

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 43470C du rôle
Inscrit le 21 août 2019

Audience publique du 9 janvier 2020

**Appel formé par
Mesdames ..., veuve ... et ..., ... (...),
dirigé contre un jugement du tribunal administratif du 15 juillet 2019
(40432a du rôle) ayant statué sur leur recours
contre une décision du ministre de l'Environnement
en matière de protection de la nature et des ressources naturelles**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 43470C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 21 août 2019 par Maître Pierre GOERENS, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Mesdames ..., veuve ..., et ..., les deux demeurant à L-..., dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 15 juillet 2019 (n° 40432a du rôle), vidant le jugement du 28 janvier 2019, donnant acte aux parties demanderesses qu'elles renoncent à leur mémoire récapitulatif déposé le 19 avril 2018 pour, pour le surplus, déclarer non fondé leur recours en réformation d'une décision du ministre de l'Environnement du 25 août 2017 portant refus d'une demande d'autorisation présentée le 13 janvier 2017 sur le fondement de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ayant eu pour objet un « *behinderungsgerechter Umbau eines bestehenden Einfamilienhauses* » portant sur un immeuble érigé sur une parcelle sise sur le territoire de la commune de ..., section ... du chef-lieu, inscrit sous le numéro ..., audit « ... » ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 10 octobre 2019 par Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 8 novembre 2019 par Maître Pierre GOERENS au nom des parties appelantes ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 6 décembre 2019 par Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement dont appel ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Pierre GOERENS et Madame le délégué du gouvernement Hélène MASSARD en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 19 décembre 2019.

En date du 27 octobre 2016, une demande d'autorisation sur le fondement de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après « *la loi du 19 janvier 2004* », fut introduite au nom de « *Madame et Monsieur ...* » auprès du ministère du Développement durable et des Infrastructures, département de l'Environnement, avec l'objet d'un : « *Behindertengerechter Umbau eines bestehenden Einfamilienhauses. Das Dach muss teilweise zum Einbau eines Liftes angehoben werden. Sanierung des bestehenden Daches* », visant un immeuble sis sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ..., section ... de ..., sous le numéro ..., au lieu-dit « ... ».

En date du 16 novembre 2016, le préposé forestier du triage de .../..., après avoir constaté que des travaux sur la maison litigieuse étaient déjà en cours d'exécution, émit un avis défavorable au motif que les travaux de modification envisagés ne seraient pas conformes aux dispositions de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004, tout en précisant que dans l'hypothèse où une suite favorable était réservée à la demande, il conviendrait de disposer de plans comportant des renseignements plus détaillés.

Par un courrier du 18 novembre 2016, l'entité mobile de l'administration de la Nature et des Forêts adressa au ministre de l'Environnement, ci-après « *le ministre* », une demande de fermeture de chantier sur le terrain précité.

Par un arrêté du 21 novembre 2016, le ministre ordonna la fermeture du chantier en cours sur la parcelle numéro ..., précitée, et interdit toute continuation des travaux. Par courrier du même jour, le ministre transmet ledit arrêté au Procureur d'Etat auprès du tribunal d'arrondissement de Diekirch de même qu'au Procureur Général d'Etat.

Le même jour, le ministre s'adressa à Monsieur et Madame ...-... dans les termes suivants :

« *Je me réfère à votre requête du 27 octobre 2016 par laquelle vous sollicitez l'autorisation pour l'assainissement d'une maison unifamiliale sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ... ; section A de ..., sous le numéro*

Mes services m'informent que les travaux faisant l'objet de la présente demande ont d'ores et déjà été entamés sans autorisation ministérielle au mois d'octobre 2016.

En date du 24 octobre 2016 l'entreprise de construction ..., responsable du projet, a été informée par le préposé de la nature et des forêts de l'illégalité des travaux et a été demandée d'arrêter les travaux litigieux de suite.

Vu le non-respect de cette intervention orale, une deuxième réunion sur place a eu lieu le 27 octobre 2016 en présence du préposé de la nature et des forêts, de l'entrepreneur ... et de l'architecte A cette occasion, la demande d'arrêter sans délai les travaux litigieux a été réitérée.

