

**Audience publique de vacation du 22 juillet 2020**

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

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 41886 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 26 octobre 2018 par Maître Marguerite Biermann, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., ..., domicilié à ..., demeurant en fait à ..., tendant à l'annulation, sinon à la réformation d'une décision du ministre de l'Environnement du 2 août 2018 ayant confirmé sur recours gracieux sa décision du 17 juillet 2017 par laquelle il a rejeté sa demande d'une autorisation *ex post* pour l'aménagement d'un abri de bois ainsi que pour l'aménagement d'une installation photovoltaïque ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 23 janvier 2019;

Vu le mémoire en réplique de Maître Marguerite Biermann, déposé au greffe du tribunal administratif le 15 février 2019, pour compte de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement, déposé au greffe du tribunal administratif le 11 mars 2019 ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 29 mars 2019 ayant autorisé les parties à déposer chacune un mémoire additionnel ;

Vu le mémoire additionnel du délégué du gouvernement, déposé au greffe du tribunal administratif le 16 avril 2019 ;

Vu le mémoire additionnel de Maître Marguerite Biermann, déposé le 15 mai 2019 au greffe du tribunal administratif, pour compte de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu les pièces versées en cause, ainsi que la décision entreprise ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Marguerite Biermann et Monsieur le délégué du Luc Reding en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 22 janvier 2020 ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport complémentaire à l'audience publique du 20 mai 2020, et vu les remarques écrites de Maître Marguerite Biermann datées du 20 mai

2020, ainsi que celles de Monsieur le délégué du gouvernement Yves Huberty du 14 mai 2020, produites conformément à la circulaire du président du tribunal administratif du 6 avril 2020 ;

Vu l'avis du tribunal du 28 mai 2020 ayant informé les parties de la rupture du délibéré ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport complémentaire et Monsieur le délégué du gouvernement Yves Huberty en sa plaidoirie à l'audience publique du 10 juin 2020, ainsi que les remarques écrites de Maître Marguerite Biermann datées du 7 juin 2020, produites conformément à la circulaire du président du tribunal administratif du 22 mai 2020 avant l'audience publique.

---

Par un courrier daté du 3 mai 2017, entré au ministère du Développement durable et des Infrastructures, ci-après désigné par « le ministère », le 9 mai 2017, Monsieur ... introduisit une demande afin de se voir délivrer *ex post* l'autorisation pour (i) la mise en place d'une installation photovoltaïque sur la toiture d'un chalet lui appartenant se trouvant sur un terrain sis sur le territoire de la commune de ..., section ... d'..., au lieu-dit « ... » et (ii) l'installation d'un abri pour bois de chauffage sur la même parcelle, située de manière non contestée en zone verte.

Par une décision du 17 juillet 2017, le ministre de l'Environnement, ci-après désigné par « le ministre », refusa de faire droit à cette demande, dans les termes suivants :

*« En réponse à votre requête du 3 mai 2017 par laquelle vous sollicitez l'autorisation pour la mise en place d'une installation photovoltaïque ainsi que la construction d'un abri pour le stockage de bois sur le territoire de la commune de ...: section ... d'... (...), 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 réserver une suite favorable au dossier.*

*En effet, l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dispose que seules des constructions servant à l'exploitation agricole, jardinière, maraîchère, sylvicole, viticole, piscicole, apicole, cynégétique, ou à un but d'utilité publique sont autorisables en zone verte.*

*Il découle de l'instruction de votre dossier que les travaux projetés ne s'inscrivent pas dans l'une de ces catégories de construction et ne sont pas autorisables au regard de la législation afférente.*

*Finalement, je tiens à vous informer que chaque construction érigée en zone verte devra faire l'objet d'une autorisation préalable de ma part et que seules sont autorisables en zone verte les constructions tombant sous le champ de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.*

*Dès lors, je vous invite à enlever toutes les constructions illégaux dans un délai de 3 mois à compter de la date de la présente, faute de quoi l'Administration de la nature et des forêts dressera procès-verbal. [...] ».*

Par un courrier daté du 2 octobre 2017, entré au ministère le 9 octobre 2017, réitéré par des courriers entrés au ministère les 18 janvier et 6 mars 2018, Monsieur ... introduisit un

recours gracieux contre cette décision, étant relevé qu'alors que dans sa demande initiale il s'était référé à un seul abri pour bois, il s'est référé dans ces courriers à plusieurs abris pour bois.

