

Audience publique du 29 avril 2020

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

JUGEMENT

Revu la requête inscrite sous le numéro 41900 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 31 octobre 2018 par Maître Alain Gross, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... et de son épouse, Madame ..., les deux demeurant ensemble à ..., tendant, d'une part, principalement à la réformation, conformément à l'article 58 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, de la décision du ministre de l'Environnement du 6 juillet 2018 portant refus d'autoriser « *la construction d'un abri de jardin* » sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de Hobscheid, section ... de ..., sous le numéro ..., ainsi que de la décision confirmative de refus du même ministre du 3 août 2018, d'autre part, et subsidiairement à l'annulation, conformément à l'article 68 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, des mêmes décisions du ministre de l'Environnement des 6 juillet et 3 août 2018, et finalement, encore plus subsidiairement à l'annulation, conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, de ces mêmes décisions pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés ;

Vu le jugement interlocutoire du tribunal administratif du 26 juin 2019 ;

Vu le mémoire récapitulatif du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 23 septembre 2019 ;

Vu le mémoire récapitulatif de Maître Alain Gross, déposé au greffe du tribunal administratif le 16 décembre 2019, pour compte de Monsieur ... et de Madame ..., préqualifiés ;

Vu les pièces versées au dossier et notamment les décisions ministérielles déférées ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport complémentaire, ainsi que Maître Ines Biwer, en remplacement de Maître Alain Gross, et Monsieur le délégué du gouvernement Yves Huberty en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 4 mars 2020.

En date du 11 avril 2018, Monsieur ... introduisit auprès du ministère du Développement durable et des Infrastructures, département de l'Environnement, ci-après désigné par « le

ministère », 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 désignée par « la loi du 19 janvier 2004 », l'autorisation d'ériger « *une cabane en bois pour outillage d'une dimension de quatre x trois mètres* », sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de Hobscheid, section ... de ..., sous le numéro

Par courrier du 6 juillet 2018, le ministre de l'Environnement, ci-après désigné par « le ministre », rejeta ladite demande dans les termes suivants :

« [...] En réponse à votre requête du 11 avril 2018 par laquelle vous sollicitez ex-post l'autorisation pour la construction d'un abri de jardin sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de HOBSCHEID : section ... de ... (...) sous le numéro ..., 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, alinéa 2 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.

Or, selon la jurisprudence « il convient de tirer une frontière nette entre l'exploitation jardinière visée par la loi et une simple activité jardinière sur un terrain situé en zone verte. À cet escient, l'activité jardinière à titre de simple loisir sur un terrain mis à la disposition d'une personne, fût-elle propriétaire du sol, ne suffit pas pour, automatiquement, impliquer un droit sur base de l'article 5 de la prédite loi modifiée du 19 janvier 2004 d'ériger un abri pour outils de jardin en zone verte. Aller dans ce sens reviendrait à ouvrir grandement une arrière-porte pour la construction d'abris de jardin tous azimuts à d'innombrables endroits en zone verte, les autres conditions posées par la loi supposées être remplies. Or, le législateur a précisément entendu garder, en tant qu'exception limitée, la possibilité d'ériger des constructions en zone verte en rapport avec des activités d'exploitation opérées soit à titre professionnel, soit suivant une consistance et une constance certaines qui requièrent dans le chef de l'activité visée, non pas nécessairement une exigence d'ordre professionnel, mais pour le moins une expertise quasi professionnelle, telle notamment en matière d'apiculture, allant au-delà d'une simple activité de loisir » CA 29-11-12 (31164C).

Dès lors, votre projet ne s'inscrit pas dans l'une de ces catégories de construction et n'est ainsi pas autorisable en zone verte au regard de la législation afférente.

Partant, je vous invite à enlever la construction érigée illégalement pour le 1^{er} octobre 2018 au plus tard, faute de quoi l'Administration de la nature et des forêts dressera procès-verbal.

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 juillet 2018, Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ci-après désignés par « les époux ... », firent introduire, par le biais de leur litismandataire, un

recours gracieux contre la décision ministérielle précitée. Ledit recours gracieux a la teneur suivante :

« [...] Mes mandants introduisent par la présente et suite à votre courrier du 6 juillet 2018 valant refus d'autorisation, un recours gracieux.

Il m'importe en effet de souligner que l'abri de jardin litigieux n'est certainement pas une construction au sens juridique du mot, fixe et ancrée voire scellée définitivement au sol.