Malgré les interventions du préposé de la nature et des forêts, une continuation des travaux a dû être constatée par l'entité mobile de l'Administration de la nature et des forêts en date du 18 novembre 2016, ce qui m'oblige de prononcer une fermeture de chantier avec effet immédiat en date du 21 novembre 2016.

En ce qui concerne votre demande d'autorisation pré-mentionnée et afin de pouvoir trancher en connaissance de cause, je vous invite à compléter le dossier moyennant

- l'affectation existante et projetée du bâtiment litigieux, y inclus le détail des différents volumes, et un historique de l'évolution du site,
- une levée exacte et détaillée de l'ensemble du volume bâti « ... » existant (aménagement et affectation de tou[te]s les étages),
- un plan détaillé du projet de construction reprenant l'ensemble du volume bâti « ... » (tou[te]s les étages) et indiquant clairement le bâti à conserver, le bâti à transformer ainsi que les nouvelles constructions (éléments nouvellement rajoutés).

Sachez toutefois, que je ne saurai réserver une suite favorable ni à un changement d'affectation du volume bâti non conforme à l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ni à un agrandissement du volume bâti.

En effet, conformément aux dispositions des articles 5 et 10 de la loi précitée ainsi que selon une jurisprudence du Tribunal Administratif, confirmée en instance d'appel par la Cour Administrative en matière de modification[s] extérieures, d'agrandissements ou de reconstructions de constructions existantes en zone verte, l'affectation de l'immeuble concerné doit répondre aux prévisions de l'article 5, alinéa 3, selon lesquelles seules peuvent être érigées des constructions servant à l'exploitation agricole ou similaire, ou à un but d'utilité publique.(...) ».

Monsieur ... est décédé le

En date du 13 janvier 2017, l'architecte de Madame ..., veuve ..., fit parvenir au ministre des plans détaillés visant les travaux de transformation litigieux.

En date du 30 janvier 2017, le préposé forestier du triage de .../... rendit un itérant avis défavorable.

Par un courrier du 19 juin 2017, Madame ..., fille des époux ... et ...-..., s'adressa au ministre pour expliquer la situation du projet de transformation de la maison habitée par sa mère, tout en affirmant introduire un recours gracieux contre une décision implicite de rejet résultant du silence gardé par l'administration depuis la demande d'autorisation du 27 octobre 2016.

En date du 25 août 2017, le ministre y répondit dans les termes suivants :

« Je me réfère aux nouveaux plans soumis le 13 janvier 2017 ainsi qu'au courrier de votre fille, Mme ... du 19 juin 2017 dans le cadre d'une demande d'assainissement d'une maison unifamiliale sise sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ... : section ... de ..., sous le numéro

Dans son courrier du 19 juin 2017, Madame ... m'informe que, contrairement à ce qui était convenu lors des réunions du 29 mars 2017 en présence de l'entrepreneur en charge, Monsieur ..., et du 28 avril 2017 en présence de votre fille, Madame ..., elle souhaite maintenir votre demande initiale qui comprend la création d'un deuxième logement sur le site du « ... » moyennant la transformation et l'agrandissement substantiel, voire même de la démolition et nouvelle construction des annexes de la maison d'habitation existante.

Votre projet soumis en janvier 2017 vise non seulement à procéder à une rénovation, voire un « assainissement » tel que dénommé dans votre demande, mais il est prévu de ne conserver qu'une partie mineure de la construction existante, la majeure partie de la construction étant en effet destinée

à accueillir de nouvelles maçonneries, dalles, toitures et ouvertures lumineuses de sorte qu'elle tend en réalité à pouvoir opérer une transformation par reconstruction majeure dépassant le cadre spécifique d'une rénovation, consistant à mettre à neuf un immeuble vétuste, et que par conséquent l'hypothèse d'une simple rénovation est à écarter.