En date du 2 août 2018, le ministre confirma sa décision de refus dans les termes suivants :

*« En réponse à votre recours gracieux du 2 octobre 2017 par lequel vous sollicitez un réexamen de la décision ... du 17 juillet 2017 relative à la mise en place d'une installation photovoltaïque ainsi que la construction d'un abri pour le stockage de bois sur le territoire de la commune de ...: section ... d'... (...), 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 du 17 juillet 2017.*

*En ce qui concerne les panneaux solaires, je tiens à vous informer que la mise en place d'une installation photovoltaïque est à qualifier de construction au sens de l'article 5, alinéa 2 de la prédite loi modifiée du 19 janvier 2004 de sorte qu'elle est soumise à autorisation ministérielle.*

*Or, vu qu'en l'espèce, votre installation n'injecte pas l'électricité dans le réseau de sorte qu'elle ne saurait être considérée comme servant à un but d'utilité publique, elle n'est pas autorisable au nom de l'article 5 précité.*

*Dès lors, je vous invite à enlever l'installation pour le 1<sup>er</sup> octobre 2018 au plus tard, faute de quoi l'Administration de la nature et des forêts dressera procès-verbal.*

*En ce qui concerne l'abri sylvicole, je vous rappelle que l'abri constitue bien une construction au sens de l'article 5, alinéa 2 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée. En effet, une construction est un assemblage de matériaux reliés ensemble artificiellement de façon durable, incorporé ou non au sol, à la surface ou sous terre.*

*Dans votre courrier du 2 octobre 2017, vous énoncez de manière contradictoire, d'une part, qu'il ne serait pas « destiné à durer » et avouez, d'autre part, qu'il s'y trouve déjà depuis plusieurs années et que vous faites la demande pour le maintenir davantage.*

*L'abri sylvicole est donc bien à qualifier de construction et est en tant que tel soumis à autorisation.*

*Je vous signale également que le fait d'être agriculteur ne confère pas à priori de droits en matière sylvicole, un lien direct et fonctionnel devant exister entre la construction et l'activité autorisable conformément à l'article 5 précité.*

*Par ailleurs, la construction autorisée le 18 août 2010 sous la référence ... sert déjà, entre autre, comme remise pour bois de chauffage.*

*De plus, seul l'exercice d'une activité sylvicole au sens dudit article 5 vous permettra d'obtenir une autorisation en vue de la mise en place d'un abri sylvicole.*

*Or, vu la taille de votre propriété forestière, ni votre activité ne saurait être qualifiée d'exploitation sylvicole, mais comme activité de loisir, ni une deuxième remise est indispensable pour cette activité de loisirs.*

*Partant, je vous invite à enlever l'abri illégal pour le 1<sup>er</sup> octobre 2018, faute de quoi l'Administration de la nature et des forêts dressera procès-verbal. [...] ».*

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif le 26 octobre 2018, Monsieur ... a fait introduire un recours en annulation, sinon en réformation contre la décision du ministre du 2 août 2018, dans la mesure où par cette décision le ministre a rejeté sa demande en obtention d'une autorisation *ex post* pour l'aménagement d'abris de bois et la mise en place d'une installation photovoltaïque.

#### Quant à la nature du recours et quant à la loi applicable au fond

Dans son mémoire additionnel déposé à la suite d'un avis du tribunal du 29 mars 2019, le délégué du gouvernement affirme qu'il y aurait lieu d'appliquer la voie de recours prévue par la loi sous l'empire de laquelle la décision litigieuse a été prise, à savoir 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 », partant un recours en réformation, tout en relevant que 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 celle du 19 janvier 2004, est entrée en vigueur le 9 septembre 2018.

S'agissant de la loi applicable quant au fond, il se réfère à un arrêt de la Cour administrative du 5 mai 2015 numéro, 35700C du rôle, et conclut à l'application de la loi du 18 juillet 2018.

Le demandeur s'est dans son mémoire additionnel rallié à la position de l'Etat quant à la nature du recours et se rapporte à la sagesse du tribunal s'agissant de la loi applicable au fond.

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 la décision litigieuse du 2 août 2018 a été prise, - étant relevé que le recours est dirigé contre la seule décision confirmative prise sur recours gracieux -, 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, partant entrée en vigueur après la prise de la décision du 2 août 2018, mais avant l'introduction du présent recours.

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 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.

A défaut de dispositions transitoires, il convient de retenir qu'en ce qui concerne les voies de recours à exercer, 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 prise la décision attaquée, en l'absence, comme en l'espèce, de mesures transitoires<sup>1</sup>.

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 subsidiaire.

Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur le recours en annulation introduit à titre principal.

Il appartient ensuite au tribunal de déterminer la loi applicable à l'examen du bien-fondé de la décision litigieuse.

A cet égard, il y a, tout d'abord, 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 prise<sup>2</sup>, dans le cadre d'un recours en réformation, le tribunal est, en principe, 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 litigieuse<sup>3</sup>.

Il s'ensuit qu'en l'espèce, le tribunal, saisi d'un recours en réformation, sera amené à examiner le bien-fondé de la décision déférée au regard de la loi du 18 juillet 2018, en vigueur au moment où il statue<sup>4</sup>.

#### Quant à l'objet du recours en réformation et quant à sa recevabilité

Force est de constater que le 5 février 2020, Monsieur ... s'est vu accorder l'autorisation pour la mise en place d'un système photovoltaïque, cette autorisation étant libellée comme suit :

---

<sup>1</sup> Trib. adm., 5 mai 2010, n° 25919 du rôle, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 319 et les autres références y citées ; Cour adm., 13 décembre 2018, n° 41218C du rôle, disponible sous [www.jurad.etat.lu](http://www.jurad.etat.lu).