Il s'agit d'un box de sapin qui peut être démonté sans dommage pour le sol voire déplacé sans grands moyens. Nous ne sommes donc pas en présence d'une construction qui porterait préjudice à quelque titre que ce soit à l'intégrité du sol ou sous-sol.

Je me permets à ce titre de renvoyer à la décision du tribunal administratif du 15 février 2017 (n°37394) qui définit une construction comme suit :

« La notion de construction et à interpréter comme le résultat d'un assemblage de matériaux, reliés de manière durable et solide, le cas échéant incorporé au sol, ou à tout le moins relié ou adhérent au sol, les critères pour déterminer l'existence d'une telle construction résidant partant dans les dimensions de l'édifice, les matériaux employés et son caractère de durabilité ou de permanence ».

Vous conviendrez qu'une cabane d'à peine 12 m² en bois léger sans fondation ni ancrage au sol ne saurait être considérée comme construction.

Destinée à servir à peine d'abri à outils, la mise en place d'une cabane ne saurait en l'espèce être de nature à nuire à la végétation ou à porter préjudice à la beauté et au caractère du paysage l'entourant.

Etant donné que, outre sa taille nettement négligeable, l'abri peut à tout moment être déplacé ou démonté, le projet ne saurait donc être considéré comme une véritable construction au sens de l'article 5, alinéa 2 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et que partant, il serait disproportionné, voire erroné, de refuser la mise en place d'un tel abri sur ledit terrain.

Je vous prie dès lors de reconsidérer votre décision et d'autoriser la présence de l'abri de jardin. [...] ».

Par courrier du 3 août 2018, le ministre prit position comme suit par rapport audit recours gracieux : *« [...] Je me permets de citer ci-dessous une jurisprudence du Tribunal administratif du 6 mars 2017 (n°37.617 du rôle) dans laquelle ce dernier a retenu qu'une serre d'environ 10m², trois bacs de type « Hochbeet » et un bac en plastique sont des constructions au sens de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles :*

Il y a encore lieu de relever que le sens premier de la notion de construire, lat. construere, de struere « disposer, ranger », est celle de « bâtir, suivant un plan déterminé, avec

des matériaux divers »¹, le sens de la notion de bâtir étant d'« élever sur le sol, à l'aide de matériaux assemblés »², et la notion de construction se définit comme « édifice ou ouvrage en maçonnerie, tels que maisons, murs, fosses d'aisances, forges, fourneaux, puits, aqueducs etc. »³ ou comme « Tout assemblage solide et durable de matériaux, quelle que soit sa fonction »⁴. Des synonymes de la notion de construction sont notamment les notions d'« assemblage », d'« édification » ou d'« érection »⁵.

En ce qui concerne plus particulièrement l'action de construire, il convient de retenir que les notions de construire ou de construction sont caractérisées dans leur acception commune par l'idée d'assembler ou de constituer solidement, sans cependant requérir systématiquement l'incorporation de l'ouvrage au sol, la notion de construction visant concrètement l'édification d'un ouvrage durable et solide⁶.

Pour ce qui est de la deuxième signification de « construction », à savoir le résultat de l'action de construire, sont visées au premier chef les constructions immobilières⁷, c'est-à-dire les « bâtiments » au sens de l'article 518 du Code civil, à savoir toutes les constructions résultant de l'assemblage de matériaux reliés ensemble artificiellement de façon durable et incorporés au sol par des fondations⁸.

Dès lors, il convient de retenir, conformément aux principes dégagés ci-avant, que la notion de construction est à interpréter comme le résultat d'un assemblage de matériaux, reliés de manière durable et solide, le cas échéant incorporé au sol, ou à tout le moins relié ou adhérent au sol, les critères pour déterminer l'existence d'une telle construction résidant partant dans les dimensions de l'édifice, les matériaux employés et son caractère de durabilité ou de permanence. Ce qui est déterminant, c'est surtout une certaine importance de l'ouvrage et une certaine stabilité en ce sens qu'il n'est pas destiné à être enlevé bien qu'il peut l'être.

C'est dès lors à bon droit que la serre litigieuse, à savoir un édifice présentant une surface au sol d'environ 10 m², constitué d'un assemblage solide de panneaux en verre, ancré dans la terre par des petits piliers en fer afin de résister notamment aux fortes prises au vent et destiné à durer, a été considérée par le ministre comme une construction au sens de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004. En effet, même si le demandeur tente de dénier à la serre cette qualification de construction au motif qu'elle pourrait être démontée et déplacée à tout moment, il n'en demeure pas moins que le fait même qu'un déplacement ne peut se faire autrement qu'en pièces détachées témoigne du caractère d'installation durable et solide de la serre.

