

Audience publique du 11 février 2019

Recours formé par
Monsieur ..., ...,
contre des décisions du ministre de l'Environnement,
en matière de protection de la nature

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 40539 du rôle et déposée le 2 janvier 2018 au greffe du tribunal administratif par Maître Laurent Niedner, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., ..., demeurant à L-..., tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision du ministre de l'Environnement du 25 août 2017 lui autorisant la construction d'un hangar sur un fonds sis à ..., section B de ..., ainsi que d'une décision du même ministre du 25 octobre 2017 intervenue sur recours gracieux ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 3 avril 2018 ;

Vu le mémoire en réplique de Maître Laurent Niedner déposé au greffe du tribunal administratif en date du 3 mai 2018 pour compte de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 4 juin 2018 ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 17 septembre 2018 ayant autorisé les parties à déposer chacune un mémoire additionnel ;

Vu le mémoire additionnel du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 17 décembre 2018 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Laurent Niedner et Madame le délégué du gouvernement Jeannine Dennewald en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 9 janvier 2019.

Par le biais d'un formulaire portant la date du 4 janvier 2017, Monsieur ... introduisit auprès du ministère du Développement durable et des Infrastructures, département de l'Environnement, ci-après désigné par « le ministère », une demande d'autorisation libellée comme suit : « *Bau eines Holz und Geräteschuppen. Ich besitze +/- 25 ha Wald +/- 4 ha Heuwiesen. Dieser Schuppen will ich nachhaltig mit Holzleinden aus eigenen Wald bauen*

und bis auf 1,50 m Höhe mit Seitenwandverkleidung aus Holz machen », cette demande ayant été formulée sur le fondement de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après désignée par « la loi du 19 janvier 2004 », et visant un terrain situé dans la commune d'..., section B de ..., portant le numéro cadastral 223/930.

En date du 13 février 2017, le préposé de la Nature et des Forêts du triage de ..., après avoir constaté que la demande concernait la construction d'un hangar pour le stockage de bois et de machines et que la surface totale de celui-ci de 12x20m dépassait largement les dimensions de 100m² autorisables, émit un avis défavorable.

Par une décision du 9 mars 2017, le ministre de l'Environnement, ci-après désigné par le ministre », informa Monsieur ... que son projet se situait à l'intérieur de la zone Natura 2000, tout en l'invitant à compléter son dossier moyennant une évaluation des incidences sur l'environnement en vertu de l'article 12 de la loi du 19 janvier 2004, précitée.

Par un courriel du 20 mars 2017, Monsieur ... proposa un site alternatif pour l'implantation du hangar, à savoir la parcelle portant le numéro cadastral 21/540, sise dans la commune d'..., section B de ..., tout en y annexant des plans de la construction projetée.

En date du 27 juin 2017, le préposé de la Nature et des Forêts du triage de ..., émit un avis favorable pour la demande de construction d'un hangar sur le site proposé, tout en proposant d'accorder l'autorisation sollicitée sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions qu'il y énonça.

Par une décision du 25 août 2017, le ministre autorisa Monsieur ... à construire un hangar sur les parcelles inscrites au cadastre de la commune d'..., section B de Petit-Nobressard, sous les numéros 21/539 et 21/540, ladite décision étant libellée comme suit :

« (...) En réponse à votre requête du 20 mars 2017 par laquelle vous sollicitez l'autorisation pour la construction d'un hangar sur le territoire de la commune d'...: section B de ..., j'ai l'honneur 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 vous accorde l'autorisation sollicitée aux conditions suivantes:

Conditions générales

- 1. La construction sera érigée sur des terrains inscrits au cadastre de la commune d'..., section B de Petit-Nobressard, sous les numéros 21/539 et 21/540, au lieu-dit « im Uwenner », conformément à la demande.*
- 2. Les constructions existantes sur le site, à savoir sur les parcelles cadastrales 16 et 20/644, devront être enlevées avant le commencement des travaux.*
- 3. Les matériaux de démolition devront être éliminés conformément aux dispositions légales en vigueur en matière de gestion des déchets.*
- 4. Le préposé de la nature et des forêts (M. ...) sera averti avant le commencement et dès l'achèvement des travaux.*

