

Audience publique de vacation du 22 juillet 2020

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

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 43191 du rôle et déposée le 27 juin 2019 au greffe du tribunal administratif 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 ..., demeurant ensemble à ..., tendant à l'annulation d'une décision du ministre de l'Environnement du 31 octobre 2018 portant refus de leur accorder une autorisation pour la construction d'un parking sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de Kayl, section ... de ..., sous le numéro ..., ainsi que de la décision confirmative de refus du ministre l'Environnement, du Climat et du Développement durable du 15 avril 2019, intervenue sur recours gracieux ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 26 novembre 2019 ;

Vu le mémoire en réplique de Maître Alain Gross déposé au greffe du tribunal administratif en date du 24 décembre 2019 pour compte de Monsieur ... et de Madame ..., préqualifiés ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 17 janvier 2020 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport à l'audience publique du 27 mai 2020, et vu les remarques écrites de Maître Alain Gross et de Madame le délégué du gouvernement Claudine Konsbruck communiquées respectivement en date des 14 et 22 mai 2020, conformément à la circulaire du président du tribunal administratif du 6 avril 2020.

Vu l'avis du tribunal administratif du 24 juin 2020 ayant prononcé la rupture du délibéré ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport complémentaire, et Maître Laurent Limpach, en remplacement de Maître Alain Gross, et Monsieur le délégué du gouvernement Yves Huberty entendus en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 1^{er} juillet 2020.

Moyennant un formulaire du 17 juillet 2018, 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 pour l'aménagement de dix places de stationnement extérieures sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de Kayl, section ... de ..., sous le numéro ..., 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 ».

Par décision du 31 octobre 2018, prise sur le fondement de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles¹, ci-après désignée par « la loi du 18 juillet 2018 », ayant abrogé la loi du 19 janvier 2004, le ministre de l'Environnement refusa de faire droit à cette demande aux motifs suivants :

« [...] En réponse à votre requête du 17 juillet 2018 par laquelle vous sollicitez l'autorisation pour la construction d'un parking sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de KAYL: section ... de ..., sous le numéro ..., j'ai le regret de vous informer qu'en vertu de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, je ne saurais réserver une suite favorable au dossier.

En effet, selon l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi précitée 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.

Or, votre projet ne s'inscrit pas dans l'exercice d'une telle activité et n'est dès lors pas autorisable en vertu de la prédite loi du 18 juillet 2018.

Par ailleurs, le site choisi pour ce parking se trouve dans un corridor pour la faune sauvage. Le trafic et les nuisances sonores engendrés par ce parking risquent de constituer un danger pour la quiétude de la faune sauvage et est de ce fait contraire aux objectifs énumérés à l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet précitée.

En dernier lieu, je tiens à vous informer que, lors d'une visite des lieux par le préposé de la nature et des forêts territorialement compétent en date du 1^{er} août 2018, il a été observé qu'un garage ainsi que les alentours sont utilisés comme dépôt et atelier par une entreprise de construction. Ceci est incompatible avec l'article 6, paragraphe de la prédite loi du 18 juillet 2018.

Dès lors, je vous invite à remettre le site dans son pristin état pour le 31 décembre 2018 au plus tard, faute de quoi l'Administration de la nature et des forêts dressera procès-verbal. [...] ».

¹ 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 », ayant abrogé la loi du 19 janvier 2004.

Par décision du 15 avril 2019, intervenue sur recours gracieux introduit par courrier du litismandataire de Monsieur ... en date du 28 janvier 2019, le ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, entretemps en charge du dossier, ci-après désigné par « le ministre », confirma la décision, précitée, du 31 octobre 2018 dans les termes suivants :

« [...] Je me réfère à votre recours gracieux du 28 janvier 2019 par lequel vous sollicitez pour le compte de votre client Monsieur ... un réexamen de la décision ... du 31 octobre 2018 relative au garage se situant sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de KAYL: section ... de ..., sous le numéro

En effet, le terrain précédemment classé en tant que « zone d'habitation » a été il y a deux ans reclassé en « zone de verdure » au sein du périmètre d'agglomération. Le garage existant a été autorisé par l'Administration communale de Kayl et construit au cours de l'année 1995. Néanmoins, conformément à l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, 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.