La même conclusion s'impose en ce qui concerne les trois bacs de type « Hochbeet » en bois imprégné qui, au vu de leurs dimensions, ont nécessairement été transportés en pièces détachées sur place pour y être assemblés. Il s'agit dès lors d'édifices constitués d'un assemblage solide de planches en bois, érigés à même le sol et destinés à durer. En effet, si le

¹ Le Nouveau Petit Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, page 453.

² Le Nouveau Petit Robert, op.cit. page 203.

³ G. Bonnefoy, Code Perrin ou dictionnaire des constructions, douzième édition, 1925, Paris, imprimerie et librairie générale de jurisprudence.

⁴ Le petit dicobat, dictionnaire général du bâtiment, 1994, éditions arcature.

⁵ Le Nouveau Petit Robert, op.cit, V° construction.

⁶ En ce sens Trib. adm. 14 novembre 2011, n° 27588, confirmé par arrêt du 7 juin 2012, n° 29650C, disponibles sous www.jurad.etat.lu.

⁷ Voir Cass. fr. 14 décembre 1956, D.1957, 87.

⁸ Voir CA Paris, 25 avril 1951, D.1951, 518.

demandeur plaide certes là aussi que lesdits bacs pourraient être démontés et déplacés à tout moment, il n'en demeure pas moins que leurs dimensions n'en permettent pas non plus un déplacement autrement qu'en pièces détachées, ce qui confirme leur caractère d'installation durable et solide.

Pour ce qui est finalement du bac en plastique, si le demandeur explique à travers son recours qu'il servirait de récupérateur d'eau, force est de constater qu'il ressort des photographies versées en cause par la partie étatique, qui n'ont pas fait l'objet de contestations, qu'il ne s'agit pas d'un tonneau en plastique facilement déplaçable et généralement utilisé pour récupérer l'eau de pluie, mais également d'un bac de type « Hochbeet » qui est d'ailleurs utilisé à cette fin par le demandeur. Or, même si l'emprise au sol de ce bac en plastique est moins importante que celle des trois bacs de type « Hochbeet » en bois imprégné, il n'en demeure pas moins que ce bac est constitutif d'un assemblage solide d'éléments en plastique, érigé à même le sol et destiné à durer, ledit bac, même vide, ne pouvant lui non plus être déplacé qu'en pièces détachées. Il doit dès lors également être qualifié de construction au sens de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004. »

Vous conviendrez dès lors au vu de cette jurisprudence, qu'un abri de jardin d'une taille de 12 m² sans fondation ni ancrage est à considérer comme une construction au sens de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Par conséquence je me vois obligé à maintenir ma décision de refus du 6 juillet 2018. [...] ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 31 octobre 2018, les époux ... ont fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation des décisions ministérielles précitées des 6 juillet et 3 août 2018.

Dans son jugement du 26 juin 2019, le tribunal s'est déclaré compétent pour connaître du recours en réformation introduit en ordre principal, a déclaré ledit recours recevable et a dit qu'en conséquence, il n'y a pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation. 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'ils entendent invoquer, le tribunal ayant retenu que tout moyen ou motif non expressément développé dans le mémoire récapitulatif est censé être abandonné.

Dans son mémoire récapitulatif, la partie étatique renvoie aux faits et rétroactes tels que décrits dans le jugement du tribunal administratif du 26 juin 2019, précité, ainsi qu'aux pièces versées en cause à l'appui de ses mémoires antérieurs.

Elle met ensuite en exergue que le 5 novembre 2015, le préposé forestier territorialement compétent aurait constaté que Monsieur ... avait procédé au déboisement de sa forêt sise en zone verte sur des parcelles inscrites au cadastre de la commune de Hobscheid, section ... de ..., sous les numéros ..., ..., ... et ..., au lieu-dit « ... », et qu'il l'avait transformée en parc.

Elle précise qu'après avoir été rendu attentif à plusieurs reprises sur l'illégalité de ses agissements par le même préposé forestier, le demandeur aurait fini par introduire, en date du 12 novembre 2015, une demande d'autorisation *ex post* auprès du ministère pour le changement d'affectation du fonds forestier en question. Ladite autorisation lui aurait toutefois été refusée par décision du ministre du 3 février 2016 et comme ce refus n'aurait pas été contesté, il aurait entretemps acquis autorité de chose décidée.