<sup>2</sup> Trib. adm., 27 janvier 1997, n° 9724 du rôle, Pas. adm. 2019, V° Recours en annulation, n° 20 et les autres références y citées.

<sup>3</sup> Trib. adm., 15 juillet 2004, n° 18353 du rôle, Pas. adm. 2019, V° Recours en réformation, n° 18 et les autres références y citées.

<sup>4</sup> cf. Cour adm., 13 décembre 2018, n° 41218C du rôle, disponible sous [www.jurad.etat.lu](http://www.jurad.etat.lu).

*« Je me réfère à votre demande d'autorisation du 3 mai 2017 et le recours gracieux du 2 octobre 2017 concernant la mise en place d'une installation photovoltaïque ainsi que la construction d'un abri pour le stockage de bois sur le territoire de la commune de ...: section ... d'... (...).*

*J'ai le plaisir de vous informer qu'en égard aux dispositions de la nouvelle loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et plus précisément l'article 6, paragraphe 3, et vu que le lieu d'emplacement s'impose par la finalité de la construction, je vous accorde l'autorisation pour le système photovoltaïque déjà installé aux conditions suivantes :*

- 1. Les panneaux resteront tous posés à plat sur la toiture,*
- 2. L'installation ne dépassera en aucun endroit la surface de la toiture existante et les panneaux seront regroupés sous forme rectangulaire.*
- 3. L'application de toute peinture ainsi que l'emploi de tout matériau reluisant aux parties extérieures sont interdits.*
- 4. L'abattage ultérieur d'arbres qui pourraient gêner l'installation et son fonctionnement optimal est interdit.*

*Je tiens à préciser que la présente autorisation n'est pas accordée au nom d'une quelconque reconnaissance d'une activité agricole au sens de la loi précitée, qualification ne pouvant être reconnue dans le cas d'espèce, faute pour vous de l'exercer à titre principal tel qu'exigé par la nouvelle loi.*

*Les autres travaux pour lesquelles vous avez sollicité une autorisation en date du 3 mai 2017 et du 2 octobre 2017 continuent de faire l'objet du contentieux actuellement en cours, inscrit au numéro 41886 du rôle. [...] ».*

Suivant sa note datée du 20 mai 2020, censée remplacer les plaidoiries orales conformément à la circulaire du président du tribunal administratif du 6 avril 2020, Monsieur ... a demandé au tribunal de déclarer le recours fondé pour autant qu'il est dirigé contre le refus d'autoriser la mise en place d'une installation photovoltaïque, cela malgré l'octroi d'une autorisation le 5 février 2020, et de dire, par réformation, qu'il a droit à une autorisation puisque, d'après lui, l'Etat aurait renoncé à son unique motif de refus, à savoir que l'installation constituerait une construction, le demandeur soulignant encore que l'autorisation du 5 février 2020 serait étrangère au présent recours.

A la suite d'un avis du 28 mai 2020 par lequel le tribunal a prononcé la rupture du délibéré afin de permettre aux parties de prendre position sur la recevabilité du recours en ce qu'il vise le refus d'autoriser une installation photovoltaïque au vu de l'autorisation délivrée le 5 février 2020 en cours de procédure, cela au regard de l'objet du recours, respectivement au regard du maintien de l'intérêt à agir contre ce volet du refus, le demandeur a, à travers une note datée du 7 juin 2020, censée remplacer les plaidoiries orales conformément à la circulaire du président du tribunal administratif du 22 mai 2020, conclut à la recevabilité de ce volet du recours, tout en critiquant une certaine jurisprudence des juridictions administratives ayant retenu que l'intérêt à agir ayant existé au moment de l'introduction du recours doit subsister

jusqu'au jour du jugement, en faisant valoir que pour que l'irrecevabilité d'un recours dans ces conditions puisse être retenue, il faudrait qu'il y ait une disparition rétroactive de l'intérêt à agir ayant existé au jour de l'introduction de la demande. Or, aucune disposition légale ne permettrait au juge de retenir une telle fiction. Dans ces conditions si, tel que cela serait le cas en l'espèce, l'administration retire son refus d'autorisation ayant fait l'objet du recours, il s'agirait là de la reconnaissance du bien-fondé de la demande, de sorte que celle-ci devrait être déclarée fondée. Il serait toutefois inconcevable qu'un tel retrait puisse aboutir à une irrecevabilité du recours puisqu'afin de trancher la question de la recevabilité du recours, il faudrait se placer au moment de l'introduction de celui-ci. Une fois retenu que les conditions légales de recevabilité étaient remplies au moment de l'introduction du recours, la demande devrait être déclarée recevable et aucune disposition légale ne permettrait de la déclarer irrecevable suite à un élément apparu pendant l'instance. Une jurisprudence qui retiendrait le contraire serait contraire à une règle d'ordre public et s'apparenterait à une immixtion dans la sphère du pouvoir législatif et violerait le principe de séparation des pouvoirs.