Or, votre projet de construction d'un parking au sein de la zone verte ne s'inscrit pas dans l'exercice d'une telle activité et n'est dès lors pas autorisable en vertu de la prédite loi du 18 juillet 2018.

En dernier lieu, je tiens à vous informer que, lors d'une visite des lieux par le préposé de la nature et des forêts territorialement compétent en date du 1^{er} août 2018, il a été observé qu'un garage ainsi que les alentours sont utilisés par une entreprise de construction. Ceci est incompatible avec l'article 6, paragraphe 1^{er} de la prédite loi du 18 juillet 2018.

Dès lors, je vous invite à remettre le site dans son pristin état pour le 31 mai 2019 au plus tard, faute de quoi l'Administration de la nature et des forêts dressera procès-verbal. [...] ».

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 27 juin 2019, inscrite sous le numéro 43191 du rôle, Monsieur ... et son épouse, Madame ..., ci-après désignés par « les époux ... », ont fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision, précitée, du ministre de l'Environnement du 31 octobre 2018 en ce qu'elle porte refus de leur accorder une autorisation pour l'aménagement de dix places de stationnement extérieures sur le fonds concerné et leur demande de remettre la parcelle en son pristin état, ainsi que de la décision confirmative de refus du ministre du 15 avril 2019, intervenue sur recours gracieux.

Par avis du 24 juin 2020, le tribunal a prononcé la rupture du délibéré pour permettre aux parties de prendre position oralement à l'audience des plaidoiries sur le caractère décisionnel du volet des courriers des 31 octobre 2018 et 15 avril 2019 en ce que le ministre a enjoint les époux ... à remettre la parcelle litigieuse en son pristin état.

A l'audience des plaidoiries, le litismandataire des demandeurs a soutenu que ce volet des deux courriers comporterait un caractère décisionnel, alors qu'une injonction de remettre en pristin état aurait pour effet de leur enlever le droit acquis dont ils disposeraient par rapport à l'affectation de la parcelle litigieuse.

Le délégué du gouvernement a conclu, quant à lui, à l'irrecevabilité du recours dans la mesure où il vise l'invitation de remettre les lieux dans leur pristin état puisque ce volet des courriers litigieux ne comporterait aucun élément décisionnel, mais serait, au contraire, à considérer comme un acte préparatoire à l'exécution d'une décision administrative.

En l'espèce, le ministre a, au-delà du refus d'autoriser l'aménagement de dix emplacements de parking extérieurs sur le terrain appartenant aux demandeurs, invité ceux-ci à remettre le site en son pristin état au vu du fait que le garage qui y est construit et ses alentours seraient utilisés comme dépôt et atelier par une entreprise de construction.

Aux termes de l'article 2, paragraphe (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ci-après désignée par « la loi du 7 novembre 1996 », un recours est ouvert « *contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible* ».

Cette disposition limite l'ouverture d'un recours devant les juridictions administratives notamment aux conditions cumulatives que l'acte litigieux doit constituer une décision administrative, c'est-à-dire émaner d'une autorité administrative légalement habilitée à prendre des décisions unilatérales obligatoires pour les administrés et qu'il doit s'agir d'une véritable décision, affectant les droits et intérêts de la personne qui la conteste².

L'acte émanant d'une autorité administrative, pour être sujet à un recours contentieux, doit dès lors constituer, dans l'intention de l'autorité qui l'émet, une véritable décision, à qualifier d'acte de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte de nature à produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame³.

Si le refus d'autoriser l'aménagement de dix emplacements de parking sur la parcelle litigieuse constitue incontestablement une décision susceptible de recours, le tribunal est toutefois amené à conclure que l'injonction de remettre les lieux en leur pristin état contenue dans les courriers du 31 octobre 2018 et 15 avril 2019 déférés en l'espèce, ne constitue pas une telle décision faisant grief en ce qu'elle n'affecte pas la situation des époux ..., mais ne constitue qu'une mesure préparatoire d'une éventuelle action en rétablissement des lieux dans leur pristin état sur le fondement des dispositions de l'article 77, paragraphe (6), de la loi du 18 juillet 2018 aux termes duquel : « *Le juge ordonne, aux frais des contrevenants, le rétablissement des lieux dans leur état antérieur chaque fois qu'une infraction aux dispositions de la présente loi, à ses règlements d'exécution ainsi qu'aux mesures prises en vertu desdites dispositions légales et réglementaires a été commise. Le jugement de condamnation fixe le délai, qui ne dépasse pas un an, dans lequel le condamné a à y procéder. [...]* ».

