

Audience publique du 14 juillet 2021

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

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 43558 du rôle et déposée le 16 septembre 2019 au greffe du tribunal administratif par Maître Steve Helminger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à L-..., ..., tendant à l'annulation d'une décision du ministre de l'Environnement du 27 mai 2019 portant refus de lui accorder une autorisation pour la « *remise en état d'une structure endommagée* » sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ..., section ... de ..., sous le numéro ..., au lieu-dit « ... », ainsi que de la décision confirmative du même ministre du 8 juillet 2019, intervenue sur recours gracieux ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 11 décembre 2019 ;

Vu le mémoire en réplique de Maître Steve Helminger déposé au greffe du tribunal administratif en date du 13 janvier 2020 pour compte de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 7 février 2020 ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Adrien Kariger, en remplacement de Maître Steve Helminger, et Monsieur le délégué du gouvernement Luc Reding entendus en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 3 février 2021.

Par un courrier du 23 février 2019, réceptionné le 5 mars 2019, 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 ayant pour objet la « *remise en état d'une structure endommagée* » sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ..., section ... de ..., sous le numéro ..., sur le fondement de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles modifiant 1° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ; 2° la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'administration de la nature et des forêts ; 3° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre syndicats

de communes et l'Etat et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, en abrégé « la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles », ci-après désignée par « la loi du 18 juillet 2018 », entrée en vigueur le 9 septembre 2018. Les travaux envisagés y furent décrits comme suit : « 1. Remplacer le toit endommagé par un toit en bâtituiles neuves ; 2. Rhabiller la structure en acier par des panneaux en bois à l'intérieur et des bâtituiles - panneaux à l'extérieur et une isolation entre les deux. Le tout par l'entreprise ... ».

A l'appui de sa demande, Monsieur ... donna à travers une lettre séparée « toutes les informations relatives à la conception et aux dimensions du projet à autoriser » en précisant que : « Le projet consiste à réparer en l'état les structures existantes endommagées par l'incendie.

Il s'agit de :

1. Un wagon de chemins de fer « huit chevaux — quarante hommes » de dimensions longueur 8 mètres, largeur 3 mètres, hauteur 2,2 mètres.
2. Un abri-outils en bois de dimensions : largeur 2,2 mètres, longueur 3,2 mètres, hauteur 2,2 mètres.
3. Un abri-machines en bois de dimensions : longueur 5 mètres, largeur 3,2 mètres, hauteur 2,2 à 3 mètres.
4. Un toit en bois et bâti-tuiles, recouvrant le tout, de dimensions : longueur 10 mètres, largeur 9 mètres, hauteur 2,2 à 3 mètres.
5. Six abri-buches et un abri-rondins, adossés aux façades nord et sud.
6. Un réservoir d'eau de pluie de contenance 1 mètre cube [...] ».

A travers une deuxième lettre séparée, intitulée « Une preuve que la construction est légalement existante », il donna à considérer que : « L'essentiel des constructions concernées a été légalement érigé avant toute exigence d'autorisation par le ministre.

Il s'agit de :

1. du wagon de chemins de fer,
2. de l'abri-outils en bois,
3. de l'abri-machines en bois,

érigées par mon père, ..., originaire de ..., dans les années ..., pour le confort des jardiniers, fruitiers et forestiers de sa famille.

Une preuve écrite n'existe pas, mais je peux me mettre à la recherche de témoignages.

Les accessoires qui auraient peut-être demandé une autorisation ministérielle sont :

1. le toit en bois et bâti-tuiles dont j'ai fait recouvrir le tout par dans les années 2000 afin d'éviter à mes 75 ans de monter réparer chaque année les toits endommagés;
2. les abri-buches et abri-rondins, afin de stocker le bois isolé du sol et à l'abri de la pluie ;
3. le réservoir d'eau de pluie, nécessaire aux plantations.

J'espère qu'une autorisation ex post pour ces accessoires n'est pas requise. [...] ».

Par décision du 27 mai 2019, référencée sous le numéro ..., le ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, ci-après désigné par « le ministre », refusa de faire droit à la demande d'autorisation sur base des motifs et considérations suivants :

« [...] En réponse à votre requête du 23 février 2019 par laquelle vous sollicitez l'autorisation pour la reconstruction d'une structure endommagée sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de ...: 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.

D'abord, je tiens à vous informer que conformément à l'article 7, paragraphe 6 de la loi précitée, toutes les constructions en zone verte qui ont été démolies ou démontées ne peuvent être reconstruites qu'en vertu des dispositions de l'article 6 de la présente loi.

En ce qui concerne l'installation d'un wagon de chemin en fer, celle-ci est interdite en zone verte. L'article 11 de la loi précitée définit que le stationnement de roulottes, de caravanes et de mobilhomes n'est permis que sur les terrains de campings existants en zone verte dûment autorisés et que dans les zones de sports et de loisirs ou zones de camping où un stationnement permanent de roulottes, caravanes et mobilhomes est prévu et qui sont spécialement aménagées à cet effet.