En conséquence, le demandeur déclare maintenir sa demande initiale de déclarer son recours fondé et de lui accorder l'autorisation sollicitée pour une installation photovoltaïque.

A titre subsidiaire, il fait valoir que dans l'hypothèse où le tribunal retiendrait que l'octroi de l'autorisation du 5 février 2020 a eu comme conséquence la disparition de l'objet du litige et donc de son intérêt à agir, impliquant l'irrecevabilité de sa demande, il y aurait lieu de considérer que ces éléments n'auraient pas eu pour conséquence de faire disparaître son intérêt pour défaut d'objet du litige.

A cet égard, il donne à considérer que dans son mémoire en réplique du 15 février 2019, il aurait manifesté son intérêt en demandant au tribunal de prendre acte dans son jugement de la déclaration de la partie étatique de la possibilité de l'octroi d'une autorisation, jugement qui tiendrait alors lieu d'autorisation légale à son profit.

Le demandeur fait valoir que l'autorisation du 5 février 2020 ne pourrait pas faire disparaître l'objet du litige puisque cette autorisation ne lui donnerait aucune satisfaction, dans la mesure où elle « *restreind[rait] son autorisation précédemment accordée, par quatre conditions* », sans spécifier la base légale ni justifier en fait la nécessité de ces restrictions, le demandeur critiquant la raison d'être de l'obligation de la pose à plat des panneaux sur le toit et de l'interdiction de l'abattage ultérieur d'arbres.

En tout cas, pour ce qui est de la question de la disparition de l'objet du recours et de son intérêt, le demandeur fait valoir que l'autorisation du 5 février 2020 ne lui donnerait d'aucune manière satisfaction, de sorte qu'il garderait toujours un intérêt à obtenir une autorisation sans conditions qui, d'après lui, aurait été « *accordée par le ministre selon les déclarations de son mandataire dans son mémoire du 22 janvier 2019* ».

A l'audience des plaidoiries du 10 juin 2020, le délégué du gouvernement a conclu à l'irrecevabilité du recours pour défaut d'objet, respectivement pour défaut d'intérêt à agir dans le chef du demandeur.

Le tribunal constate que si par sa décision du 2 août 2018, faisant suite à un recours gracieux introduit le 2 octobre 2017, le ministre a maintenu son refus d'accorder à Monsieur ... une autorisation pour la mise en place d'une installation photovoltaïque, par sa décision du 5 février 2020, le ministre a accordé son autorisation pour ladite installation.

Force est encore de constater que cette autorisation se réfère expressément à la demande d'autorisation du 3 mai 2017 ainsi qu'au recours gracieux du 2 octobre 2017 et informe le demandeur que l'autorisation pour l'installation photovoltaïque est accordée sur le fondement de la loi du 18 juillet 2018, tout en réitérant le maintien de son refus pour ce qui est de la mise en place d'un abri pour le stockage de bois, le ministre renvoyant à cet égard au présent recours.

Au regard des termes choisis, le tribunal est amené à retenir que le ministre, en accordant l'autorisation sollicitée pour l'installation photovoltaïque, a implicitement mais nécessairement fait disparaître le refus antérieur de l'ordonnancement juridique, la décision du 5 février 2020 étant dans ces conditions à considérer comme la dernière manifestation de volonté de l'Etat sur cette question.

Ainsi, en se voyant accorder l'autorisation sollicitée, le demandeur s'est vu adresser une décision positive lui donnant satisfaction, se substituant nécessairement à la décision initiale de refus : or, si, suite à l'introduction du recours, l'acte dont l'annulation est recherchée à travers le recours disparaît, le recours devient sans objet puisque le tribunal ne peut plus réformer un refus ayant été anéanti par l'autorisation du 5 février 2020.

En effet, la nature décisionnelle d'un acte dépend de la demande qu'il entend rencontrer : de ce point de vue, la demande de Monsieur ... telle que formulée, et à laquelle le ministre s'est expressément référé dans son courrier du 5 février 2020, ayant trouvé en principe satisfaction, son recours est devenu sans objet.

Si le demandeur critique l'autorisation du 5 février 2020 en ce qu'elle impose diverses conditions, le tribunal relève que cette autorisation, tel que le demandeur l'a souligné à juste titre, ne fait pas l'objet du présent recours. Dès lors, si le demandeur n'est, le cas échéant, pas satisfait de l'une ou l'autre de ces conditions, il lui aurait appartenu d'introduire un recours contre cette décision. En revanche, dans le cadre du présent recours, il n'est pas admis à discuter les conditions de cette autorisation, non visée par son recours introduit le 26 octobre 2018 et dont l'objet ne peut pas être étendu *ex post* à d'autres décisions prises ultérieurement.