² F. Schockweiler, Le contentieux administratif et la procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois, n° 46, p. 28.

³ Trib. adm., 18 juin 1998, n° 10617 et 10618, Pas. adm. 2019, V° Actes administratifs, n° 40, et les autres références y citées.

Force est dès lors de constater que si le ministre peut refuser les autorisations requises en vertu de la loi du 18 juillet 2018 lorsque les projets du requérant sont de nature à porter préjudice à la beauté et au caractère du paysage ou s'ils constituent un danger pour la conservation du sol, du sous-sol, des eaux, de l'atmosphère, de la flore, de la faune ou du milieu naturel en général ou lorsqu'ils sont contraires à l'objectif général de la loi tel qu'il est défini à l'article 1^{er} de cette même loi, le juge judiciaire est seul compétent pour ordonner, comme en l'espèce, la remise d'un terrain en son pristin état ou des mesures prises en vertu de la loi du 18 juillet 2018, mesures qui constituent non pas des peines mais un mode particulier de réparation ou de restitution destiné à mettre fin à une situation contraire à la loi résultant de l'infraction et nuisant à l'intérêt public⁴, de manière que cette attribution échappe dans cette mesure à la fois au ministre de même qu'au tribunal administratif saisi dans le cadre d'un recours contentieux⁵.

Il en découle que l'invitation contenue dans les courriers ministériels de procéder à la remise du site en son pristin état ne peut être qualifiée de décision administrative susceptible d'un recours contentieux, de sorte que le recours en ce qu'il est dirigé contre ce volet des courriers ministériels déferés est à déclarer irrecevable.

Cette conclusion n'est pas infirmée par l'affirmation des demandeurs que le ministre leur aurait retiré un droit acquis. En effet, à défaut par les demandeurs de justifier être bénéficiaires d'une autorisation pour l'affectation que le ministre a constatée comme étant contraire à la loi, le ministre n'a retiré aucun droit acquis, mais a uniquement constaté une affectation contraire à la loi, à savoir l'utilisation d'un garage et de ses alentours par une entreprise de construction dans le cadre de l'exercice d'une activité incompatible avec l'article 6, paragraphe (1) de la loi du 18 juillet 2018, et invité les demandeurs à remettre le site en pristin état.

Pour le surplus, la question d'un droit acquis invoqué par les demandeurs a trait à leur argumentation tendant à contester la légalité du refus de leur accorder une autorisation pour l'aménagement de dix emplacements de parking extérieurs.

En vertu de l'article 68 de la loi du 18 juillet 2018 sur base de laquelle les décisions déferées ont été prises : « *Contre les décisions prises en vertu de la présente loi un recours en annulation est ouvert devant le Tribunal administratif.* », de sorte qu'un recours en annulation a valablement pu être introduit contre les décisions ministérielles déferées portant refus d'accorder aux époux ... l'autorisation pour l'aménagement de dix emplacements de stationnement extérieurs sur leur terrain, recours qui est encore à déclarer recevable pour avoir, par ailleurs, été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de leur recours et au-delà des faits et rétroactes exposés ci-dessus, les époux ... expliquent que par autorisation n°... du bourgmestre de la commune de Kayl, ci-après désigné par « le bourgmestre », du 28 août 1995, le propriétaire de l'époque du terrain litigieux, qu'ils auraient acquis en date du 30 décembre 2014, se serait vu autoriser à y faire construire un garage pour le stationnement de véhicules.

⁴ Cour cass. 9 janvier 1992, Pas. 28, p. 182.

⁵ Trib. adm. 13 juillet 2005, n° 19338 du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

En droit, ils insistent, à titre principal, sur l'existence sur le fonds concerné d'un garage, ainsi que sur le fait que l'affectation dudit terrain au stationnement de véhicules résulterait de l'autorisation, précitée, du bourgmestre du 28 août 1995 qui serait antérieure au reclassement de la parcelle en « *zone de verdure* ».