Hangar sylvicole/agricole

5. *Le hangar ne dépassera pas une emprise au sol rectangulaire de 240 m² ni 3 m comme hauteur de plafond au point bas.*
6. *L'emplacement exact du hangar sera déterminé en concertation avec le préposé de la nature et des forêts (M. ...).*
7. *La toiture présentera une pente unique de 12 à 15 degrés et sera réalisée en tôle de couleur gris-ardoise non reluisante.*
8. *L'application de toute peinture, l'emploi de matériaux reluisants ainsi que le revêtement en PVC et en fibrociment aux parties extérieures sont interdits.*
9. *L'auvent du côté bas de l'abri ne dépassera pas une largeur de 1,5 m. L'auvent du côté haut de l'abri ne dépassera pas une largeur de 0,5 m.*
10. *La construction sera entièrement (charpente, bardage) réalisée en bois appliqué verticalement. Elle sera placée sur une dalle en béton. Le bois sera mis en œuvre à l'état naturel, c.à.d. non raboté et non traité. Il sera recouru aux essences suffisamment durables telles le chêne, le douglas et le mélèze. Le bois ne pourra faire l'objet d'aucun traitement ultérieur.*
11. *Les portes seront réalisées en bois avec cadre métallique. Le bois utilisé pour les portes sera le même que celui utilisé pour les parois. Il sera renoncé aux portes préfabriquées.*
12. *Il sera renoncé à l'installation de fenêtres et de toute autre ouverture lumineuse.*
13. *Les matériaux utilisés pour la fondation ne comporteront ni béton asphaltique, ni goudron, ni déchets en plastique, ni bois ou métal, ni aucun autre déchet.*
14. *Le chemin d'accès sera réalisé en concassé et restera perméable à l'eau. Son emprise sera arrêtée par le préposé de la nature et des forêts.*
15. *La construction ne sera pas raccordée aux réseaux publics d'eau potable, d'énergie, de la canalisation et de la communication. L'installation de panneaux photovoltaïques est interdite.*
16. *La construction servira uniquement au dépôt des machines servant à l'exploitation sylvicole et agricole. Tout changement d'affectation est interdit.*
17. *La construction ne pourra pas servir à l'habitation humaine, même occasionnelle, et ne pourra pas être équipée à cette fin.*
18. *Il ne sera point déversé ni entreposé des eaux usées, ni de l'huile ou d'autres matières susceptibles de polluer l'eau ou le sol.*
19. *Un nouveau plan de construction détaillé respectant les conditions ci-dessus me devra être soumis pour approbation avant tout commencement des travaux.*

Mesures d'intégration paysagère

20. *Une rangée d'au moins 6 arbres fruitiers sera plantée sur le côté ouest et le côté sud du hangar.*
21. *Une haie vive de 2 rangées et d'une largeur minimale de 2 m en intervalles de 20m (c.-à-d. 20m haies et 20m bande herbacée) sera plantée tout autour des parcelles cadastrales n° 16, 18, 19, 20/644, 20/645, 21/538, 21/539 et 21/540.*
22. *L'ensemble des plantations sera réalisé pour le 15 avril 2019 au plus tard et suivant les instructions du préposé de la nature et des forêts.*
23. *En cas de reprise moindre des plantations, un regarnissage annuel sera effectué par vos soins.*
24. *Les plantations seront protégées contre la dent du bétail.*

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

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

La présente décision ne prend effet qu'après approbation du plan mentionné sub. 19. (...) ».

Par un courrier réceptionné le 20 septembre 2017, Monsieur ... s'adressa au ministère pour contester en substance les conditions numéros 7 et 21 de l'autorisation précitée du 25 août 2017.

En date du 9 octobre 2017, le préposé de la Nature et des Forêts du triage de ... informa le chef d'arrondissement Centre-Ouest du triage ..., en ce qui concerne la condition numéro 7, qu'une toiture à deux versants pourrait être autorisée, et, en ce qui concerne la condition numéro 21, que la mesure d'intégration pourrait être réduite, tout en soulignant qu'un minimum des plantations prévues à travers l'autorisation du 25 août 2017 devrait être réalisé afin de réduire l'impact paysager.

Par décision du 25 octobre 2017, le ministre s'adressa à Monsieur ... dans les termes suivants :

« (...) Je me réfère à votre recours gracieux par lequel vous sollicitez un réexamen des conditions 7 et 21 de l'autorisation n° 87807-M CG/nb du 25 août 2017 relative à la construction d'un hangar sur le territoire de la commune d'...: section B de

En ce qui concerne d'un côté la modification de la condition 7 de ladite autorisation, j'ai l'honneur 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 fais droit à votre demande en modifiant la condition n° 7 comme suit :

7. *La toiture à deux versants présentera une pente de 22 degrés et sera réalisée en tôle*

de couleur gris-ardoise non-reluisante. En aucun endroit, la hauteur des côtés latéraux ne dépassera 3 m.

Toutes les autres conditions de l'autorisation n° 87807-M du 25 août 2017 restent entièrement applicables.