Dans ce même ordre d'idées, il convient de retenir que le demandeur n'est pas fondé à affirmer que par l'annonce faite par le délégué du gouvernement dans son mémoire en réponse de la possibilité de l'octroi d'une autorisation, finalement accordée par la suite le 5 février 2020, une autorisation pure et simple et inconditionnelle serait intervenue, une prise de position de l'Etat dans le cadre d'un recours contentieux ne pouvant être qualifiée de décision administrative. Au contraire, la dernière position de la partie étatique s'est matérialisée par l'écrit du 5 février 2020.

En tout état de cause, le tribunal est saisi du seul refus du 2 août 2018 en ce qu'il porte sur le système photovoltaïque, qui, au regard de l'octroi ultérieur en cours de procédure contentieuse d'une autorisation en date du 5 février 2020, a disparu de l'ordonnancement juridique, de sorte que nécessairement le tribunal, au jour où il statue, ne saurait plus le réformer et accorder une autorisation pure et simple tel que le demandeur le demande.

A cet égard, le tribunal relève qu'en ce qui concerne la position du demandeur consistant en substance à affirmer qu'il conserverait un intérêt à voir trancher son argumentation au fond, puisque le délégué du gouvernement aurait reconnu le bien-fondé de sa demande et aurait renoncé au seul motif de refus avancé, il convient de souligner qu'un



recours contentieux ayant pour seul but de provoquer une prise de position du tribunal sur une question déterminée doit être rejeté, les juridictions administratives n'ayant pas été instituées pour procurer aux plaideurs des satisfactions purement platoniques ou leur fournir des consultations<sup>5</sup>.

Le recours est dès lors rejeté comme étant devenu sans objet pour autant qu'il est dirigé contre le refus du 2 août 2018 d'autoriser la mise en place d'une installation photovoltaïque.

En revanche, le recours en réformation, en ce qu'il vise le refus d'autoriser *ex post* la mise en place d'abris pour bois, est à déclarer recevable pour avoir, par ailleurs, été introduit dans les formes et délai de la loi.

Pour ce qui est de ce volet de la décision, le tribunal rappelle qu'encore que la demande du 3 mai 2017 vise un seul abri, dans son recours gracieux, Monsieur ... s'est référé à plusieurs abris, tel que cela a d'ailleurs été relevé par la partie étatique dans ses écrits, de sorte qu'à défaut d'allégation par les parties à l'instance que d'autres abris aient été installés, voire soumis à autorisation à la suite du refus du 2 août 2018, il y a lieu d'admettre que le refus du 2 août 2018, encore qu'il mentionne uniquement « *un* » abri, vise en réalité l'ensemble des abris se trouvant d'ores et déjà sur le terrain de Monsieur ..., la référence faite par le demandeur dans sa requête introductive d'instance à un seul abri relevant dès lors nécessairement d'une simple erreur matérielle.

#### Quant au fond

A l'appui de son recours, le demandeur conteste l'appréciation faite par le ministre suivant laquelle les abris seraient à qualifier de construction. A cet égard, il fait valoir que ces abris ne seraient pas érigés « *de façon durable* », mais de façon provisoire pour la durée nécessaire au séchage du bois avant de l'utiliser ou de le vendre et qu'ils pourraient être démontés et remontés suivant les besoins.

Ce serait encore à tort que le ministre n'a pas qualifié une partie de ses activités comme exploitation sylvicole en se basant sur la taille de sa propriété sylvicole. Il fait valoir que ce ne serait pas la taille des forêts qui serait déterminante pour la qualification d'exploitation sylvicole, mais la seule possession de terrains forestiers, en se référant, à cet égard, à une publication de l'administration des Contributions directes.

Par ailleurs, l'affirmation du ministre en relation avec la taille de sa propriété sylvicole serait purement gratuite puisque celui-ci ne disposerait pas de données concernant son étendue, cette propriété sylvicole s'étendant, suivant le demandeur, sur environ 3,5 ha et impliquant la vente régulière de bois, de sorte qu'il ne s'agirait pas d'une activité de loisir. Il posséderait indubitablement la qualité d'exploitant sylvicole et il existerait un lien direct et fonctionnel entre ses abris et son activité. Il donne encore à considérer qu'à défaut d'abri, le bois stocké serait condamné à pourrir ce qui lui causerait un dommage important, ce qui serait d'autant plus vrai que suite aux nombreuses tempêtes et sécheresses des dernières années, une grande quantité de bois aurait dû être mise sous abri.

---

<sup>5</sup> Voir J. Falys, La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs, Bruylant, Bruxelles, 1975, n° 165, et les arrêts du Conseil d'Etat belge y cités, ainsi que trib. adm. 14 janvier 2009, n° 22029, Pas. adm. 2019, V° Procédure contentieuse, n° 56, et autres références y citées.

Dans sa réponse, le délégué du gouvernement conclut au rejet du recours.

Après avoir relevé qu'il ne s'agirait pas que d'un seul abri sylvicole, mais qu'il y en aurait plusieurs qui auraient été érigés de manière illégale par le demandeur, il souligne que si la loi du 19 janvier 2004 ne définissait pas explicitement la notion de construction, la jurisprudence en aurait comblé la lacune, le délégué du gouvernement se référant, à cet égard, à un jugement du tribunal administratif du 6 mars 2017, numéro 37617 du rôle. La nouvelle loi, quant à elle, définirait explicitement la notion de construction en son article 3, point 26.