En se prévalant, dans ce contexte, d'une jurisprudence constante des juridictions administratives relative au droit acquis en relation avec une construction érigée valablement en zone verte sous l'égide d'anciennes législations et réglementations urbanistiques, ils font plaider que la modification du Plan d'aménagement général de la commune de Kayl (PAG) ayant eu pour conséquence de classer le terrain litigieux en « *zone de verdure* », ne pourrait remettre en cause l'affectation dudit terrain au stationnement de véhicules.

A titre subsidiaire, ils donnent à considérer que le terrain litigieux aurait servi au stationnement de véhicules appartenant notamment aux résidents de l'immeuble sis à

Ils avancent que le classement du terrain en « *zone de verdure* », intervenu après l'autorisation du bourgmestre du 28 août 1995, ne pourrait impacter « *les autorisations existantes, ni les droits pour le propriétaire du terrain litigieux* », de sorte que le refus du ministre préjudicierait leurs droits acquis.

Dans son mémoire en réponse et au-delà des faits et rétroactes relatés ci-dessus, le délégué du gouvernement fait valoir que la parcelle, ayant été classée en zone verte depuis plus de deux ans, se trouverait, pour le surplus, dans la zone tampon du corridor écologique. Il met, par ailleurs, en exergue que tant le préposé forestier que le chef de l'arrondissement Sud auraient avisé négativement la demande de Monsieur ... en date des 30 août 2018 et 11 et 12 février 2019.

En droit, et par rapport à l'argumentation des demandeurs selon laquelle ils auraient un droit acquis pour les emplacements de parkings sur le terrain concerné, il fait valoir que les époux ... resteraient en défaut de rapporter la preuve de leurs prétentions, alors que l'autorisation du 28 août 1995 ne porterait que sur la construction d'un garage sur le terrain concerné sans mention aucune de l'affectation du reste du terrain.

Il insiste, par ailleurs, sur le fait que la partie étatique n'aurait jamais mentionné une quelconque autorisation pour l'utilisation du terrain au titre de parking en soulignant qu'il n'existerait ni parking aménagé, ni autorisation communale pour l'utilisation du terrain entourant la maison en tant que parking. Si le ministre avait certes mentionné dans sa décision de refus du 15 avril 2019 que le garage se trouvant sur le site était couvert par une autorisation délivrée en 1995, cette mention aurait été faite à titre subsidiaire pour attirer l'attention des demandeurs sur le fait que l'utilisation illégale qui en serait faite actuellement, soit un dépôt et un atelier d'une entreprise de construction, devrait cesser. Il souligne, à cet égard, que même si ladite autorisation date de 1995, soit avant le reclassement de la parcelle en zone verte et que les requérants disposeraient dès lors d'un droit acquis pour ce garage, cela ne signifierait pas qu'il existerait une reconnaissance générale de l'utilisation du terrain tout entier en tant qu'aire de parking.

Il met, dans ce contexte, en avant qu'un droit acquis pour un garage ne concernerait pas l'affectation générale d'un terrain entier, mais uniquement une construction existante précise. Le raisonnement inverse reviendrait, selon lui, à annuler le reclassement d'une zone en zone verte, alors que comme il n'existerait ni construction, ni autorisation pour

l'aménagement d'une aire de stationnement extérieure et qu'il ne pourrait *a fortiori* pas être question de rénovation d'une construction existante, l'affectation du terrain entier au stationnement de voitures reviendrait « *à interdire l'application de la législation régissant la zone verte sur l'intégralité de cette surface* ».

Il soutient que le projet litigieux constituerait en réalité une nouvelle construction dans la forme de dix emplacements de parkings qui ne serait, en l'espèce, pas autorisable pour ne pas rentrer dans l'un des cas de figure énumérés à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 restreignant la possibilité de construire en zone verte aux seules activités d'exploitation agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicoles, cynégétiques, ou qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel.

Il ajoute, enfin, que le site se trouverait dans la zone tampon du corridor écologique et que le trafic et les nuisances sonores engendrés par ce parking risqueraient de constituer un danger pour la quiétude de la faune sauvage et seraient, par conséquent, contraires aux objectifs énumérés à l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 2018.

Dans leur réplique, les époux ... déclarent vouloir maintenir l'ensemble de leurs moyens exposés dans leur requête introductive.