En matière des autres constructions (abris-outils, abri-machines, toit, abri-buches, abri-rondins, réservoir d'eau), celles-ci ne sont pas conformes à l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi précitée qui prévoit que sont conformes à l'affectation de la zone verte et dès lors autorisables 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.

Selon l'alinéa 4 de ce même paragraphe, les activités d'exploitation agricole, horticole, maraîchère et viticole doivent être opérées à titre principal au sens de la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales.

Dès lors, je vous invite à enlever toute construction déjà érigée sans autorisation pour le 31 juillet 2019 au plus tard. [...] ».

Par un courrier du 28 mai 2019, Monsieur ... introduisit un recours gracieux à l'encontre de la décision de refus, précitée, du 27 mai 2019, qui est libellé comme suit :

« Je soussigné, ..., né le ... à ..., forme par la présente un recours gracieux auprès de votre administration. En effet, vos services m'ont informé, via un mail en date du 27 mai 2019, que vous ne sauriez réserver une suite favorable au dossier 92913. Cette décision me semble être le fruit de malentendus :

- 1. Ad 2^e paragraphe du mail : je ne demande pas une reconstruction mais une réparation du wagon installé par mon père dans les année 1950, donc légal.*

2. *Ad 3^e paragraphe du mail : je ne demande pas de stationnement d'habitats de camping.*
3. *Ad 4^e paragraphe : comme le wagon, les autres constructions ont un lien certain et durable avec les activités d'exploitation - agricole, horticole, maraîchères et sylvicole depuis mes ancêtres ; je n'ai fait qu'ajouter un brin de viticulture, et planter plus d'un hectare de forêt — et j'ai géré les surfaces au plus près de leur état naturel. Le témoin de ces activités, à ma connaissance le dernier, mon ami ... de ..., Conseiller d'Etat, est décédé.*
4. *Ad 5^e paragraphe : mes activités en zone verte sont opérées à titre principal depuis ma retraite de ... en ..., et je me considère depuis que j'habite le Luxembourg comme un soutien au développement durable des zones rurales.*
5. *Ad 6^e paragraphe : les toits aménagés sans demande d'autorisation n'ayant eu pour but que de stabiliser et protéger les constructions légalement existantes, je vous prie de bien vouloir ex post m'autoriser à les réparer et non les détruire. [...] ».*

Le 8 juillet 2019, le ministre confirma son refus au motif que le recours gracieux ne comporterait aucun nouvel élément justifiant une décision autre que celle prise le 27 mai 2019, tout en précisant que le projet litigieux serait contraire aux dispositions des articles 6, 11 et 81 de la loi du 18 juillet 2018.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 16 septembre 2019 et inscrite sous le numéro 43558 du rôle, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation de la décision, précitée, du 27 mai 2019 portant refus de lui accorder une autorisation en vue de la « *remise en état d'une structure endommagée* », ainsi que de la décision confirmative du même ministre du 8 juillet 2019, intervenue sur recours gracieux.

En vertu de l'article 68 de la loi du 18 juillet 2018 sur base de laquelle la décision déferée a été prise : « *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, 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 son recours et au-delà des faits et rétroactes exposés ci-dessus, le demandeur explique que ce serait depuis des décennies que sa famille entretiendrait des parcs à bestiaux, des jardins, des vergers et des bois sur son terrain sis en zone verte, inscrit au cadastre de la commune de ..., section ... de ..., sous le numéro

Il donne à considérer que son père y aurait érigé dans les années ..., donc avant toute exigence d'une autorisation ministérielle, une construction composée d'un wagon de chemin de fer, ainsi que d'un abri-outils et d'un abri-machines en bois. Au fil des années et toujours avant qu'une autorisation n'aurait été requise, cette construction aurait été modifiée pour avoir pris l'aspect d'un petit chalet en bois avec toiture à double pente, le demandeur insistant sur le fait que la construction litigieuse n'aurait rien d'un wagon de chemin de fer ou d'un mobilhome, respectivement d'un quelconque autre engin mobile pouvant être comparé à une roulotte pour être dépourvue d'axes de roues « *et autres* » caractérisant de tels engins.

Il donne à considérer qu'en date du 29 novembre 2018, un incendie aurait ravagé « ces abris », tout en précisant que la destruction n'aurait pas été totale, mais que la structure portante ainsi qu'une partie de la toiture auraient pu être conservées.

Il met en exergue que sa volonté serait de rénover les abris en question avant l'hiver dans l'optique de continuer l'exploitation de ses parcelles dans des conditions confortables.

Il précise que sa demande d'autorisation du 23 février 2019 aurait pour objet la remise en état de ces anciens abris par l'apposition d'une toiture et de panneaux en bois en vue de rhabiller la structure portante actuelle, tout en ajoutant qu'il souhaiterait, par ailleurs, isoler son bien pour le rendre utilisable en hiver.