Conformément aux dispositions des articles 5 et 10 de la loi précitée ainsi que selon une jurisprudence du Tribunal Administratif, confirmée en instance d'appel par la Cour Administrative en matière de modifications extérieures, d'agrandissements ou de reconstructions de constructions existantes en zone verte, l'affectation de l'immeuble concerné doit répondre aux prévisions de l'article 5, alinéa 3, selon lesquelles seules peuvent être érigées des constructions servant à l'exploitation agricole, jardinière, maraîchère, sylvicole, viticole, piscicole, apicole, cynégétique ou à un but d'utilité publique.

Or, 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.

Dès lors, je maintiens ma position antérieure du 21 novembre 2016, et 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 un agrandissement, voire une démolition et reconstruction de certains volumes bâtis et la création d'un deuxième logement moyennant un changement d'affectation des anciennes annexes agricoles, sans lien direct et fonctionnel avec l'agriculture, ne peut en aucun cas être autorisé.

Seule l'installation d'un ascenseur dans le logement existant sans agrandissement aucun de l'emprise au sol et de la surface construite brute saura être acceptée.

De plus, je tiens à vous rappeler que la levée prétendument « exacte » de la situation initiale figurant aux plans soumis est imprécise, voire même incorrecte, notamment en ce qui concerne la taille des fenêtres et la hauteur des toitures.

Dès lors, je vous invite à revoir vos plans et de me soumettre des plans précis et corrects aussi bien de la situation initiale que de celle envisagée, respectant la législation et les jurisprudences en la matière pour approbation. Sachez que je ne tarderai pas à établir une autorisation et de procéder à une levée de la fermeture de chantier dès réception de ces plans. (...) ».

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 27 novembre 2017, Madame ..., veuve ... et Madame ..., ci-après désignées par « les consorts ... », firent introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision précitée du ministre du 25 août 2017 « portant refus d'une demande d'autorisation présentée en date du 13 janvier 2017 ».

Dans son jugement du 28 janvier 2019, le tribunal releva que l'information contenue dans le courrier du 25 août 2017 que l'installation d'un ascenseur était susceptible d'être autorisée, une fois que des plans précis et corrects aient été introduits, n'est pas à qualifier de décision susceptible de recours mais de simple déclaration d'intention en attendant l'introduction de plans plus précis, de sorte que seul le refus d'autorisation suivant les plans soumis, hormis l'installation d'un ascenseur, est susceptible de recours. Le tribunal s'est ensuite déclaré compétent pour connaître d'un recours en réformation, a déclaré ledit recours introduit en ordre principal recevable et a dit, qu'en conséquence, il n'y avait pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation. Par ailleurs, le tribunal a retenu que le recours était à examiner par rapport à la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la

nature et des ressources naturelles, ci-après « *la loi du 18 juillet 2018* » et a invité les parties à déposer, chacune, un mémoire additionnel, qui était à entendre comme mémoire récapitulatif de l'ensemble des moyens et motifs qu'elles entendaient invoquer, le tribunal ayant retenu que tout moyen ou motif non expressément développé dans le mémoire récapitulatif était censé être abandonné.

Par jugement du 15 juillet 2019, le tribunal, après avoir donné acte aux parties demanderesse qu'elles renonçaient à leur mémoire récapitulatif, déclara le recours en réformation non justifié et les en débouta tout en rejetant leur demande en indemnité de procédure et en les condamnant aux frais.

Pour arriver à cette conclusion, le tribunal statuant suivant un recours en réformation dans le cadre de la loi du 18 juillet 2018, tel que retenu par le jugement non appelé du 28 janvier 2019, constata tout d'abord que l'immeuble litigieux se trouve en zone verte d'après l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 et analysa le lien fonctionnel, contesté par la partie étatique, par rapport à l'une des activités permises dans la zone verte aux fins de pouvoir donner lieu à une construction afférente. Concernant la vérification du lien fonctionnel en question, le tribunal retint que s'il était établi que Madame ..., veuve ..., aujourd'hui à la retraite, avait été à la tête d'une exploitation agricole à l'endroit par le passé, les dispositions strictes des articles 6 et 7 de la loi du 18 juillet 2018 imposeraient toutefois de retenir qu'à l'heure où le tribunal statua, ce lien fonctionnel ne se trouvait plus vérifié, étant entendu qu'à ce moment les demanderesse ne se trouvaient plus à la tête d'une exploitation agricole ni n'exerçaient aucune activité agricole.