La partie étatique ajoute que jusqu'à l'heure actuelle, le demandeur n'aurait pas replanté les parcelles en cause, à l'exception de quelques arbres non indigènes isolés. Il aurait, par conséquent, outrepassé le délai de trois ans lui accordé par la loi pour reboiser la parcelle, sans qu'il n'ait, selon l'avis de la partie étatique, cherché à cacher à aucun moment qu'il n'avait pas l'intention de ce faire. Elle ajoute que l'entité mobile de l'administration de la Nature et des Forêts serait chargée d'une enquête dans ce dossier de changement d'affectation illégal d'un fonds forestier.

La partie étatique explique ensuite que le 11 janvier 2018, le préposé forestier aurait informé le ministre que le demandeur avait mis en place un abri de jardin sans autorisation sur une des parcelles illégalement transformées en parc, à savoir celle portant le numéro ..., et que ce ne serait que le 12 avril 2018 qu'une demande d'autorisation *ex-post* pour la mise en place d'une « *cabane en bois pour outillages (3x4m)* » aurait été introduite auprès du ministère, demande qui se serait soldée par les refus actuellement déferés au tribunal.

En droit, la partie étatique insiste tout d'abord sur le fait que la parcelle accueillant l'abri pour lequel une autorisation a été demandée *ex post*, de même que les parcelles avoisinantes auraient constitué une forêt avant qu'en 2015, le demandeur ne les transforme en parc, ainsi que sur la circonstance que le demandeur n'aurait pas respecté l'obligation légale lui incombant de replanter lesdites parcelles suite au refus opposé à sa demande d'autorisation *ex-post* pour leur changement d'affectation.

Ensuite, la partie étatique met en avant que le demandeur aurait fait état d'une « *cabane en bois pour outillage* » dans sa demande d'autorisation de construire adressée au ministre, tandis que dans celle adressée au bourgmestre de la commune de Hobscheid au cours de l'année 2017, il aurait ouvertement parlé d'une « *cabane de jardin* », terme qu'il aurait également utilisé dans le cadre du recours sous analyse.

Elle donne à considérer que la défense du demandeur serait uniquement basée sur l'affirmation que la cabane en question ne serait pas à considérer comme une construction au sens de la loi du 18 juillet 2018.

Or, en se fondant sur la jurisprudence des juridictions administrative bien établie sous l'ancienne loi du 19 janvier 2004, ainsi que sur l'article 3, point 26, de la loi du 18 juillet 2018, lequel donne une définition de la notion de construction au sens de la même loi, la partie étatique fait valoir que la cabane litigieuse devrait, en tout état de cause, être considérée comme constituant une construction. Elle insiste, à cet égard, sur le fait qu'il serait sans pertinence de savoir si la cabane en question est amovible ou non, alors que suivant la loi du 18 juillet 2018 il importerait peu qu'une construction soit incorporée au sol ou non.

Elle ajoute que la question du dommage éventuellement causé au sol par la mise en place de la cabane ne se poserait, quant à elle, qu'une fois que la cabane serait autorisable en

son principe, ce qui ne serait le cas que si elle sert à l'une des activités limitativement énumérées à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018.

Or, en l'espèce, le demandeur resterait en défaut de prouver que la cabane est destinée à servir à l'une de ces activités.

La partie étatique souligne, à cet égard, que dans la mesure où il aurait été procédé à un changement d'affectation illégal du fonds forestier appartenant au demandeur et notamment de la parcelle accueillant la cabane litigieuse, le demandeur ne disposerait pas d'un jardin à proprement parler et le parc illégalement créé ne pourrait pas faire naître dans son chef des droits quelconques.

A cela s'ajouterait qu'outre le fait que le demandeur n'exercerait pas une activité jardinière, il y aurait encore lieu de constater que parmi les activités limitativement énumérées à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 ne figurerait pas l'activité jardinière, mais uniquement l'activité horticole et maraîchère, activités qui devraient, conformément à l'article 6, paragraphe (1), point 1., de la même loi être exercées 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 ».

Comme le demandeur serait avocat à la Cour et qu'il ne prouverait, en tout état de cause, pas qu'il exercerait une activité jardinière, horticole ou maraîchère à titre principal, il n'aurait ni besoin, ni droit à un abri de jardin.