En droit, le demandeur reproche de prime abord au ministre d'avoir fait une lecture erronée de l'article 7, paragraphe (6) de la loi du 18 juillet 2018.

Il avance que si, dans leur sens courant, les verbes « *démolir* » et « *démonter* » y employés requerraient une participation active de la part du propriétaire du bien dans la dégradation des constructions, en l'espèce, la destruction du bien serait due à un cas fortuit, de sorte que ni le prescrit de « *ce paragraphe (6)* » ni le respect des conditions prévues à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 ne seraient requis pour la remise en état de la construction composée d'un wagon de chemin de fer ainsi que d'un abri-outils et d'un abri-machines en bois.

Il soutient que si le législateur avait voulu y inclure les cas de dégradations d'un bien par cas fortuit, il aurait utilisé le verbe « *détruire* » plutôt que ceux de « *démolir* » et de « *démonter* », tout en soulignant que ceux-ci supposeraient, de surcroît, et toujours dans leur sens usuel du terme, l'annihilation totale des biens.

En l'espèce, dans la mesure où la structure portante des différentes constructions de même qu'une partie de la toiture existeraient toujours, celles-ci ne pourraient être considérées comme étant démolies ou démontées, de sorte qu'en considérant que les abris litigieux nécessiteraient d'être reconstruits, le ministre aurait, de surcroît, fait une application abusive de l'article 7, paragraphe (6) de la loi du 18 juillet 2018.

En se prévalant de la jurisprudence du tribunal administratif en la matière, il fait valoir que comme il s'agit, en l'espèce, d'apposer un nouveau toit, en réparation de l'ancien toit endommagé par le feu, ainsi que quatre plaques en bois et une isolation sur une structure existante, les travaux litigieux devraient s'entendre comme une remise en état d'un bâtiment, respectivement comme une « *rénovation* » au sens de l'article 7, paragraphe (5), alinéa 4 de la loi du 18 juillet 2018 et non comme sa reconstruction.

Il s'ensuivrait que le ministre, en fondant son refus sur l'article 7, paragraphe (6) de la loi du 18 juillet 2018 en lieu et place de l'article 7, paragraphe (2) de la même loi concernant la rénovation des constructions existantes, se tromperait de base légale.

Le demandeur conteste ensuite l'application, en l'espèce, de l'article 11, respectivement 81 de la loi du 18 juillet 2018 s'agissant de la construction en forme de wagon de chemin de fer.

Il donne à considérer que ledit abri n'aurait depuis longue date plus les caractéristiques d'un wagon de chemin de fer, tout en soulignant que conformément à l'article 2 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques qui définit un véhicule comme étant un « *moyen de locomotion sur roue* », un « habitacle » s'entendrait, dans son sens courant, comme une partie d'un véhicule automobile où s'installent les passagers.

Après avoir cité la définition du terme de « *construction* » telle que prévue à l'article 3, point 26° de la loi du 18 juillet 2018, il met en exergue que la construction litigieuse sous forme de wagon de chemin de fer aurait une dimension de 24 m², qu'elle ne disposerait pas de roues, qu'elle serait inamovible, qu'elle serait assemblée de façon durable depuis 70 ans et qu'elle serait « *disposée à la surface du sol* ».

Il conclut qu'au regard des différentes définitions et des caractéristiques de la construction litigieuse sous forme de wagon de chemin de fer énoncées ci-dessus, il serait indubitable que celle-ci constituerait une construction au sens de la loi du 18 juillet 2018 et que l'article 7, paragraphe (2) de cette même loi serait applicable pour justifier sa remise en état.

Le refus ministériel en ce qu'il se base sur l'article 81 de la loi du 18 juillet 2018 relatif au stationnement de roulottes serait dès lors non justifié.

S'agissant ensuite de l'invocation par le ministre de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 en ce qui concerne les « *autres constructions* », le demandeur, après avoir soutenu que l'érection d'une nouvelle construction au sens de l'article 3, point 26° de la loi du 18 juillet 2018 devrait s'entendre comme la construction d'un bâtiment nouveau *via* l'assemblage de matériaux reliés ensemble de façon durable, fait valoir que l'apposition d'un toit, de panneaux en bois et d'une isolation sur une structure existante ne rentrerait pas dans cette définition pour concerner, au contraire, la remise en état d'une construction existante.

Il donne à considérer que si la structure existante litigieuse était conforme à l'article 3, point 26°, précité, et si suivant la jurisprudence du tribunal administratif une construction existante devait être « *dûment autorisée* », les constructions litigieuses auraient toutes été érigées dans les années 50, de sorte qu'aucune autorisation ministérielle n'aurait été requise.

Il s'ensuivrait que ce serait l'article 7, paragraphe (2) de la loi du 18 juillet 2018 et non pas l'article 6 de la même loi qui devrait s'appliquer en l'espèce.