En conséquence, le tribunal décida que le refus d'accorder l'autorisation sollicitée se trouvait justifié au regard des dispositions de la loi du 18 juillet 2018 dans la mesure où l'affectation envisagée, à savoir l'habitation, n'était pas conforme aux exigences posées par son article 7, paragraphe (3), à défaut d'exercice actuel d'une activité agricole, sans qu'il ne fût nécessaire pour le tribunal d'examiner les autres motifs de refus invoqués, tenant notamment en celui tiré de la création d'un second logement voire celui fondé sur un changement de destination de l'immeuble existant et sans que par ailleurs il ne fût nécessaire d'analyser l'impact des travaux envisagés sur la beauté et le caractère du paysage, du sol, du sous-sol, des eaux, de l'atmosphère, de la flore, de la faune et du milieu naturel en général au sens de l'article 62 de la même loi. Le tribunal décida encore que les demanderesse n'étaient pas fondées à invoquer une nécessité de mise en balance entre les considérations tenant à la protection de la nature et celles tenant au droit d'un propriétaire de continuer à vivre dans son habitation, même si sa mobilité était devenue réduite.

De même, le tribunal estima que les références faites respectivement par les demanderesse à une absence de servitudes environnementales spécifiques sur la parcelle du ... et aux dispositions urbanistiques de la commune de ... n'étaient pas revêtues d'un caractère pertinent dans le cadre du litige leur soumis. De même, la violation alléguée de l'article 16 de la Constitution, garantissant la protection du droit de propriété, en cas d'expropriation autrement que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité ne se serait pas trouvée vérifiée non plus dans le chef de Madame ..., veuve ..., propriétaire des lieux, dans la mesure où une rénovation voire une transformation matérielle resteraient toujours possibles à condition que l'ancienne affectation fut maintenue voire que l'affectation du moment soit compatible avec les dispositions de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, sans que l'arrêt invoqué de la Cour constitutionnelle du 26 septembre 2008 (n° 46 du registre) ne soit de nature à interférer de façon à voir aboutir à une conclusion différente.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 21 août 2019, les consorts ... ont fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 15 juillet 2019 dont ils sollicitent la réformation, sinon l'annulation principalement en vue de voir réformer sinon annuler la décision ministérielle critiquée du 25 août 2017 avec renvoi, le cas échéant, du dossier devant l'autorité

compétente en prosécution de cause, sinon, subsidiairement, voir procéder à une visite des lieux avec, le cas échéant, au besoin, saisine de la Cour constitutionnelle par voie préjudicielle sur la question de savoir en substance si l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018 telle qu'interprétée par le tribunal ne s'analysait pas en une expropriation telle que visée par ledit article 16 de la Constitution, sans qu'une indemnité juste ne soit allouée au propriétaire.

L'Etat, de son côté, demande à voir rejeter l'appel dans son intégralité pour ne pas être fondé.

Le jugement du 28 janvier 2019 n'ayant pas été entrepris, la Cour est amenée à statuer suivant un recours en réformation en appliquant les dispositions de la loi nouvelle du 18 juillet 2018, cette solution rejoignant celle balisée par la Cour à travers ses arrêts de principe du 13 décembre 2018 (inscrits sous les numéros du rôle respectifs 41111C et 41218C).

Le tribunal ayant toisé le litige sur la question préalable de l'existence d'un lien fonctionnel suffisant entre l'ancienne activité exercée par Madame ..., veuve ..., actuellement à la retraite, à savoir l'activité agricole, et la demande de transformation pour rendre l'habitation concernée au ... conforme aux exigences de son handicap physique et de ses infirmités dues à son grand âge (ainsi qu'à l'époque de ceux de feu son mari), c'est cette question qui se pose également en premier lieu à la Cour.

