi bien se faire à partir d'un logement situé dans la zone à bâtir, l'octroi d'une autorisation de construire en zone verte n'est pas justifié. De même, il n'est pas admis de construire un nouveau volume habitable agricole si l'agriculteur dispose de logements qu'il met à la disposition de personnes dont l'activité n'est pas essentiellement agricole et qui ne travaillent pas sur l'exploitation².

Tel que relevé ci-avant, la partie étatique oppose à la demanderesse que la construction d'une unité d'habitation supplémentaire en zone verte ne serait, en l'espèce, pas justifiée, en mettant plus particulièrement en avant le fait qu'aussi bien ses parents que sa grand-mère habiteraient déjà sur le site de l'exploitation agricole, pour en conclure que, de toute manière, une présence humaine permanente sur ladite exploitation serait déjà garantie, tout en reprochant, par ailleurs, à la demanderesse de ne pas souhaiter partager la maison de ses parents, respectivement celle de sa grand-mère et ce, pour des motifs de pure commodité personnelle.

En ce qui concerne tout d'abord la situation personnelle de la demanderesse, le tribunal est amené à relever qu'il est constant en cause que celle-ci habite avec sa famille non pas à proximité immédiate de l'exploitation agricole, mais à une distance d'environ 9 kilomètres dudit site et qu'elle fait actuellement plusieurs allers-retours par jour pour pouvoir effectuer son travail sur le site litigieux. S'il n'est pas contesté que les parents et la grand-mère de la demanderesse habitent, quant à eux, directement sur le site de l'exploitation agricole, il n'en reste pas moins qu'il est constant en cause que la grand-mère est âgée de plus de 80 ans, tandis que la mère était au moment de l'introduction du recours sous analyse en passe de prendre sa retraite et que le père s'est d'ores et déjà vu accorder une pension de vieillesse anticipée à partir du 1^{er} mai 2016. Or, il ne saurait être exigé ni d'une personne âgée de plus de 80 ans, ni d'agriculteurs à la retraite de continuer à assurer une présence permanente sur l'exploitation agricole au seul motif qu'ils y vivent.

Si la partie étatique reproche encore à la demanderesse le fait de ne pas vouloir habiter avec sa famille dans la maison de sa grand-mère ou de ses parents, le tribunal constate qu'il n'est pas contesté que la maison de la grand-mère n'a qu'une surface habitable de 100m², de sorte à ne manifestement pas être adapté à accueillir une jeune famille avec un enfant qui souhaite, par ailleurs, s'agrandir. Pour ce qui est de la maison d'habitation des parents, force est de constater, outre le fait que la partie étatique reste en défaut de fournir des informations quant à la superficie de celle-ci, que, dans la mesure où le ministre a, par le biais de sa décision du 14 juillet 2014, informé de sa propre initiative la demanderesse qu'il était disposé à autoriser un agrandissement, voire une transformation de la maison de ses parents dans la limite d'une

² Trib. adm. 9 décembre 2015, n° 34875 du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

surface construite brute totale de 330m², elle est malvenue de vouloir imposer à la demanderesse de vivre avec sa famille dans la maison de ses parents dans sa superficie actuelle.

S'il est, à cet égard, vrai que l'article 6, paragraphe (2), de la loi du 18 juillet 2018 ne permet la mise en place, par exploitation agricole, que d'une seule construction servant à l'habitation et qu'en l'espèce, il existe déjà deux maisons d'habitation sur le site litigieux, il n'en reste pas moins que, tel que relevé ci-avant, ni la grand-mère, ni les parents de la demanderesse n'exercent plus d'activités agricoles et qu'il ne se dégage pas des éléments soumis au tribunal qu'à l'époque de leur construction, leurs maisons respectives aient été soumises à une quelconque autorisation qui aurait été octroyée sous réserve que les maisons en question servent uniquement à l'exercice d'une activité agricole. A cela s'ajoute que l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018, en exigeant qu'une construction existante soit conforme à l'une des affectations visées à l'article 6 de la même loi uniquement en cas d'agrandissement ou en cas de changement de destination, tout en stipulant, parallèlement, que les rénovations et transformations matérielles sont, quant à elles, autorisables ou bien si la destination de la construction est maintenue, ou bien si elle est compatible avec les affectations prévues à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, pose nécessairement le principe de la possibilité de maintenir l'affectation, même devenue non conforme à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, d'une construction existante sur laquelle il n'est pas envisagé de procéder à des travaux, respectivement uniquement à des travaux pouvant être qualifiés de travaux de transformation ou de rénovation au sens de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018. Il s'ensuit que la présence des deux maisons d'habitation existant déjà à l'heure actuelle sur le site, dont il est constant en cause qu'elles ne servent plus à l'exploitation agricole, mais dont les habitants peuvent bénéficier d'un droit acquis au maintien de l'affectation antérieure, à savoir l'habitation, ne saurait être invoquée pour refuser l'aménagement, sur le site litigieux, d'une unité d'habitation supplémentaire devant servir, seule, à l'exploitation agricole.