A titre superfétatoire, le demandeur rappelle que, depuis les années 50, sa famille et lui-même exploiteraient la parcelle concernée dans le respect du développement durable et des objectifs fixés à l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 2018, tout en soulignant que sa demande de remise en état ne ferait que rétablir la situation telle qu'elle aurait existé avant l'incendie et depuis 70 ans.

Il estime encore que l'impact de ces constructions sur la zone verte serait marginal, tout en se référant, à cet égard, à l'avis du préposé de l'administration de la Nature et des Forêts qui ne s'opposerait pas à sa demande d'autorisation.

Il avance qu'en refusant la remise en état des constructions litigieuses, le ministre lui ferait subir une double peine, en ce que, au-delà du fait d'avoir perdu de nombreux souvenirs par l'incendie, il ne pourrait plus exploiter ses terres familiales.

Il fait valoir qu'une application trop restrictive de la loi risquerait d'aller à l'encontre de la *ratio legis* de celle-ci en empêchant des activités qui ne nuiraient pas aux objectifs de la zone verte et qui contribueraient, au contraire, à sa conservation.

Il s'ensuivrait que les décisions de refus déferées manqueraient de tout fondement et seraient dès lors à annuler.

Dans son mémoire en réponse et en fait, le délégué du gouvernement reprend, en substance, les faits et rétroactes tels que relatés ci-dessus.

En droit, il soutient tout d'abord qu'il serait impossible d'autoriser *ex post* les constructions illégalement érigées.

Il donne à considérer que Monsieur ... aurait, au fil des années, successivement ajouté de nombreuses constructions, dont une partie aurait été endommagée lors d'un incendie, sans disposer d'une autorisation ministérielle à cet égard. Il renvoie, dans ce contexte, à la lettre que le demandeur a annexée à sa demande d'autorisation et dans laquelle celui-ci avouerait que certains « accessoires » auraient nécessité une autorisation, à savoir le toit en bois et bâti-tuiles recouvert par ... dans les années 2000, les abris-buches et les abri-rondins aux fins de stocker le bois isolé du sol et de le mettre à l'abri de la pluie, ainsi que le réservoir d'eau de pluie, nécessaire aux plantations.

Il avance que les photographies du site montreraient en sus de cela d'autres constructions plus ou moins récentes et en tout cas érigées après 1965, à savoir un espace barbecue couvert, une structure de type pergola, une terrasse, des chemins reliant le tout avec du pavé, ainsi qu'un abri adjacent au wagon de chemin de fer, tout en soulignant que dans la mesure où toutes ces constructions auraient été érigées sans autorisation, une autorisation *ex post* ne pourrait être accordée que pourvu que ces constructions soient compatibles avec les activités d'exploitation limitativement énumérées dans la loi du 18 juillet 2018. Il ajoute que les constructions endommagées lors de l'incendie ne pourraient, par ailleurs, être rénovées que sous condition d'avoir été autorisées *ex post* et dans la mesure où les travaux de remise en état ne dépassent pas le cadre d'une simple rénovation.

Il soutient que seules les constructions indispensables aux activités d'exploitation telles que visées à l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi du 18 juillet 2018 seraient autorisables, en soulignant qu'il appartiendrait au demandeur d'une autorisation de démontrer le besoin réel de la nouvelle construction en zone verte. A cela s'ajouterait que les activités d'exploitation agricole, horticole, maraîchère et viticole devraient, par ailleurs, être opérées 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 ».

Dans la mesure toutefois où, en l'espèce, le demandeur n'exercerait aucune des activités énoncées à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 à titre principal, aucune autorisation *ex post* pour les constructions érigées illégalement, ni aucune autorisation pour

une rénovation (et encore moins pour une reconstruction) des constructions endommagées par l'incendie ne pourraient être accordées.

Il donne, à cet égard, à considérer que le Parquet aurait été informé de cet état de fait afin de décider s'il engage ou non une procédure pénale à l'encontre de Monsieur ... susceptible d'aboutir à une condamnation de remise en état.

Il s'ensuivrait que ces constructions érigées illégalement seraient à exclure du débat et que seule la construction en forme de wagon de chemin de fer pourrait, en l'espèce, entrer en ligne de compte pour l'octroi d'une autorisation pour avoir été mise en place avant l'année 1965.

S'agissant de l'applicabilité de l'article 7, paragraphe (6) de la loi du 18 juillet 2018 et de l'argumentation du demandeur que les termes « *démolir* » et « *démonter* » requerraient « *une participation active de la part du propriétaire du bien dans la dégradation des constructions* » et que, par conséquent, les constructions démolies par un cas fortuit seraient exclues de l'interdiction de les reconstruire, le délégué du gouvernement fait valoir que si, pour le terme de « *démontage* », l'action d'une personne serait requise, tel ne serait pas le cas d'une « *démolition* ».