Il est constant que l'immeuble concerné, à savoir le ..., représente une ferme isolée, en dehors de tout périmètre d'agglomération, et se trouve en zone verte.

La loi du 18 juillet 2018 trouvant dès lors application, ce sont ses articles 6 et 7, visés de manière correcte par les premiers juges, qui sont appelés à être analysés en premier lieu également au niveau du présent appel.

L'article 7 renvoyant à l'article 6, il y a lieu de citer les dispositions essentielles de ces deux articles en commençant par l'article 7, tel que l'ont encore fait correctement les premiers juges.

L'article 7 de la loi du 18 juillet 2018 s'énonce comme suit :

« (1) Lorsqu'une construction existante située dans la zone verte compromet le caractère d'un site, le ministre peut ordonner que son aspect extérieur soit modifié de façon qu'elle s'harmonise avec le milieu environnant.

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

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

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

(3) Les constructions légalement existantes dans la zone verte ne peuvent être agrandies qu'avec l'autorisation du ministre et à condition que leur destination soit compatible avec l'affectation prévue à l'article 6. Aucune augmentation du nombre d'unités d'habitation n'est

autorisée, sauf le cas de logement intégré pour les constructions servant à l'habitation au sens de l'article 6, paragraphe 2. Le ministre peut prescrire, en cas de demande d'augmentation de l'emprise au sol ou de la surface construite brute de la construction existante, une emprise au sol maximale ou une surface construite brute maximale du projet de construction à autoriser.

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

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

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

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

Une rénovation comprend les travaux consistant à remettre dans un bon état un volume bâti existant fonctionnel et peut comprendre un changement d'équipements vétustes ainsi que la modification des murs intérieurs non porteurs et de la distribution des locaux tout en maintenant l'ensemble des dalles, des murs extérieurs et de la toiture dans leurs dimensions actuelles.

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

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

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

L'article 6 de la même loi, intitulé « règles concernant les nouvelles constructions », auquel l'article 7 renvoie plus particulièrement en ses paragraphes (2) et (3), est 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^{er} 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.

(...)

6° Par activités d'exploitation qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel, on entend la détention en plein air d'animaux de pâturage. Seules sont autorisées de petites constructions pour abriter ces animaux. Un règlement grand-ducal précise la surface maximale de ces abris en fonction de la surface de la prairie et du nombre des animaux.

7° Un règlement grand-ducal détermine les dispositions à respecter relatives aux dimensions, au nombre, à la surface, à l'implantation, à la durabilité et à l'intégration des constructions.

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

(...) ».

Aux termes de la loi du 18 juillet 2018, la zone verte est réservée en principe aux constructions énumérées à son article 6 qui prévoit à travers son paragraphe (1) que celles-ci doivent plus particulièrement avoir « 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 ».

L'article 7, paragraphe (3) de la même loi renvoie à son article 6 comme suit : « *Les constructions légalement existantes dans la zone verte ne peuvent être agrandies qu'avec l'autorisation du ministre et à condition que leur destination soit compatible avec l'affectation prévue à l'article 6.* » (...)

Les premiers juges ont pu valablement dégager à partir de l'ensemble des éléments leur soumis que le projet des appelantes s'analyse non pas en un simple projet de rénovation mais en un projet d'agrandissement aux termes du paragraphe (3) de l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018.

Ils ont encore dégagé à partir de ce constat l'autre élément correct qui consiste à dire que des travaux qualifiés de travaux d'agrandissement ne sont autorisables qu'à condition que l'affectation de la construction soit conforme à l'une des affectations visées à l'article 6 précité de la loi du 18 juillet 2018.

En l'espèce, il est constant que seule l'affectation agricole entre en ligne de compte, à l'exclusion de toutes les autres énumérées audit article 6, lesquelles ne sont exercées, ni n'ont été exercées par le passé par l'une des deux demandresses en autorisation.