Ils réitèrent que la construction du garage/parking aurait été dûment autorisée en 1995, tout en soulignant que l'affectation du terrain, à savoir l'utilisation de celui-ci comme aire de stationnement pour véhicules, résulterait clairement de ladite autorisation.

Ils font valoir que le dictionnaire Larousse définirait le garage comme étant un « *lieu couvert où l'on remise les véhicules* », de sorte que l'affectation du terrain serait incontestablement celui du stationnement de véhicules.

Ils donnent encore à considérer qu'il résulterait du croquis à la base de la demande d'autorisation introduite en 1995 qu'un chemin d'accès carrossable aurait été autorisé pour accéder avec des véhicules sur le terrain litigieux ainsi qu'au garage qui y est construit, ceci dans le but de stationner les véhicules appartenant aux résidents de l'immeuble sis à

S'agissant de l'utilisation du terrain, ils contestent l'argumentation étatique suivant laquelle l'autorisation du 28 août 1995 ne viserait que la construction en tant que telle, en mettant en exergue que leur demande d'autorisation litigieuse du 17 juillet 2018 n'envisagerait pas de modifier l'affectation du terrain, mais aurait pour objet la pose de dalles à gazon sur une partie de la parcelle litigieuse pour faciliter le stationnement des véhicules dont le principe en lui-même aurait été autorisé depuis 1995.

Ils réitèrent que l'autorisation du 28 août 1995 leur conférerait un droit acquis quant à l'affectation du terrain, de sorte que le ministre n'aurait pas pu, sur base de dispositions légales postérieures, empêcher ou rendre plus difficile l'exercice des droits résultant de cette autorisation qui leur permettraient, en effet, d'ériger un garage sur la parcelle litigieuse sans indication quant au nombre maximal de véhicules pouvant accéder audit terrain pour y être stationnés.

Ils contestent, ensuite, tant l'argumentation étatique selon laquelle leur demande ne s'inscrirait pas dans l'exercice d'une activité énumérée à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 que celle suivant laquelle le site choisi pour le parking se trouverait dans un corridor

pour la faune sauvage et que le trafic et les nuisances sonores engendrés par ledit parking risqueraient de constituer un danger pour la quiétude de la faune sauvage.

Ils avancent, enfin, que ce serait à tort que la partie étatique leur reproche de voir « *annuler le reclassement d'une zone en zone verte* », en mettant en avant que ce serait plutôt celle-ci qui entendrait les priver, en l'espèce, de l'utilisation de leur terrain dont l'affectation aurait été autorisée depuis 1995, soit avant le reclassement de la parcelle en zone de verdure, en insistant plus particulièrement sur le fait que les dispositions de la loi du 18 juillet 2018 s'appliqueraient exclusivement aux affectations nouvelles, à l'exclusion des situations d'ores et déjà acquises.

Dans sa duplique, le délégué du gouvernement reproche aux demandeurs qu'au-delà du fait de n'avancer que des arguments tenant à un prétendu droit acquis quant à l'affectation du terrain au stationnement de véhicules, ils seraient encore restés en défaut d'invoquer un quelconque moyen en fait et en droit susceptible d'énervier la régularité des décisions déferées, de sorte que le recours sous examen serait à rejeter pour être non fondé.

Pour le surplus, il leur reproche d'avoir complètement fait abstraction des arguments avancés par lui dans son mémoire en réponse en continuant de prétendre qu'ils disposeraient d'un droit acquis pour l'utilisation du terrain litigieux tout entier en tant que parking du seul fait qu'en 1995, ils se sont vus autoriser à mettre en place un simple garage.

Il soutient que l'autorisation pour la construction dudit garage n'entraînerait nullement une quelconque reconnaissance d'une affectation générale du terrain l'entourant au stationnement de voitures. Affirmer le contraire signifierait, selon lui, qu'une parcelle accueillant une maison d'habitation et reclassée par la suite en zone verte autoriserait le propriétaire à implanter d'autres maisons sur l'intégralité de ladite parcelle car, selon la logique avancée par les requérants, l'autorisation pour la mise en place d'une maison d'habitation entraînerait l'affectation du terrain entier à l'habitation, ce qui reviendrait à priver de tout effet le reclassement en zone verte de toute parcelle accueillant la moindre construction.