Il avance que la loi du 18 juillet 2018 limiterait les conditions de son article 7, paragraphe (6) au simple fait que les constructions aient été démolies ou démontées, sans toutefois exiger que la construction ait été détruite par une personne et encore moins que cela ait été fait par le propriétaire des constructions lui-même.

Il rappelle, dans ce contexte, la logique de cette disposition qui consisterait dans la considération qu'une fois une construction existante en zone verte démolie ou démontée, le site serait considéré comme ne comportant aucune construction, entraînant qu'une nouvelle construction ne pourrait y être érigée, respectivement qu'une construction en état de délabrement nécessitant des travaux dépassant une simple rénovation ne pourrait être remise en état, que si elle remplit les conditions prévues à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018. Cela signifierait que la construction concernée devrait avoir un lien certain et durable et qu'elle soit indispensable à l'une des activités d'exploitation limitativement énumérées à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, à savoir les activités d'exploitation agricole, horticole, maraîchère, sylvicole, viticole, piscicole, apicole, cynégétique, ou qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel.

Il souligne également que les constructions non couvertes par une autorisation ministérielle ni érigées avant toute exigence d'une telle autorisation ne pourraient être rénovées, ni *a fortiori* reconstruites qu'à condition d'être conformes à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018.

Il soutient que la question de la qualification de démolition ou de démontage du wagon de chemin de fer aurait pour corollaire celles de savoir si la construction existe légalement, respectivement si son état de délabrement est tel que sa remise en état dépasse le cadre d'une simple rénovation.

Il insiste, à cet égard, sur le fait que comme la construction litigieuse n'aurait pas été isolée avant l'incendie et que le demandeur ne pourrait demander plus que ce qui est couvert

par un droit acquis, l'isolation, outre le fait de soulever la question d'un éventuel changement d'affectation illégal, ne serait en tout état de cause pas autorisable.

Il avance que, même à supposer que Monsieur ... renoncerait à l'isolation de cette construction, les travaux envisagés dépasseraient de loin une rénovation au sens de la loi du 18 juillet 2018.

Il fait valoir que la jurisprudence citée à cet égard par le demandeur par rapport à la notion de rénovation serait aujourd'hui obsolète dans la mesure où elle aurait été établie sous l'égide de l'ancienne loi, à savoir la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après désignée par « la loi du 19 janvier 2004 », et où la nouvelle loi du 18 juillet 2018 contiendrait en son article 7, paragraphe (5), alinéa 4 une définition bien précise de cette notion.

Ainsi, si la loi exigeait que le bâtiment soit fonctionnel, c'est-à-dire qu'il puisse, au moment de la demande, servir l'affectation à laquelle il est destiné, il serait, en l'espèce, indéniablement question de ruines, le délégué du gouvernement insistant plus particulièrement sur le fait que la construction litigieuse ne pourrait actuellement plus être utilisée pour avoir été pratiquement entièrement détruite par l'incendie. Il s'ensuivrait qu'elle ne pourrait pas être considérée comme étant fonctionnelle au sens de l'article 7, paragraphes (2) et (5) de la loi du 18 juillet 2018.

Il ajoute encore que si le même article 7 limiterait les travaux de rénovation au changement d'équipements vétustes, ainsi qu'à la modification des murs intérieurs non porteurs et à la distribution des locaux, tout en exigeant que l'ensemble des dalles, des murs extérieurs et de la toiture soient maintenus, tel ne serait pas le cas en l'espèce, dans la mesure où la mise en place d'un nouveau toit, de nouveaux murs extérieurs avec, le cas échéant, d'une isolation dépasserait de loin une simple rénovation au sens de cette disposition.

Il conclut que les travaux litigieux seraient à qualifier de reconstruction qui, conformément au paragraphe (6) de l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018, ne pourrait être autorisée que pourvu que le demandeur exerce à titre principal une des activités limitativement énumérées à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018.

Quant à l'argumentation du demandeur que le wagon de chemin de fer ne pourrait tomber sous l'application des articles 11 et 81 de la loi du 18 juillet 2018 faute de constituer une roulotte ou assimilable, le délégué du gouvernement avance qu'il suffirait qu'il s'agisse d'une partie d'un véhicule pouvant servir soit d'abri ou de séjour temporaire, soit à l'exercice d'une activité temporaire, tout en soulignant que le fait d'enlever les roues à un wagon et de le rendre prétendument inamovible n'enlèverait pas à ce wagon la qualité de roulotte ou d'habitable assimilable.

Il conclut que le wagon litigieux tomberait dès lors sous la double définition aussi bien de construction que de roulotte, de sorte que les articles respectifs lui seraient applicables.

En ce qui concerne plus précisément l'application de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 et la notion de « *bâtiment existant fonctionnel* », le délégué du gouvernement reproche au demandeur d'avoir cité l'article concerné de manière incomplète en s'arrêtant au mot « *existant* », tout en y ajoutant des éléments inexistantes à l'article 3, point 26° de la loi.