Pour débouter les requérantes de leur recours, le tribunal a retenu que c'est le lien certain et durable avec les activités d'exploitation agricole prévu par l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 18 juillet 2018 qui ne se trouvait pas vérifié en l'espèce, le ... servant actuellement uniquement à l'habitation des appelantes et celles-ci n'exerçant pas ou plus l'activité agricole.

Dans ce contexte, il serait insuffisant, d'après les premiers juges, que les propriétés immobilières entourant l'immeuble litigieux, à savoir les terrains à vocation agricole, dont il n'est pas contesté qu'ils sont exploités non pas par les appelantes actuelles mais par d'autres exploitants, pour pouvoir retenir l'exercice à l'heure actuelle dans le chef des intéressées d'une activité d'exploitation agricole exercée à titre principal conformément à l'article 6, paragraphe (2), de la loi du 18 juillet 2018 et plus loin de la loi du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales, ci-après « *la loi du 27 juin 2016* ».

Le tribunal de préciser à cet égard que les constructions servant à l'habitation, admises aux termes dudit paragraphe (2) de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 sont celles qui sont nécessaires à l'activité agricole et qu'un lien fonctionnel direct doit exister entre la construction servant à l'habitation et l'exploitation agricole, le législateur ayant précisé que l'activité agricole *doit nécessiter* la présence rapprochée permanente du chef d'exploitation. Tel ne serait manifestement pas le cas pour les terrains donnés en location à de tierces personnes en relation avec une exploitation agricole exercée par ces tiers, la présence du bailleur des fonds à proximité de ces terrains ne serait pas, de manière évidente, nécessaire à ladite exploitation.

Toujours d'après le tribunal, les conditions dans lesquelles les constructions existantes en zone verte peuvent être rénovées, transformées matériellement ou agrandies seraient strictement réglementées par l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018 qui consacrerait plus particulièrement la possibilité de faire valoir des droits acquis en cas de rénovation ou de transformation matérielle, mais qui ne permettrait de réaliser de tels travaux, sous autorisation du ministre, qu'à condition que la destination antérieure soit maintenue, même si, le cas échéant, elle ne serait pas compatible avec les affectations prévues à l'article 6. Ainsi, les dispositions de l'article 7, paragraphe (3), de la même loi seraient claires en ce qui concerne l'hypothèse d'un agrandissement, cas de figure visé en l'espèce, en ce sens que de tels travaux, indépendamment de leur envergure exacte, du moment qu'ils impliquent une augmentation du volume bâti, de l'emprise au sol ou de la surface construite brute, ne

sont autorisables qu'à la condition que leur destination soit compatible avec l'affectation prévue « à l'article 6, paragraphe (3), de l'article 7 ».

Le tribunal de conclure que dans ces conditions, les appelantes actuelles n'auraient pas été fondées à invoquer un droit acquis du fait que la maison était à l'époque utilisée en relation avec une exploitation agricole en vue d'entreprendre les travaux d'agrandissement tels qu'ils ont été envisagés dans le cas d'espèce.

A partir de l'ensemble des considérations ainsi menées, le tribunal estima que le refus du ministre d'accorder l'autorisation litigieuse était justifié au regard précisément des dispositions de la loi du 18 juillet 2018, dans la mesure où l'affectation envisagée, à savoir l'habitation, n'était pas conforme aux exigences posées par son article 7, paragraphe (3), sans qu'il ne fût nécessaire, aux yeux du tribunal, d'examiner les autres motifs de refus invoqués, à savoir le motif fondé sur la création d'un second logement voire celui fondé sur un changement de destination.

En se plaçant dans l'hypothèse de l'agrandissement, telle que valablement retenue par le tribunal eu égard à l'envergure et à la consistance des travaux projetés, la Cour estime qu'il y a effectivement lieu de faire une application combinée des dispositions des articles 7, paragraphe (3) et 6, paragraphe (1), de la loi du 18 juillet 2018.

Dans la mesure où l'article 7, paragraphe (3), précise que les constructions légalement existantes dans la zone verte ne peuvent être agrandies qu'avec l'autorisation du ministre et à condition que leur destination soit compatible avec l'affectation prévue à l'article 6, il renvoie globalement mais nécessairement aux affectations énumérées audit article 6 et ce, plus particulièrement, à son paragraphe (1).