Les abris litigieux constitueraient bel et bien un aménagement, un bâtiment, un ouvrage ou une installation de bois et de tôle au sens de cette définition, et seraient dès lors à qualifier de construction.

Le délégué du gouvernement reproche encore au demandeur de se contredire en affirmant, d'une part, que les abris ne seraient pas destinés à durer, tout en admettant, d'autre part, qu'ils s'y trouveraient depuis de nombreuses années. Il ajoute que les abris n'auraient pas été mis en place de manière provisoire et ne seraient ni démontés, ni remontés suivant les besoins, tel que le demandeur le prétend.

S'agissant de la qualification de l'exploitation, le délégué du gouvernement donne à considérer que l'activité sylvicole consisterait en la gestion d'une forêt. Tant l'ancienne loi que la nouvelle exigeraient que les constructions servent à cette activité. Or, le stockage de bois ne servirait à strictement parler pas à la gestion de la forêt dans le sens où il contribuerait à l'accomplissement de cette gestion. Le bois récolté ne serait en réalité que le résultat de cette gestion et son stockage ne saurait être autorisé faute de servir l'activité sylvicole.

En tout cas, le demandeur resterait en défaut de démontrer qu'un abri est indispensable à l'activité sylvicole qu'il exercerait. Le bois n'aurait, en effet, pas besoin d'abri pour sécher. Bien au contraire, il sécherait mieux s'il n'est pas couvert et risquerait au contraire de pourrir sous un abri. En conséquence, le délégué du gouvernement estime qu'un abri ne serait pas nécessaire, tout en soulignant que suivant la nouvelle loi, seules les constructions indispensables à l'activité seraient autorisables, ce qu'il appartiendrait au demandeur d'une autorisation de démontrer.

Dans sa réplique, le demandeur maintient que les abris ne seraient pas à qualifier de construction au sens de l'article 3, point 26 de la loi du 18 juillet 2018, définition à laquelle il y aurait lieu d'avoir seul égard, et cela sans recours à des définitions tirées du Code civil, voire des jurisprudences antérieures.

Il affirme que si les deux parties étaient d'accord pour admettre que les abris constituent un assemblage de matériel relié ensemble artificiellement, leur désaccord porterait sur la question de savoir s'ils ont été érigés de façon durable. De son avis, la destination même de ce qu'il qualifie d'assemblage primitif, constitué par des plaques en tôle reposant sur des pieds de soutien en bois, démontrerait leur caractère provisoire, vu qu'ils auraient pour but de protéger le bois coupé pendant la période de séchage contre la pluie. Ces bricolages ne seraient évidemment pas destinés pour durer, mais pour être aménagés et transformés selon les besoins. Retenir la qualification de construction en l'espèce dépasserait, de son avis, manifestement la volonté du législateur.

A cet égard, le demandeur donne à considérer que la législation en la matière constituerait une grave atteinte au droit de propriété, de même qu'au droit à la liberté d'agir, de sorte à devoir être interprétée de façon restrictive et exceptionnelle.

S'agissant des contestations du délégué du gouvernement quant à la nécessité du stockage dans le contexte d'une activité sylvicole, le demandeur donne à considérer qu'en élaguant une forêt, on serait nécessairement en présence de bois qui, selon sa nature et sa destination, serait voué à la putréfaction s'il n'était pas stocké à l'abri des intempéries. Ce serait justement ce qu'il serait amené à faire puisqu'il soignerait régulièrement ses forêts. Il aurait ainsi nécessairement périodiquement besoin de stocker du bois provisoirement avant de le vendre dans un état sec et prêt à l'emploi, respectivement pour le consommer lui-même, de sorte que les abris seraient indispensables et partant liés à son activité sylvicole.

Dans sa duplique, le délégué du gouvernement se réfère à l'article 3, point 26 de la loi du 18 juillet 2019, et réitère que le facteur décisif pour la qualification de construction serait le fait que les matériaux sont reliés de façon durable. La question qui se poserait dès lors ne serait pas celle de savoir si les abris litigieux sont réellement maintenus pendant un certain temps, mais ce serait celle de savoir s'ils sont reliés de manière durable, c'est-à-dire s'ils pourraient subsister dans le temps. Tel serait indéniablement le cas en l'espèce, puisque les abris seraient construits de manière solide avec de gros poteaux en bois et plusieurs barres transversales de chaque côté. Il ne s'agirait dès lors pas d'un assemblage primitif comme le prétend le demandeur.

Le délégué du gouvernement rappelle encore sa considération que le demandeur aurait admis avoir mis en place ces abris il y a plusieurs années ce qui constituerait la preuve suffisante pour la durabilité théorique, mais également effective des constructions.

Pour le surplus, il réitère en substance son argumentation telle que développée dans sa réponse.