Il donne à considérer que ledit point 26° de l'article 3 de la loi du 18 juillet 2018 ne mentionnerait pas « *la construction d'un bâtiment nouveau via...* », tout en soutenant que ce rajout artificiel serait destiné à justifier la thèse du demandeur selon laquelle la mise en place d'un toit, de panneaux en bois et d'une isolation tomberaient sous la définition d'une simple rénovation.

Il estime que le demandeur ferait dès lors complètement abstraction de la loi qui établirait pourtant très précisément ce qu'il faut entendre par une simple rénovation ou par une reconstruction.

S'agissant de l'affirmation du demandeur que « *l'impact de ces constructions sur la zone verte est marginal* », il avance que le cas d'espèce serait exemplaire pour la multiplication incontrôlée de constructions en zone verte.

Il insiste sur le fait que les photographies versées en cause montreraient très bien à quel point ces diverses constructions auraient « *constellé* » la parcelle concernée se trouvant en zone verte qui serait censée être maintenue dans son état naturel, respectivement du moins à ne pas être couverte de diverses constructions de loisirs.

Le délégué du gouvernement réfute ensuite l'affirmation du demandeur suivant laquelle le préposé de l'administration de la Nature et des Forêts ne se serait pas opposé au projet litigieux.

Il conteste, enfin, l'argumentation du demandeur que les constructions litigieuses ne nuiraient pas aux objectifs de la loi, en insistant sur le fait qu'en zone verte règnerait le principe de la non-constructibilité, sauf de rares exceptions prévues par la loi. Il rappelle que ces objectifs ne seraient à analyser qu'une fois la preuve établie de l'exercice d'une activité tombant sous l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

Il ajoute que le principe même de la non-constructibilité applicable pour la zone verte appellerait comme corollaire une interprétation stricte des exceptions légalement prévues, de sorte que la jurisprudence relative à la notion d'« *utilité publique* » au sens de l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004 resterait applicable sous la loi du 18 juillet 2018.

Dans son mémoire en réplique et quant aux faits, le demandeur insiste sur sa bonne foi et sur le caractère non attentatoire à l'environnement des constructions litigieuses en l'espèce.

En droit et quant à l'impossibilité alléguée d'autoriser *ex post* les constructions illégalement érigées, il précise, à titre préalable, que contrairement à ce qu'affirme la partie étatique dans son mémoire en réponse, l'abri-machine adjacent au bâtiment en forme de wagon de chemin de fer aurait été érigé avant 1965 et devrait dès lors être considéré comme bâtiment légalement autorisé et, à ce titre, rentrer dans le champ d'application de l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018 et non dans celui de l'article 6 de cette même loi.

Il en serait de même du barbecue alors que seule la toiture de celui-ci aurait été érigée après l'adoption de la loi requérant une autorisation pour les constructions sises en zone verte.

En ce qui concerne les autres constructions sises en zone verte et érigées après 1965, il estime que la partie étatique extrapolerait leur impact dans la mesure où celles-ci, bien qu'érigées sans autorisation, auraient un caractère marginal et accessoire à la construction principale érigée dans la zone verte depuis plus de 70 ans.

Il fait valoir que s'il n'était pas contesté qu'il n'exerce aucune des activités prévues à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 à titre principal, les activités réellement exercées par lui sur son fonds, tels la plantation d'arbres ainsi que l'entretien ou la gestion de la forêt, s'inscriraient dans la même *ratio legis* que les différentes activités énoncées audit article 6 et autorisées en vertu de la loi, à savoir la protection de la nature.

Il donne à considérer que le fait que la condition que l'activité soit exercée à titre principal ne soit pas remplie dans son chef le mettrait dans une impasse, alors qu'étant en retraite, son occupation principale serait l'entretien de sa forêt et de son verger.

Il conclut qu'en pratique, l'application trop rigoureuse de la loi aboutirait à une situation inextricable pour lui en s'opposant tant du point de vue de la législation environnementale que du point de vue de la loi du 27 juin 2016 à son unique souhait qui serait celui de pouvoir entretenir la partie de forêt que sa famille aurait entretenue depuis deux générations dans le respect du développement durable et des objectifs de la loi du 18 juillet 2018.

S'agissant ensuite de l'applicabilité de l'article 7, paragraphe (6) de la loi du 18 juillet 2018, il donne à considérer que ce serait à tort que la partie étatique conclut que le terme de « *démolition* » au sens de cette disposition ne sous-entendrait pas la participation active d'une personne et le consentement du propriétaire des lieux, tout en insistant sur le fait qu'une application contraire mènerait à une situation juridique absurde en ce qu'elle empêcherait une personne ayant subi un incendie fortuit, voire même celle ayant subi un incendie criminel de pouvoir rétablir son fonds dans l'état qui a été le sien avant cette catastrophe.