Ce paragraphe (1) de l'article 6 en question exige que globalement les constructions dont s'agit doivent avoir un lien certain et durable avec au moins une des activités d'exploitation énoncées audit article.

En l'espèce, uniquement l'activité agricole peut être regardée comme étant pertinente pour le cas de figure soumis à la Cour.

Il est encore constant en cause qu'à l'âge actuel de ... ans, Madame ..., veuve ..., ne saurait plus raisonnablement exercer activement une activité agricole, tandis qu'il est tout aussi constant qu'elle a été, pendant des décennies, active en tant qu'exploitante agricole, à côté de son mari, feu Monsieur ..., et que cette exploitation a eu lieu à la fois au ..., construction actuellement litigieuse située en zone verte, de même qu'au ...

, situé à proximité.

Une lecture littérale des textes de loi sous revue, telle qu'opérée par le tribunal, emporte que des exploitants agricoles ayant vécu dans les murs de longue date, voire même y étant nés, dès qu'ils ont cessé l'activité agricole, ne rempliraient plus le lien fonctionnel certain et durable avec l'activité d'exploitation agricole mentionné à l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 18 juillet 2018.

Il est pourtant patent que pour des anciens exploitants agricoles de longue date, un caractère durable du lien avec l'activité agricole par eux menée durant des décennies ne saurait être sérieusement remis en cause.

Suivre l'interprétation opérée par les premiers juges reviendrait dans toute une série de cas pour l'ancien exploitant à perdre toute possibilité d'adapter utilement le logement dans lequel il s'est trouvé pendant des décennies en tant qu'exploitant agricole, une fois qu'un handicap physique ou simplement l'âge avancé exige que des transformations devaient être menées en vue de rendre possible son maintien dans les lieux. Si de tels travaux comportent alors des agrandissements, aucune autorisation afférente ne saurait être conférée, en suivant l'analyse menée par les premiers juges.

Or, le droit, également pour un ancien exploitant agricole, de pouvoir rester dans les lieux qu'il a habités pendant des décennies *qualitate qua*, une fois le grand âge atteint ou des infirmités physiques ou mentales révélées, sans que pour autant la personne ne veuille ou ne puisse quitter son logement afin de rejoindre une installation publique ou privée pour personnes âgées, se trouve consacré à un niveau supérieur à la simple loi.

Ainsi, l'article 11, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, tel que discuté librement à l'audience des plaidoiries, dispose que l'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

Le principe fondamental de la dignité humaine ne sous-tend non seulement les droits dits naturels de la personne humaine pris isolément et collectivement au sein de sa famille, ainsi que ceux de la collectivité familiale, mais sous-tend encore l'ensemble des droits et libertés fondamentales à garantir par l'Etat dans un Etat de droit.

Les droits naturels relevant du principe fondamental de la dignité humaine comportent notamment l'enracinement de l'être humain dans son territoire et son contexte social et familial. Plus précisément, ils comportent le droit pour une personne ayant vécu de longue date et de manière durable dans son logement, de pouvoir le transformer, même en l'agrandissant si nécessaire, de manière à le rendre compatible avec son handicap ou les exigences posées par son grand âge, voire les infirmités par elle encourues de la sorte, afin d'assurer aussi longtemps que raisonnablement possible un maintien dans les lieux, au mieux, dans un contexte familial.

Plus particulièrement encore ce droit au maintien dans les lieux pour une personne âgée doit se trouver vérifié par rapport à une construction en zone verte lorsque l'une des activités prévues par l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 18 juillet 2008 a été exercée par elle de manière vérifiée sur une période conséquente par rapport ou à partir des lieux en question ayant servi de maison d'habitation à la personne concernée, même si, en raison de son âge, elle ne l'exerce plus au moment où la question pertinente de l'autorisabilité de travaux en relation avec cette ancienne activité se trouve posée.