Finalement, la partie étatique précise que l'article 6, paragraphe (5), de la loi du 18 juillet 2018 ne trouverait pas à s'appliquer en l'espèce, alors qu'il limiterait la possibilité de se voir autoriser la mise en place d'un abri de jardin aux maisons d'habitation qui ne sont pas situées en zone verte, ce qui ne serait pas le cas de la maison du demandeur.

Enfin, la partie étatique donne à considérer que même à admettre que la construction litigieuse puisse être qualifiée de « *cabane pour outillage* », telle qu'elle a été renseignée dans la demande d'autorisation adressée au ministère, le demandeur resterait en défaut de prouver à quelle activité autorisable en zone verte elle se rattacherait.

Dans leur mémoire récapitulatif, les demandeurs reprennent, en substance, les faits et rétroactes relatés ci-dessus.

En droit, ils contestent le bien-fondé du refus ministériel opposé à leur demande d'autorisation *ex post* pour l'abri de jardin litigieux en insistant sur le fait que ledit abri ne saurait être considéré comme une construction au sens de la loi du 18 juillet 2018 au motif qu'il s'agirait d'un box en bois de sapin qui, du fait d'être amovible, pourrait être démonté et déplacé sans dommage pour le sol et sans grand moyen, de sorte à ce que sa pose ne porterait pas préjudice à l'intégrité du sol ou du sous-sol, ni porterait-elle dommage à l'environnement.

Ils renvoient, à cet égard, à une jurisprudence du tribunal administratif prise sous l'égide de l'ancienne loi du 19 janvier 2004, tout en faisant valoir qu'en délivrant son autorisation de construire, le bourgmestre de la commune de Hobscheid aurait clairement parlé de la « *mise en place* » d'une cabane de jardin et non pas d'une construction. A cela s'ajouterait que, contrairement à ce qui serait d'usage pour une construction, la cabane litigieuse n'aurait pas été fixée au sol par le biais de l'excavation de la terre et de l'incorporation de pierres

concassées.

Ils reprochent, en conséquence, au ministre d'avoir procédé à une interprétation extensive de la notion de construction pour qualifier la cabane litigieuse de construction, tout en limitant de la sorte considérablement leur droit de propriété.

Les demandeurs insistent ensuite sur le fait que la jurisprudence citée par la partie étatique et prise dans le cadre de la mise en place en zone verte d'une serre et de bacs de type « *Hochbeet* », en ce qu'elle aurait été prise sous l'égide de l'ancienne loi, ne saurait être transposée à la nouvelle loi, ce d'autant plus qu'elle ne reflèterait pas les circonstances de la présente affaire.

En effet, ils auraient délibérément renoncé à toute fixation au sol en choisissant de poser le box de sapin à plat, au sol, sans l'incorporer d'une quelconque manière dans la terre et ce, afin de ne pas porter préjudice « à l'intégrité des terres ». Ils insistent, par ailleurs, sur le fait que la loi du 18 juillet 2018 ne ferait aucune référence à une limite de taille pour la qualification d'une construction.

Au vu de ces considérations, ils sont d'avis que l'abri litigieux ne saurait être considéré comme tombant dans le champ d'application de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 et qu'en conséquence, aucune autorisation ministérielle pour sa mise en place n'aurait été requise.

Ensuite, les demandeurs entendent clarifier certains éléments du dossier qu'ils estiment avoir été présentés de manière erronée par la partie étatique. Ainsi, s'il était vrai qu'ils s'étaient vus refuser l'autorisation demandée en vue de l'aménagement d'un verger, ils insistent sur le fait qu'ils auraient respecté cette décision de refus et qu'ils auraient, par ailleurs, toujours été en contact avec le préposé forestier, de même qu'avec la commune, ces deux acteurs leur ayant attesté être en conformité avec les réglementations en vigueur.

Ils ajoutent que suite à la décision ministérielle portant refus du changement d'affectation sollicité, ils auraient planté, sur le fonds forestier litigieux, plus de 150 arbres, plus particulièrement des chênes qui auraient déjà atteint 4 mètres à l'heure actuelle. Il serait dès lors faux d'affirmer qu'à l'exception de quelques arbres non indigènes, ils n'auraient jusqu'à ce jour pas replanté les parcelles litigieuses.