Finalement, le tribunal est amené à relever qu'il est vrai que l'article 6, paragraphe (2), de la loi du 18 juillet 2018 impose, tel que cela a été retenu ci-avant, un lien fonctionnel direct entre une construction servant à l'habitation et les activités d'exploitation agricole qui doivent être exercées à titre principal et qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 27 juin 2016 : *« Sont considérés comme exploitants agricoles à titre principal les exploitants agricoles :*

1. *qui gèrent une exploitation agricole dont la dimension économique est susceptible d'en assurer la viabilité économique ;*
2. *dont la part du temps de travail consacré aux activités extérieures à l'exploitation agricole est inférieure à la moitié du temps de travail total de l'exploitant, tout en ne dépassant pas 20 heures par semaine ;*
3. *qui ne sont pas bénéficiaires d'une pension de vieillesse ; et*
4. *qui n'ont pas atteint l'âge de soixante-cinq ans. ».*

Les dispositions de cette loi, ensemble les dispositions de l'article 6, paragraphe (2), de la loi du 18 juillet 2018, ne sauraient toutefois être interprétées en ce sens qu'au moment de l'introduction d'une demande d'autorisation pour une construction servant à l'habitation sur le site d'une exploitation agricole, le demandeur d'autorisation remplisse déjà les conditions requises pour pouvoir être qualifié d'exploitant agricole à titre principal, alors qu'une telle interprétation reviendrait à faire obstacle à toute nouvelle exploitation. Il faut, mais il suffit, en conséquence, que le demandeur d'autorisation ait l'intention de faire de l'agriculture sa profession principale, ce qui n'est pas contesté dans le chef de la demanderesse, un éventuel non-respect de cette condition relevant alors de l'exécution de l'autorisation.

Enfin, en ce qui concerne un éventuel impact environnemental du projet litigieux, le tribunal relève que, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 2018 : « *La présente loi a pour objectifs :*

- 1° la sauvegarde du caractère, de la diversité et de l'intégrité de l'environnement naturel ;*
- 2° la protection et la restauration des paysages et des espaces naturels ;*
- 3° la protection et la restauration des biotopes, des espèces et de leurs habitats, ainsi que des écosystèmes ;*
- 4° le maintien et l'amélioration des équilibres et de la diversité biologiques ;*
- 5° la protection des ressources naturelles contre toutes les dégradations ;*
- 6° le maintien et la restauration des services écosystémiques ; et*
- 7° l'amélioration des structures de l'environnement naturel. ».*

L'article 62 de la même loi, intitulé « *refus d'autorisation* », dispose que « *Les autorisations requises en vertu de la présente loi sont refusées lorsque les projets du requérant sont de nature à porter préjudice à la beauté et au caractère du paysage ou s'ils constituent un danger pour la conservation du sol, du sous-sol, des eaux, de l'atmosphère, de la flore, de la faune ou du milieu naturel en général ou lorsqu'ils sont contraires à l'objectif général de la présente loi tel qu'il est défini à l'article 1^{er}.* ».

Tel que relevé ci-avant, à l'instar de la loi du 19 janvier 2004, la loi du 18 juillet 2018 consacre le principe de non-constructibilité en zone verte³ et ce n'est que par dérogation à ce principe que sont autorisables les constructions conformes à l'affectation de la zone verte telle que définie par l'article 6 de la loi.