Concernant de l'autre côté la modification de la condition n° 21 de ladite autorisation, 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 antérieure du 25 août 2017.

En effet, votre demande ne comporte aucun élément nouveau justifiant une décision autre que celle prise le 25 août 2017. (...) ».

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 2 janvier 2018, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision du ministre du 25 août 2017 lui autorisant la construction d'un hangar sur des fonds inscrits au cadastre de la commune d'..., section B de Petit-Nobressard, sous les numéros 21/539 et 21/540, en ce qu'elle limite la hauteur de la construction et qu'elle impose des mesures d'intégration paysagères, ainsi que de la décision du même ministre du 25 octobre 2017 intervenue sur recours gracieux introduit le 20 septembre 2017, la requête mentionnant dans son dispositif d'accorder l'autorisation telle que demandée avec une hauteur de toiture au point le plus bas de 3,5 mètres, une pente d'un minimum de 22 degrés et sans les conditions 9, 10, 12, 13, 16 et 21, sinon de modifier ces conditions.

Suivant un avis du 17 septembre 2018, le tribunal a invité les parties à prendre position par rapport à l'incidence éventuelle de l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles modifiant 1° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ; 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'administration de la nature et des forêts ; 3° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre syndicats de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, en abrégé « la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles », ci-après désignée par « la loi du 18 juillet 2018 », ayant abrogé la loi du 19 janvier 2004, seule la partie étatique ayant déposé un mémoire additionnel à cet effet.

La partie étatique n'a pas pris position sur la question de la nature du recours susceptible d'être introduit en l'espèce à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2018, ni quant à la question de savoir si le présent recours est à examiner au regard de la loi du 19 janvier 2004 ou de celle du 18 juillet 2018, mais s'est limitée à prendre position quant au bien-fondé de la décision déferée par rapport à la loi du 18 juillet 2018.

Quant à la nature du recours et quant à la recevabilité

Il convient de prime abord de déterminer la nature du recours susceptible d'être introduit en l'espèce, dans la mesure où la loi du 19 janvier 2004, sur base de laquelle les décisions litigieuses ont été prises et qui était en vigueur au moment du dépôt du recours sous analyse, a été abrogée par la loi du 18 juillet 2018, publiée au Mémorial A le 5 septembre 2018

et entrée en vigueur 3 jours après sa publication à défaut de disposition spéciale de mise en vigueur contraire. En effet, la loi du 19 janvier 2004 prévoyait un recours au fond contre les décisions prises en vertu de cette loi, alors que la loi du 18 juillet 2018 prévoit en son article 68 un recours en annulation contre les décisions prises en vertu de cette loi.

Le tribunal constate encore que par l'article 83 de la loi du 18 juillet 2018, le législateur s'est limité à abroger purement et simplement la loi du 19 janvier 2004 dans son intégralité, sans prévoir de mesures transitoires autres que celles visant les roulottes et les mesures compensatoires, non pertinentes en l'espèce.

En ce qui concerne les voies de recours à exercer contre une décision prise sur le fondement de la loi du 19 janvier 2004, seule la loi en vigueur au jour où la décision a été prise est applicable pour apprécier la recevabilité d'un recours contentieux dirigé contre elle, étant donné que l'existence d'une voie de recours est une règle du fond du droit judiciaire, de sorte que les conditions dans lesquelles un recours contentieux peut être introduit devant une juridiction doivent être réglées suivant la loi sous l'empire de laquelle a été rendue la décision attaquée, en l'absence, comme en l'espèce, de mesures transitoires¹. Il s'ensuit que la recevabilité d'un recours contre une décision prise sur le fondement de la loi du 19 janvier 2004 devra être analysée conformément aux dispositions de cette même loi, qui en son article 58 disposait que « *Contre les décisions prises en vertu de la présente loi un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statuera comme juge du fond* ».

Le tribunal est partant compétent pour connaître du recours en réformation introduit à titre principal.

Le recours principal en réformation est à déclarer recevable pour avoir, par ailleurs, été introduit dans les formes et délai de la loi.

Il n'y a dès lors pas lieu d'analyser le recours subsidiaire en annulation.

Quant au fond

Il convient de prime abord au tribunal de déterminer la loi applicable à l'examen du bien-fondé des décisions litigieuses.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que si, dans le cadre d'un recours en annulation, la légalité d'une décision administrative s'apprécie en considération de la situation de droit et de fait au jour où elle a été prise², dans le cadre d'un recours en réformation, le tribunal est amené à considérer les éléments de fait et de droit de la cause au moment où il statue, en tenant compte des changements intervenus depuis la décision litigieuse³.