Il est constant en cause que le fonds sur lequel ont été mis en place les abris litigieux se trouve classé en zone verte au sens de la loi du 18 juillet 2018.

Il y a ensuite lieu de relever que la loi du 18 juillet 2018 poursuit, tel qu'indiqué en son article 1<sup>er</sup>, les objectifs suivants : *« 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 dégradations, 6° le maintien et la restauration des services écosystémiques ; et 7° l'amélioration des structures de l'environnement naturel. »*.

Pour assurer le respect de ces objectifs, le législateur, à travers l'article 6, paragraphe (1), de ladite loi, a limitativement énuméré les constructions pouvant être érigées dans la zone verte, ledit article étant, en effet, libellé comme suit : *« (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 1<sup>er</sup> et les constructions autorisables doivent répondre aux critères suivants : [...]*

*2° Par activité d'exploitation sylvicole, on entend les activités comportant les travaux et pratiques par lesquelles est assurée la gestion durable d'une forêt ou d'un boisement dans un objectif soit de production de bois, soit de conservation au profit des générations futures, soit écologique.*

*Ne comptent pas comme activité sylvicole, les activités de transformation de bois en tant que matière première énergétique ou de construction.*

*Seules des constructions sylvicoles en rapport direct avec la forêt exploitée sont autorisables. Ne sont pas autorisables les dépôts et ateliers servant à l'entreposage de machines, d'outils et de matériels des entreprises exerçant leurs activités principalement sur des terrains appartenant à des tiers. [...] ».*

L'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 limite ainsi la possibilité d'ériger une construction en zone verte aux seules constructions « ayant un lien certain et durable avec des activités d'exploitation » y énumérées, parmi lesquelles figurent notamment les exploitations sylvicoles, définies au point 2° de l'article 6 paragraphe (1), comme « les activités comportant les travaux et pratiques par lesquelles est assurée la gestion durable d'une forêt ou d'un boisement dans un objectif soit de production de bois, soit de conservation au profit des générations futures, soit écologique. », et étant « indispensables à ces activités d'exploitation », tout en imposant encore à travers son paragraphe (1), point 2°, que pour ce qui est des activités d'exploitation sylvicoles, seules les constructions en rapport direct avec la forêt exploitée sont autorisables.

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.

L'applicabilité de ce principe présuppose toutefois que l'on soit en présence d'une construction au sens de la loi du 18 juillet 2018, question sur laquelle porte en l'occurrence le désaccord des parties en l'espèce, le demandeur étant d'avis que les abris litigieux ne répondent pas à cette qualification.

La construction est définie l'article 3, point 26 de la loi du 18 juillet 2018 comme suit : « tout aménagement, bâtiment, ouvrage et installation comprenant un assemblage de matériaux reliés ensemble artificiellement de façon durable, incorporé ou non au sol, à la surface ou sous terre. Au sens de la présente loi, la notion de construction ne comprend pas les clôtures agricoles entourant des pâtures, ni les clôtures protégeant les rajeunissements forestiers ».

Au vu de cette définition découlant, en substance, des jurisprudences antérieures des juridictions administratives sous l'ancienne loi du 19 janvier 2004, il convient de retenir que la notion de construction vise le résultat d'un assemblage de matériaux, reliés artificiellement ensemble de manière durable, le cas échéant incorporé au sol, les critères pour déterminer l'existence d'une telle construction résidant partant dans les matériaux employés et dans la manière dont ils sont reliés afin de garantir une certaine durabilité et permanence.

Il n'est pas contesté qu'en l'espèce, les abris litigieux constituent un assemblage de matériaux reliés ensemble artificiellement, les abris étant, en effet, suivant les photos à la disposition du tribunal, constitués de plaques en tôle posées sur des poteaux en bois, situés aux quatre angles des abris, respectivement à leurs côtés à des espaces plus ou moins étendus, enfoncés au sol et reliés entre eux à l'aide de clous, les poteaux étant, par ailleurs, en partie entourés grossièrement d'un treillis métallique.

Si le demandeur est ainsi d'accord pour admettre qu'il s'agit d'un assemblage de matériaux reliés ensemble artificiellement, ses contestations portent sur le caractère durable de cet assemblage, l'article 3, point 26, précité, se référant, en effet, à un assemblage de matériaux reliés ensemble artificiellement « *de façon durable* ».

Le tribunal relève de prime abord qu'afin de déterminer, en l'espèce, si l'assemblage de matériaux litigieux est relié de façon durable, la durée effective de sa mise en place n'est pas nécessairement un critère déterminant, de sorte que le fait que les abris litigieux se trouvent en place depuis plusieurs années n'implique pas *ipso facto* qu'ils sont à considérer comme étant reliés de façon durable, mais qu'il convient plutôt d'examiner si l'assemblage est concrètement *destiné* à durer, de sorte qu'il convient en l'occurrence, tel que retenu ci-avant, d'avoir égard aux matériaux employés et à la façon dont ils sont assemblés.