Ce n'est que si le projet de construction est conforme à l'une des affectations prévues par la loi que le ministre, et après lui le tribunal en sa qualité de juge de la réformation, vérifie si le projet présenté remplit les autres conditions fixées par la loi du 18 juillet 2018 et plus particulièrement les conditions inscrites à son article 62 impliquant une analyse de l'impact du projet sur la beauté et le caractère du paysage, sur la conservation du sol, du sous-sol, des eaux, de l'atmosphère, de la flore, de la faune ou du milieu naturel en général, respectivement celle de sa conformité à l'objectif général de la loi tel que défini à l'article 1^{er} de la même loi.

Le tribunal est, à cet égard, amené à relever que s'il convient évidemment de réduire, voire d'éviter au maximum toute urbanisation incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants et de prévenir l'étalement urbain grandissant, à l'origine de fortes pressions périurbaines et foncières qui impactent de plus en plus les espaces naturels, ainsi que les espaces agricoles, il n'en reste pas moins qu'en l'espèce, il est prévu d'aménager l'unité d'habitation en cause dans une grange d'ores et déjà existante, de sorte que l'implantation choisie de la construction ne saurait être considérée comme favorisant la dispersion de l'urbanisation ou le mitage, respectivement comme impactant d'une quelconque manière l'espace naturel.

Cette conclusion n'est pas ébranlée par la crainte hypothétique mise en avant par la partie étatique quant à une éventuelle volonté future de la demanderesse de compenser l'espace destiné actuellement dans la grange litigieuse au dépôt de matériel agricole ou pour le bétail

³ Cf. doc. parl., 7048, exposé des motifs, *ad* commentaires de l'article 6, page 56.

par la mise en place d'une nouvelle grange. En effet, même si une demande en ce sens devait effectivement être introduite par la demanderesse, il appartiendra, le moment venu, au ministre d'analyser le projet lui soumis quant à son éventuel impact d'un point de vue environnemental, mais il ne saurait, en aucun cas, refuser le projet actuellement litigieux sur base de considérations ou de craintes purement hypothétiques.

Dès lors, il appert, en procédant à une mise en balance entre la nécessité valablement mise en avant par la demanderesse et l'impact résultant de l'aménagement d'une grange d'ores et déjà existante en zone verte, que le principe même d'une habitation à vocation strictement agricole sur le site précis peut être approuvé.

Le ministre ne s'étant toutefois pas vu soumettre de plans en relation avec les travaux concrètement projetés, de sorte à ne pas avoir pu s'exprimer quant à l'intégration paysagère de la grange destinée à servir à l'habitation, du point de vue notamment de sa typologie et des matériaux envisagés, il y a lieu de lui renvoyer le dossier sous cet aspect en prosécution de cause.

Le refus de délivrance de l'autorisation sollicitée est, par conséquent, à réformer et il convient d'accorder à la demanderesse l'autorisation d'aménager la grange existante, sise sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ..., section ... d'... (...), sous le numéro ..., en unité d'habitation servant exclusivement aux besoins liés à l'exploitation agricole, sous les conditions toutefois, le cas échéant, à définir par le ministre afin de garantir l'intégration paysagère du projet.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

vidant le jugement du 11 février 2019 ;

déclare le recours principal en réformation justifié, partant, par réformation des décisions déferées des 24 avril et 24 juillet 2017 du ministre de l'Environnement, accorde à Madame ... l'autorisation d'aménager dans une grange sise sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ..., section ... d'... (...), sous le numéro ..., une unité d'habitation pouvant exclusivement servir aux besoins liés à son exploitation agricole ;

renvoie toutefois l'affaire devant le ministre de l'Environnement aux fins de définir, le cas échéant, des mesures d'intégration paysagère conformément au présent jugement ;

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de vacation du 17 juillet 2019 par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Castegnaro, premier juge,
Alexandra Bochet, juge,

en présence du greffier Michèle Hoffmann.

s. Michèle Hoffmann

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 17 juillet 2019
Le greffier du tribunal administratif