¹ Trib. adm. 5 mai 2010, n° 25919 du rôle, Pas. adm. 2018, V° Procédure contentieuse, n° 315 et l'autre référence y citée ; Cour adm. 13 décembre 2018, n° 41218C du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

² Trib. adm. , 27 janvier 1997, n° 9724 du rôle, Pas. adm. 2018, V° Recours en annulation, n° 20 et les autres références y citées.

³ Trib. adm., 15 juillet 2004, n° 18353 du rôle, Pas. adm. 2018, V° Recours en réformation, n° 18 et l'autre référence y citée.

Il s'ensuit qu'en l'espèce, le tribunal, saisi d'un recours en réformation, sera amené à examiner le bien-fondé des décisions déférées au regard de la loi du 18 juillet 2018, en vigueur au moment où il statue⁴.

Ces considérations amènent le tribunal aux constats suivants :

D'une part, l'application de la loi du 18 juillet 2018 au procès en cours implique que seuls les moyens tels que présentés par le demandeur au regard des motifs justifiant les conditions litigieuses tels qu'avancés par la partie étatique fondés sur les dispositions de la loi du 18 juillet 2018 sont susceptibles d'être pertinents, l'examen de ceux présentés par rapport à l'ancienne loi, abrogée, devenant ainsi nécessairement surabondant, l'appréciation à opérer par le tribunal consistant, en effet, à déterminer en l'espèce si les conditions critiquées attachées à l'autorisation du 25 août 2017 sont conformes à la nouvelle loi du 18 juillet 2018, applicable au jour où il statue, et cela compte tenu des motifs justifiant ces conditions opposés par la partie étatique par rapport à cette même loi, - les références jusqu'à présent faites par rapport à la loi du 19 janvier 2004 ayant perdu leur pertinence -, ensemble les moyens avancés par le demandeur à cet égard.

D'autre part, l'absence de dispositions transitoires figurant dans la loi du 18 juillet 2018, ainsi que les effets des mécanismes propres au recours en réformation conduisent le tribunal à appliquer la nouvelle loi à un procès en cours dont l'instruction a été menée sous l'égide de l'ancienne loi du 19 janvier 2004 et qui porte sur des décisions ayant été prises sur base de cette même loi, de sorte qu'à ce stade, aucun débat utile n'a pu être mené par rapport à la loi du 18 juillet 2018.

Au regard de ces considérations et afin de préserver à l'administré le respect de ses droits de la défense et, de manière générale, son droit à un procès équitable et de lui permettre ainsi de prendre position en connaissance de cause par rapport à des décisions dont le bien-fondé sera apprécié par le tribunal par rapport à des dispositions légales non encore en vigueur au moment où il a introduit son recours, le tribunal estime qu'il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice de rouvrir les débats et de permettre aux parties de produire chacune un mémoire additionnel qui sera considéré comme mémoire récapitulatif de l'ensemble des arguments et moyens que les parties entendent invoquer dans la présente affaire à la lumière de la loi du 18 juillet 2018, étant relevé que tout moyen ou motif non expressément mentionné dans le mémoire récapitulatif mais contenu dans les écrits antérieurs sera considéré comme abandonné.

L'Etat est ainsi invité à produire un mémoire récapitulatif de l'ensemble des motifs et arguments, trouvant leur fondement dans la loi du 18 juillet 2018, qu'il entend invoquer en défense des décisions déférées, respectivement opposer au recours.

Le demandeur est à son tour invité à déposer un mémoire récapitulatif de l'ensemble des moyens qu'il entend continuer à invoquer à l'appui de son recours en prenant position uniquement par rapport aux moyens et motifs qui lui est opposé sur le fondement de la loi du 18 juillet 2018.

⁴ Cf. Cour adm. 13 décembre 2018, n° 41218C du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare compétent pour connaître du recours principal en réformation ;

reçoit en la forme le recours principal en réformation ;

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

dit que le présent recours est à examiner par rapport aux dispositions de la loi du 18 juillet 2018 ;

avant tout autre progrès en cause, autorise les parties à déposer chacune un mémoire récapitulatif conformément à la motivation du présent jugement ;

fixe le délai pour l'Etat pour déposer son mémoire récapitulatif au 20 mars 2019, sous peine de forclusion ;

fixe le délai pour Maître Laurent Niedner pour déposer son mémoire récapitulatif au 22 avril 2019, sous peine de forclusion ;

fixe l'affaire pour continuation des débats à l'audience publique de la 1^{re} chambre du 22 mai 2019, à 15.00 heures ;

réserve les frais ;

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 11 février 2019 par :

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

en présence du greffier en chef Arny Schmit.

Arny Schmit

Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 11.2.2019
Le greffier du tribunal administratif