Les demandeurs réfutent ensuite l'allégation étatique suivant laquelle ils auraient agi en toute connaissance de cause dans l'illégalité alors qu'ils auraient, au contraire, entrepris des démarches auprès de la commune de Hobscheid qui se seraient soldées par la délivrance, en date du 28 juillet 2017, d'une autorisation pour la mise en place de la cabane litigieuse. Ils précisent que ni la commune, ni le préposé forestier ne les auraient rendus attentifs au fait qu'ils avaient besoin d'une autorisation séparée du ministre ayant l'environnement dans ses attributions et que dès qu'ils auraient eu connaissance de cet état de fait, ils auraient entrepris les démarches en ce sens.

Finalement, et en ce qui concerne l'affectation de la cabane litigieuse, ils affirment qu'elle servirait à y « *déposer un tracteur et d'autres outils nécessaires à l'entretien du terrain litigieux* » et que dès lors le matériel y entreposé servirait uniquement à entretenir la zone verte. Dans cette mesure, elle s'inscrirait entièrement dans l'intérêt de la zone verte et de son aménagement.

A titre subsidiaire et pour le cas où le tribunal devait estimer que la cabane litigieuse était à qualifier de construction au sens de la loi du 18 juillet 2018, les demandeurs estiment qu'il devrait être constaté qu'elle répond aux critères imposés par l'article 6 de ladite loi, alors qu'elle aurait un lien certain et durable avec l'activité d'exploitation sylvicole de la forêt qu'ils auraient replantée en ce sens qu'elle assurerait la gestion durable de la forêt « *dans un objectif de conservation au profit des générations futures, soit écologique* ».

Pour être tout à fait complet, les demandeurs donnent à considérer que l'intérêt du législateur aurait été celui de protéger les zones vertes et que cette protection serait davantage garantie par l'entretien approprié desdites zones à l'aide des outils nécessaires. Il s'ensuivrait qu'en leur refusant l'autorisation sollicitée, le ministre agirait contrairement au sens et à l'utilité de la loi.

Il est constant en cause que le fonds accueillant d'ores et déjà la cabane litigieuse, à savoir la parcelle inscrite au cadastre de la commune de Hobscheid, section ... de ..., sous le numéro..., se trouve classé en zone verte au sens de l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 18 juillet 2018, réservée aux seules 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* ».

Tel que relevé ci-avant, les demandeurs estiment que la cabane en cause ne pourrait pas être qualifiée de construction au sens de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, de sorte que le ministre n'aurait pas pu valablement leur opposer un refus basé sur la non-conformité de celle-ci par rapport à l'une des affectations limitativement énumérées à l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 18 juillet 2018, précitée, seules les constructions étant soumises à ces critères d'affectation.

S'il est vrai que le principe de non-constructibilité en zone verte prévaut et que seules les constructions limitativement énumérées à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 y sont autorisées, il se pose néanmoins la question, en l'espèce, de savoir si la mise en place de la cabane litigieuse est à qualifier de construction au sens de la loi du 18 juillet 2018 nécessitant une autorisation du ministre à ce titre.

A cet égard, le tribunal relève qu'aux termes de l'article 3, point 26°, de la loi du 18 juillet 2018, on entend par « *construction* » : « *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.

Au regard de cette définition, c'est à bon droit que la cabane litigieuse, à savoir, suivant la documentation et les photographies versées par les demandeurs, un édifice présentant une

surface au sol d'environ 12m², constitué d'un assemblage solide d'éléments en bois et d'éléments métalliques, érigés à même le sol, dans le but de résister notamment aux fortes prises au vent et destiné à durer, a été considéré par le ministre comme une construction au sens de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018. En effet, même si les demandeurs tentent de dénier à la cabane cette qualification de construction au motif qu'elle pourrait être démontée et déplacée à tout moment, il n'en demeure pas moins que le fait même qu'un déplacement ne peut se faire autrement qu'en pièces détachées témoigne du caractère d'installation durable et solide de la cabane en cause.

Il s'ensuit que la mise en place de la cabane litigieuse n'est autorisable en zone verte que dans les limites de l'article 6, paragraphe (1), 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^{er}, 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), précité, 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 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° Par activités d'exploitation sylvicole, on entend les activités comportant les travaux et pratiques par lesquels 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 qui sont agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicoles, cynégétiques, ou qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel.* » et étant « *indispensables à ces activités d'exploitation* », tout en imposant encore à travers son paragraphe (1), point 1., que les activités d'exploitation agricole, horticole, maraîchère et viticole soient exercées à titre principal au sens de la loi du 27 juin 2016, précitée.