Il soutient qu'une interprétation trop restrictive de l'article 7, paragraphe (6), précité, reviendrait à permettre, en cas de destruction d'un bien par cas fortuit ou par la faute d'un tiers, de « *rogner* » un droit acquis au propriétaire de ce bien, en contrariété avec la sécurité juridique, l'empêchant de voir sa situation restituée *ab initio*. Une telle interprétation serait encore contraire à l'irrévocabilité des actes administratifs individuels.

Il ajoute que si le fait que la démolition ou le démontage soient acceptés par le propriétaire puisse s'entendre comme une renonciation à cet acte administratif de sorte que la reconstruction y afférente lui soit refusée, une telle interprétation, lorsqu'il s'agit d'un incendie fortuit ou d'un acte d'un tiers, reviendrait à rendre toute construction légalement érigée en zone verte incertaine et dénuée de sécurité juridique et empêcherait le propriétaire de jouir de son fonds.

Il conclut que même à considérer qu'il s'agisse en l'espèce d'une reconstruction au sens de la loi du 18 juillet 2018, les travaux pour la remise en état de l'abri-machine et de la construction en forme de wagon devraient être autorisés dans la mesure où l'article 7, paragraphe (6) de la loi du 18 juillet 2018 ne s'appliquerait pas aux cas de force majeure ou aux destructions commises par un tiers.

Quant à l'affirmation de la partie étatique que les travaux envisagés ne permettraient pas de remettre en bon état un « *volume bâti fonctionnel* », il avance qu'il s'agirait en l'espèce d'identifier la destination de la construction en forme de wagon et celle de l'abri-machine adjacent.

En avouant que du fait de leur dégradation, ceux-ci n'auraient plus la même utilité qu'à l'époque de leur mise en place, il insiste sur le fait qu'ils pourraient toutefois toujours servir à l'exploitation de la forêt et à son entretien étant donné que la surface en béton du wagon pourrait être utilisée notamment pour y entreposer certains déchets verts ou d'autres biens nécessaires à l'exploitation. Cette remarque serait d'autant plus vraie pour l'abri-machine alors que celui-ci disposerait encore de trois de ses murs.

S'agissant ensuite de l'affirmation qu'une rénovation impliquerait que l'ensemble des dalles, des murs extérieurs et de la toiture soit conservé, il soutient que la partie étatique ferait une interprétation abusive de cette condition alors que seule leur dimension actuelle devrait rester la même.

Il donne, à cet égard, à considérer que les travaux envisagés pour la construction en forme de wagon et *a fortiori* pour l'abri-machine adjacent consisteraient à ériger une toiture et un ou plusieurs murs en gardant leur dimensions actuelles, tout en soulignant que la rénovation comprendrait uniquement la pose de nouveaux panneaux sur la structure portante existante et fonctionnelle au regard de l'activité d'exploitation et d'entretien de la forêt qui se déroulerait sur la parcelle depuis 70 ans.

Le demandeur reproche ensuite à la partie étatique de persister dans sa qualification de la construction en forme de wagon en tant que partie d'un véhicule au sens de l'article 11 de la loi du 18 juillet 2018, en soutenant que si la construction prenait l'apparence d'un wagon, elle n'en aurait nullement les caractéristiques dans la mesure où plus particulièrement un véhicule ou une partie de véhicule devrait, de par son étymologie, avoir pour vocation de se mouvoir et que la construction litigieuse existante depuis 70 ans n'aurait jamais été utilisée à cette fin.

Il renvoie, à cet égard, aux photographies versées en cause par la partie étatique qui montreraient clairement que la construction litigieuse serait placée sur un socle avec plusieurs « *parpaings* » et qu'elle serait incorporée au sol.

Il s'ensuivrait que le ministre aurait fait une application erronée de la loi du 18 juillet 2018, dans la mesure où la construction sous forme de wagon, de par son caractère permanent et inamovible, ne présenterait aucune des caractéristiques requises par l'article 11 de la loi du 18 juillet 2018.

Il estime qu'une appréciation contraire reviendrait à évaluer la légalité des constructions sur base de leur forme plutôt que de leurs caractéristiques, ce qui entraînerait une application factuelle de la loi qui serait sujette à de nombreuses interprétations divergentes et partant à une subjectivité contraire à la sécurité juridique.

Il ajoute, à titre de précision, qu'il faudrait, en tout état de cause, exclure l'abri-outils attenant à la construction sous forme de wagon de l'application de l'article 11, précité.

Quant à l'application de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018 et du renvoi par la partie étatique à la notion de construction au sens de l'article 3, point 26° de la loi du 18 juillet 2018, il soutient qu'une interprétation trop large de cette notion reviendrait à considérer tout assemblage de matériaux reliés ensemble artificiellement de façon durable comme une construction, de sorte que la rénovation intérieure d'une maison comprenant l'érection d'un mur sans toucher au bâti extérieur par l'assemblage de pierres devrait s'entendre comme une construction et vider la notion de rénovation de sa substance.