Par ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les demandeurs, le fait que l'autorisation de 1995 ne limiterait pas le nombre de véhicules pouvant être stationnés dans le garage ne signifierait nullement qu'il y aurait eu reconnaissance générale de l'affectation du reste du terrain au stationnement de voitures, le délégué du gouvernement soulignant, à cet égard, que non seulement la taille du garage aurait été précisée dans l'autorisation, limitant *per se* le nombre de véhicules pouvant y être stationnés, mais celle-ci n'autoriserait, par ailleurs, nulle part l'affectation du reste du terrain au stationnement de véhicules.

Il soutient que même à admettre que le terrain avait été *de facto* utilisé à cette fin, il n'en résulterait aucun droit acquis du fait de cette utilisation illégale, tout en soulignant, par ailleurs, que ni le garage, ni le terrain adjacent ne seraient actuellement affectés au stationnement de voitures, mais loué à une entreprise de construction utilisant le terrain en tant que dépôt, tel que cela ressortait de l'avis et des photographies du préposé forestier du 30 août 2018.

Il en conclut, à titre subsidiaire, que le garage aurait fait l'objet d'un changement d'affectation illégal d'une construction en zone verte et que l'utilisation du terrain en tant que dépôt par une entreprise de construction serait constitutive d'un dépôt illégal en zone verte.

A titre encore plus subsidiaire, il attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle analyse des plans aurait révélé que le garage n'aurait pas été construit conformément à l'autorisation de 1995 renseignant une longueur de 12 mètres, mais mesurerait, au contraire, 17,57 mètres. Il s'ensuivrait, selon lui, qu'aucun droit acquis ne pourrait exister pour cette construction, le délégué du gouvernement déclarant qu'il reviendrait sur ce qu'il aurait soutenu, à cet égard, dans son mémoire en réponse.

Quant à l'affirmation des requérants que les dispositions de la loi du 18 juillet 2018 s'appliqueraient exclusivement aux « *affectations nouvelles* » du terrain, il soutient qu'il ignorerait sur quelle base légale ils appuient cette prétention, tout en faisant valoir que la nouvelle loi ne s'appliquerait non pas à une prétendue nouvelle affectation ou à une affectation d'un terrain non construit, mais, d'une part, à la nouvelle affectation d'une construction existante et, d'autre part et surtout, aux nouvelles constructions en zone verte. Or, l'aménagement du reste du terrain en tant qu'aire de stationnement à l'aide de dalles à gazon constituerait, selon lui, purement et simplement une nouvelle construction que les requérants souhaiteraient ériger en zone verte, soumise dès lors au respect de l'une des activités limitativement énumérées à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

Enfin, quant à l'affirmation que le terrain se trouverait à l'intérieur de la zone du corridor écologique et qu'il constituerait un danger pour la quiétude de la faune sauvage, le délégué du gouvernement reproche aux requérants de se contenter de contester purement et simplement cette argumentation, sans apporter le moindre contre-argument.

Il est constant en cause que par une autorisation n°30/95T du bourgmestre du 28 août 1995, le propriétaire de l'époque du fonds inscrit au cadastre de la commune de Kayl, section ... de ..., sous le numéro ..., appartenant aux demandeurs, s'est vu autoriser à construire un « *garage derrière sa maison* » aux dimensions telles que définies dans un croquis remis à l'appui de la demande d'autorisation de construire, à savoir 10m de longueur, et 7m de largeur et 3m de hauteur.

Il est encore constant en cause pour ne pas être contesté que le fonds litigieux sur lequel est projeté l'aménagement de dix emplacements de parking, objet de la demande d'autorisation litigieuse soumise par les époux ..., est situé en « *zone de verdure* » conformément à 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), 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. [...] ».

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 modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

La loi du 18 juillet 2018 consacre dès lors le principe de non constructibilité en zone verte, sauf les hypothèses prévues par la loi.