Il découle du libellé même de l'article 6, paragraphe (1), précité, que dans la mesure où seules les constructions y visées sont autorisables en zone verte par le ministre compétent, le texte légal consacre le principe de non-constructibilité pour ladite zone et rejoint ainsi les objectifs de la loi consistant notamment dans la sauvegarde du caractère, de la diversité et de l'intégrité de l'environnement naturel.

Or, le principe même de la non-constructibilité applicable pour la zone verte appelle comme corollaire une interprétation stricte des exceptions légalement prévues. Ainsi, une construction ne saurait être autorisée que dans la mesure où il est vérifié dans son chef qu'elle sert à suffisance à l'une des activités limitativement énumérées à l'article 6, paragraphe (1), précité.

En l'espèce, il se dégage des éléments soumis à l'appréciation du ministre et du tribunal qu'après avoir obtenu de la part du bourgmestre de la commune de Hobscheid, en date du 28 juillet 2017, l'autorisation de mettre en place « *une cabane de jardin* » sur un terrain, sis à ..., les demandeurs ont introduit, en date du 11 avril 2018, auprès du ministre une demande visant à obtenir *ex-post* l'autorisation « *pour la mise en place d'une « cabane en bois pour outillage* ».

Force est encore de constater que tout en qualifiant eux-mêmes la construction en question d'« *abri de jardin* » et après avoir expliqué, dans un premier temps, dans le cadre de la procédure contentieuse, qu'ils avaient déposé une demande d'autorisation de construire pour ledit abri auprès de la commune de Hobscheid « *en vue d'aménager leur jardin* », les demandeurs ont, dans un deuxième temps, fait valoir que l'abri en question devrait être considéré comme ayant un lien certain et durable avec une activité d'exploitation sylvicole de la forêt qu'ils auraient replantée sur leur terrain, de sorte à répondre à l'une des affectations limitativement prévues par la loi.

Le tribunal est, à cet égard, tout d'abord amené à relever qu'il est constant en cause, pour ne pas être contesté par les demandeurs, que ce n'est qu'après que le préposé forestier territorialement compétent ait constaté, en date du 5 novembre 2015, qu'ils avaient procédé sans autorisation ministérielle à une coupe rase de leur forêt sise sur des parcelles inscrites au cadastre de la commune de Hobscheid, section ... de ..., sous les numéros ..., ..., ... et ..., que les demandeurs ont introduit, en date du 12 novembre 2015, auprès du ministre, une demande en vue de se voir autoriser *ex-post* le changement d'affectation de leur fonds forestier « *en verger avec des vieux arbres fruitiers luxembourgeois tels que recommandés par le ministère (pommiers, pruniers, mirabelliers, cerisiers etc.)* », mais que cette autorisation leur a été

refusée par décision ministérielle du 3 février 2016. Il est encore constant en cause que cette décision ministérielle de refus a actuellement acquis autorité de force de chose décidée.

Par ailleurs, les demandeurs ont été informés par courrier recommandé du 6 décembre 2016 que l'entité mobile de l'administration de la Nature et des Forêts avait été saisie d'une enquête en relation avec le changement d'affectation du fonds forestier en cause et que cette enquête avait abouti au constat que comme « *la modification de l'aire boisée en parc d'agrément* » à laquelle les demandeurs avaient procédé était soumise à autorisation ministérielle conformément à l'article 13 de la loi du 19 janvier 2004, en l'absence d'une telle autorisation, les faits constatés par l'entité mobile seraient constitutifs d'une infraction à ladite loi.

Or, à supposer que les demandeurs entendent justifier la mise en place de la cabane litigieuse par l'exercice dans leur chef d'une activité jardinière, le tribunal est amené à rejoindre la partie étatique dans son constat que dans la mesure où ils n'ont jamais été autorisés à déboiser les fonds forestiers leur appartenant, le jardin, voire le parc d'agrément créé à la suite du déboisement illégal ne saurait, en tout état de cause, faire naître dans leur chef un quelconque droit en relation avec une activité y exercée et ce, même si celle-ci devait remplir les critères fixés par la loi.