Or, dans la mesure où il se dégage des photos versées en cause et non autrement contestées par la partie étatique, que les abris se limitent à la mise en place de quelques simples poteaux en bois isolés, qui sont situés aux quatre angles des abris, respectivement à leurs côtés à des espaces plus ou moins étendus, qui sont simplement enfoncés au sol, sans qu'il ne se dégage des éléments à la disposition du tribunal qu'ils soient fortifiés par du béton, et qui sont reliés grossièrement entre eux et entourés d'un treillis métallique, des plaques en tôle étant, par ailleurs, posées sur ces pieds de soutien et stabilisées par des morceaux en bois posés au-dessus, le tribunal est amené à retenir que les abris ne répondent pas à la qualification de construction, cet assemblage ne pouvant être considéré comme étant destiné à durer pour être facilement démontable à tout moment. S'il est vrai que cet assemblage est, d'après les explications fournies par le demandeur, destiné à protéger le bois contre la pluie, le tribunal retient toutefois que vu les matériaux utilisés, à savoir en substance le bois destiné lui-même à être protégé par les abris, et la manière dont ils sont assemblés, il ne saurait être retenu que cet assemblage puisse être qualifié d'assemblage solide, érigé dans le but de résister notamment aux fortes prises au vent et destiné à durer.

Il s'ensuit que les abris litigieux ne remplissent pas les critères de durabilité et de permanence requis par la loi pour pouvoir être qualifiés de construction, de sorte que c'est à tort que le ministre a refusé de faire droit à la demande d'autorisation *ex post* visant leur mise en place.

Le recours est à déclarer fondé sur ce point, sans qu'il n'y ait lieu à examiner les contestations des parties quant à la qualification d'activité sylvicole et le lien des abris avec une telle activité, cet examen devenant surabondant au regard du constat retenu ci-avant que les abris ne remplissent pas les critères d'une construction au sens de l'article 3, point 26°, précité, de la loi du 18 juillet 2018.

La décision ministérielle déférée du 2 août 2018 est, par conséquent, à réformer en ce sens qu'aucune autorisation n'est requise dans le cadre de la loi du 18 juillet 2018 pour la mise en place des abris pour bois existant d'ores et déjà sur le fonds litigieux, sis sur le territoire de la commune de ..., section ... d'..., au lieu-dit « ... ».

Enfin, s'agissant de la demande en paiement d'une indemnité de procédure de 3.000.- euros telle que formulée par le demandeur sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le tribunal retient qu'il serait inéquitable de laisser à l'unique charge du demandeur les frais liés au recours obligatoire à un avocat à la Cour. En effet, si l'Etat a délivré l'autorisation sollicitée pour la mise en place d'une installation photovoltaïque en date du 5 février 2020 au motif que dorénavant la loi du 18 juillet 2018 permettrait la délivrance de l'autorisation, le constat s'impose que le demandeur a été obligé d'introduire un recours pour obtenir satisfaction sur ce volet de sa demande, alors que l'Etat a confirmé son refus le 2 août 2018, certes avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2018, mais après le vote cette loi qui, de son propre, avis permet l'octroi d'une autorisation. Qui plus est, l'Etat a, après avoir confirmé dans son mémoire en réponse déposé le 23 janvier 2019 la conformité de l'installation photovoltaïque avec la nouvelle loi du 18 juillet 2018, attendu jusqu'au 5 février 2020 pour délivrer son autorisation en forçant de la sorte le demandeur de poursuivre inutilement le procès sur ce point.

Il y a dès lors lieu d'accorder au demandeur une indemnité de procédure, évaluée *ex aequo et bono* au montant de 600.- euros.

Pour les mêmes considérations, et encore que le recours est partiellement rejeté pour défaut d'objet, il y a lieu de condamner l'Etat au paiement de l'intégralité des frais et dépens de l'instance.

#### **Par ces motifs,**

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare compétent pour connaître du recours subsidiaire en réformation ;

déclare le recours en réformation pour autant qu'il est dirigé contre le refus d'autoriser la mise en place d'une installation photovoltaïque comme étant devenu sans objet, partant le rejette ;

pour le surplus reçoit en la forme le recours subsidiaire en réformation ;

au fond, déclare ledit recours fondé, partant par réformation du refus du 2 août 2018, dit qu'aucune autorisation n'est requise dans le cadre de la loi du 18 juillet 2018 pour la mise en place des abris pour bois existant d'ores et déjà sur le fonds litigieux, sis sur le territoire de la commune de ..., section ... d'..., au lieu-dit « ... » ;

dit qu'il n'y a pas lieu de statuer sur le recours principal en annulation ;  
condamne l'Etat à payer à Monsieur ... une indemnité de procédure de 600 euros ;  
condamne l'Etat aux frais et dépens de l'instance.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de vacation du 22 juillet 2020 par :

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

en présence du greffier en chef Xavier Drebenstedt.

s. Xavier Drebenstedt

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 23 juillet 2020  
Le greffier du tribunal administratif