Cette interprétation s'impose d'autant plus que le même article 11 de la Constitution prévoit en son paragraphe 5 que c'est la loi qui doit régler également, du moins quant à ses principes, l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.

Garder possible le maintien à domicile d'une personne âgée, atteinte d'un handicap, au mieux dans un contexte familial, relève dès lors encore des exigences prévues dans le chef de l'Etat par l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, sur la toile de fond des obligations découlant pour l'Etat du paragraphe 1^{er} du même article 11 en ce qui concerne la garantie à offrir par lui face aux droits naturels de la personne humaine et de la famille.

La Cour est dès lors amenée à lire les dispositions des articles 6, paragraphe (1), et 7, paragraphe (3), de la loi du 18 juillet 2018 à l'aune des paragraphes 1^{er} et 5 de l'article 11 de la Constitution.

A l'aune des paragraphes 1 et 5 de l'article 11 de la Constitution, l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 doit se lire de telle sorte que le lien certain et durable avec les activités d'exploitation agricole y visées est à voir comme vérifié également dans l'hypothèse d'un ancien exploitant agricole ayant atteint un âge trop élevé pour pouvoir encore activement participer à ladite exploitation et qui durant des décennies s'est retrouvé habitant d'une construction située en zone verte, y légalement érigée, le caractère durable de son ancienne activité dans ces lieux doit être jugé suffisant pour maintenir pour l'avenir dans son chef le lien certain et durable avec l'activité agricole qu'il a exercée de longue date sans qu'il ne puisse être exigé par la loi dans le chef de cette personne qu'elle l'exerce encore activement au moment où la question de l'autorisabilité de travaux d'agrandissement au sens de l'article 7, paragraphe (3), de la même loi, dans l'intérêt de sa situation d'infirmité voire d'un handicap, doit être analysée.

Par conséquence, la Cour vient à la conclusion que le lien certain et durable avec l'activité agricole se trouve vérifié dans le cas d'espèce dans le chef de Madame ..., veuve ... du fait de son activité agricole de longue date dans les lieux, même si elle ne l'exerce plus activement à l'heure actuelle et qu'en tant que membre proche de sa famille, sa fille, même si elle n'est pas exploitante agricole, ni ne l'a été antérieurement, doit être également positivement prise en considération du moment que c'est elle qui rend possible le maintien dans les lieux de sa mère en exécution d'obligations naturelles de la famille faisant le reflet des droits naturels tels qu'inscrits à l'article 11, paragraphe (1), de la Constitution, à garantir par l'Etat.

Dès lors, par réformation du jugement dont appel, il y a lieu de considérer comme vérifié le lien certain et durable avec l'activité d'exploitation agricole prévu par le paragraphe (1) de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, de même que les exigences en résultant en combinaison avec les dispositions de l'article 7, paragraphe (3), de la même loi.

La Cour étant saisie de l'entière du fond de l'affaire en application de l'effet dévolutif de l'appel, il y a lieu, avant de statuer plus loin, d'ordonner une mesure combinée de visite des lieux avec comparution personnelle des parties aux fins de dégager *in situ* les éléments de fait sous-tendant le présent appel compte tenu des exigences de la loi du 18 juillet 2018 ensemble les principes supérieurs se dégageant y relativement plus particulièrement de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour administrative statuant à l'égard de toutes les parties en cause ;

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit justifié ;

réformant, dit que le lien certain et durable avec l'activité agricole, tel que prévu par l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et de ressources naturelles se trouve vérifié à suffisance, de même que les conditions issues dudit article 6 en combinaison avec l'article 7, paragraphe (3), de la même loi ;

avant tout autre progrès en cause, ordonne une visite des lieux avec comparution des parties au ... en date du 28 janvier 2020 à 11.00 heures ;

réserve tous droits et moyens des parties, ainsi que les dépens.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, président,
Henri CAMPILL, vice-président,
Martine GILLARDIN, conseiller,

et lu par le président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier de la Cour Jean-Nicolas SCHINTGEN.

S. SCHINTGEN

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 9 janvier 2020
Le greffier de la Cour administrative