A cela s'ajoute que, de toute façon, la simple activité jardinière exercée par un non-professionnel à titre de simple loisir ne figure pas parmi les activités limitativement énumérées à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 et en relation avec laquelle une construction peut être autorisable en zone verte, ladite loi n'admettant, en effet, que l'exercice d'une activité horticole et maraîchère et à condition que celle-ci le soit à titre principal au sens de l'article 2, paragraphe (3), de la loi du 27 juin 2016 aux termes duquel : « *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. ».*

Dans la mesure où l'activité jardinière ne figure pas parmi les activités limitativement visées à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, précité, et que les demandeurs n'allèguent pas exercer une activité horticole ou maraîchère au sens de la loi du 18 juillet 2018, ils ne sauraient dès lors de toute façon pas se voir autoriser à mettre en place sur leur terrain en zone verte une cabane servant uniquement à des fins jardinières.

C'est encore à bon droit, pour n'être d'ailleurs pas contesté par les demandeurs, que la partie étatique a relevé que l'article 6, paragraphe (5), de la loi du 18 juillet 2018 aux termes duquel : « *Pour les constructions servant à l'habitation qui ne se trouvent pas en zone verte, le propriétaire peut être autorisé à placer un seul abri de jardin en zone verte, adjacent à la construction servant à l'habitation, s'il ne dispose pas de fonds situé en zone urbanisée pour placer cet abri. [...]* », ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce, alors qu'il limite la possibilité d'autoriser un abri de jardin aux maisons d'habitation qui ne sont pas situées en zone verte,

tandis qu'il est constant en cause que la maison d'habitation des demandeurs se trouve en zone verte.

Pour ce qui est ensuite des développements des demandeurs visant à affirmer dans leur mémoire récapitulatif que la cabane litigieuse devrait être considérée comme se rattachant à une activité d'exploitation sylvicole au sens de l'article 6, paragraphe (1), point 2., précité, de la loi du 18 juillet 2018, force est, là encore, de relever que, indépendamment de la question de savoir si, tel qu'ils l'affirment, les travaux exercés par eux sur les terrains leur appartenant en zone verte visent à assurer « *la gestion durable de la forêt* » au sens de l'article 6, paragraphe (1), point 2., de la loi du 18 juillet 2018, il y a, en tout état de cause, lieu de relever que l'activité d'exploitation sylvicole avec laquelle une construction doit avoir un lien certain et durable pour être autorisable en zone verte ne peut, en tout état de cause, être exercée qu'en relation avec une forêt ou un boisement mis en place légalement. En effet, il ne saurait être admis d'ériger une construction en zone verte afin qu'elle serve à exploiter une forêt ou un boisement non autorisés, respectivement qui sont le résultat d'un changement d'affectation illégal d'un fonds forestier.

A titre superfétatoire et pour être tout à fait complet, le tribunal est encore amené à relever que, de toute façon, les demandeurs sont restés en défaut de fournir la moindre précision quant à l'activité d'exploitation sylvicole à laquelle ils affirment s'adonner dans leur forêt et que la simple affirmation péremptoire suivant laquelle la mise en place de la cabane litigieuse « *assure la gestion durable de la forêt dans un objectif de conservation au profit des générations futures, soit écologique* », est, en tout état de cause, insuffisante à cet égard pour n'être qu'une transcription de la définition légale donnée à l'article 6, paragraphe (1), point 2., de la loi du 18 juillet 2018. Les demandeurs, sur lesquels repose la charge de la preuve, restent dès lors, de toute façon, en défaut d'établir qu'ils exercent une activité d'exploitation sylvicole au sens de la loi.

Au vu des considérations qui précèdent, c'est à bon droit que le ministre a refusé de faire droit à la demande d'autorisation *ex post* en vue de la mise en place d'une cabane en bois sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de Hobscheid, section ... de ..., sous le numéro ..., conclusion qui s'impose indépendamment de la question de l'impact de l'ouvrage sur le paysage et l'environnement en général, l'examen de l'impact environnemental éventuel d'un projet, opéré sur base de l'article 62 de la loi du 18 juillet 2018, notamment par rapport aux objectifs inscrits à l'article 1^{er} de la même loi, n'intervenant, en effet, qu'après la vérification de la conformité du projet à l'affectation autorisable en zone verte.

Eu égard à l'issue du litige, la demande en paiement d'une indemnité de procédure d'un montant de 2.500.- euros telle que formulée par les demandeurs sur le fondement de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives est à rejeter pour ne pas être fondée.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

vidant le jugement du 26 juin 2019 ;

dit le recours principal en réformation non fondé, partant en déboute ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 2.500.- euros telle que formulée par les demandeurs ;

met les frais et dépens de l'instance à charge des demandeurs.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 29 avril 2020 par :

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

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Luana Poiani

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 29 avril 2020
Le greffier du tribunal administratif