S'il n'existe en l'espèce aucune contestation sur la qualification des travaux d'aménagements projetés de construction au sens de la loi du 18 juillet 2018, les parties sont néanmoins en désaccord sur la question de savoir si cette construction, qui manifestement sert à une affectation sans lien avec les affectations autorisables en zone verte conformément à l'article 6, précité, à savoir le stationnement de voitures, et qui ainsi n'est *a priori* pas autorisable, est néanmoins autorisable, les demandeurs faisant état d'un droit acquis que l'autorisation de bâtir ayant été délivrée par le bourgmestre le 28 août 1995 pour la construction d'un garage sur le fonds litigieux leur conférerait, tout en soutenant que les travaux projetés consistant en la pose de dalles à gazon sur le terrain leur appartenant en vue d'y faire stationner des véhicules seraient autorisables et ce indépendamment du classement dudit terrain en zone de verdure intervenu postérieurement à la construction du garage.

Or, à l'instar de la partie étatique, le tribunal relève que si l'autorisation pour la construction du garage du 28 août 1995 délivrée sous l'égide des législations et réglementations en vigueur à l'époque est certes susceptible, abstraction faite de la conformité ou non dudit garage, voire de son affectation actuelle par rapport à cette autorisation, de conférer aux époux ... un droit acquis en leur permettant de maintenir un garage nonobstant le classement postérieur du fonds litigieux en zone de verdure, c'est à tort que les requérants estiment que celle-ci consacrerait, de manière générale, leur droit d'affecter le terrain tout entier au stationnement de véhicules.

En effet, l'autorisation délivrée par le bourgmestre le 28 août 1995 a seulement pour objet la construction d'un garage aux dimensions telles qu'indiquées au croquis versé à l'appui de la demande d'autorisation introduite à l'époque, ainsi que l'aménagement d'un chemin d'accès menant audit garage, sans pour autant autoriser le stationnement de véhicules sur le reste du terrain, de sorte que les demandeurs ne sont pas fondés à se prévaloir d'un droit acquis concernant l'affectation du terrain litigieux tout entier au stationnement de véhicules et ce indépendamment du fait que l'autorisation de bâtir en question ne mentionne pas le nombre maximal de véhicules pouvant y être stationnés, cette question étant, tel que le soutient le délégué du gouvernement, indirectement réglée par le nombre de voitures que le garage peut accueillir compte tenu de ses dimensions autorisées.

Ce constat ne saurait être ébranlé par l'affirmation des demandeurs selon laquelle le terrain aurait depuis toujours été utilisé comme aire de stationnement des véhicules appartenant aux résidents de l'immeuble adjacent au terrain litigieux. En effet, si, conformément au principe de l'intangibilité des droits acquis, un acte administratif individuel ne peut pas être abrogé lorsqu'il a créé des droits au profit des administrés, un administré ne peut toutefois prétendre au respect d'un droit acquis que si, au-delà de ses attentes, justifiées ou non, l'autorité administrative a réellement reconnu ou créé un droit subjectif dans son chef⁶, ce qui n'est pas le cas en l'espèce à défaut d'autorisation en ce sens, l'argumentation afférente des demandeurs reposant, en effet, exclusivement sur une situation de fait alléguée.

Le moyen des demandeurs tenant à un droit acquis quant à l'affectation du terrain tout entier au stationnement de véhicules est dès lors rejeté pour ne pas être fondé.

Au vu des considérations qui précèdent, c'est à bon droit que le ministre a refusé de faire droit à la demande d'autorisation en vue de l'aménagement de dix emplacements de parking sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de Kayl, 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 et sur la faune sauvage en particulier, 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.

Dans cet ordre d'idée, la demande telle que formulée par les époux ... dans leur mémoire en réplique d'ordonner une visite des lieux est à rejeter pour ne pas être pertinente.

Au vu de l'issue du litige, il convient encore de rejeter la demande en condamnation de la partie étatique à une indemnité de procédure de ... euros formulée par les époux ... sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

⁶ Trib. adm. 7 juillet 2008, n° 23873, confirmé par Cour adm. 22 janvier 2009, n° 24727C du rôle, Pas. adm. 2019, V° Actes administratifs, n° 177 et l'autre référence y citée.

reçoit en la forme le recours en annulation introduit contre les décisions ministérielles du 31 octobre 2018 et du 15 avril 2019 ;

dit le recours non fondé, partant en déboute ;

rejette la demande de visite des lieux formulée par les demandeurs ;

rejette la demande en condamnation d'une indemnité de procédure formulée par les demandeurs ;

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

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