Sur base du principe de « *l'effet utile des lois* », il y aurait dès lors lieu de distinguer la notion de rénovation de celle de construction, le demandeur précisant que cette dernière supposerait de plus gros travaux que la simple apposition d'un toit et de panneaux sur une structure existante.

A titre superfétatoire, il avance que les considérations de la partie étatique concernant la multiplication incontrôlée des constructions en zone verte et l'utilisation de celles-ci à des fins de pur loisir serait uniquement spéculative et insinuerait l'existence, dans son chef, d'une volonté de contrevenir à la législation environnementale, tout en insistant sur le fait que cette argumentation serait totalement erronée alors que la situation en l'espèce existerait depuis plus de 70 ans et que les constructions initiales seraient légalement érigées.

Il ajoute que le caractère d'entretien et d'exploitation de la forêt serait connu sur « *tout le territoire communal* » alors que cette situation perdurerait depuis longtemps, en réitérant que sa famille aurait toujours voulu utiliser le fonds litigieux dans le plus strict respect de la nature et de manière à limiter au maximum son impact sur la faune avoisinante.

En définitive, eu égard aux considérations qui précèdent, ce serait dès lors à tort que le ministre a refusé sa demande de remise en état de ses biens, de sorte que les décisions entreprises seraient à annuler.

Dans sa duplique, le délégué du gouvernement soutient tout d'abord que le demandeur resterait en défaut de démontrer que l'abri adjacent au wagon de chemin de fer aurait été érigé avant 1965 et qu'il devrait dès lors être considéré comme bâtiment légalement existant, tout en ajoutant que tel serait également le cas pour l'abri-outils et l'abri-machines qui se trouveraient derrière ce wagon.

Il donne à considérer que, pour pouvoir être considérées comme « *légalement existantes* », il aurait fallu non seulement que les constructions litigieuses aient été érigées en disposant des autorisations requises, respectivement qu'elles aient été érigées avant qu'une telle autorisation ne soit requise, mais également que tous les travaux postérieurs à la première érection aient été dûment autorisés et légalement effectués.

En contestant l'affirmation du demandeur que le wagon et l'abri-machines auraient été érigés avant 1965, il fait valoir, en se référant à la demande d'autorisation litigieuse, que le demandeur y admettrait avoir fait recouvrir « *le tout* » par un nouveau « *toit en bois et bâti-tuiles [...]* », tout en insistant sur le fait que nonobstant le fait qu'il ressortirait à suffisance des photographies versées en cause qu'au vu de leur état, le barbecue et ses alentours, ainsi que les abris pour stocker le bois ne pourraient pas avoir été érigés avant 1965, ils auraient également visiblement été couverts par un nouveau toit avec structure portante, état de fait que le demandeur avouerait également dans son mémoire en réplique.

Il ajoute que pour aucun de ces travaux le demandeur n'aurait disposé d'une autorisation du ministre, de sorte que toutes ces constructions ne pourraient pas ou plus être qualifiées de constructions légalement existantes au sens de la loi du 18 juillet 2018.

En ce qui concerne la structure dite « *Pergola* » et les chemins en pavés, il fait valoir qu'il ressortirait clairement des photographies versées en cause que ceux-ci constitueraient des constructions récentes et dans tous les cas érigées après 1965.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'énoncerait le demandeur, il ne s'agirait là nullement ni de constructions accessoires à des constructions autorisées en zone verte ni de constructions ayant un caractère marginal, mais d'innombrables constructions illégales érigées en zone verte, le délégué du gouvernement réitérant encore que seul le wagon de chemin de fer aurait été mis en place avant toute exigence d'autorisation ministérielle.

A titre subsidiaire, il donne à considérer que sur aucune des photographies produites tant par le préposé forestier que par le demandeur n'apparaîtrait une quelconque trace de ce que le demandeur qualifierait « *d'abri-outils* », tout en précisant que sur le premier plan manuscrit, intitulé « PLAN », versé à l'appui de la demande d'autorisation du 5 mars 2019, seules figureraient une terrasse aménagée avec des pavés, ainsi que des ruines tant de l'abri-machines que du wagon.

Il ajoute qu'il semblerait ressortir d'une vieille photographie versée par le demandeur à l'appui de son recours (pièce numéro 4) que sur le site se trouverait un grand espace libre couvert par un toit, ainsi qu'un terrassement en pavés.

Quant à l'affirmation du demandeur que son activité « *comme la plantation d'arbres, l'entretien ou la gestion de la forêt s'inscrivent dans la même ratio legis, à savoir la protection de la nature* », il soutient que celui-ci ferait abstraction complète de la loi du 27 juin 2016 déterminant les critères requis pour pouvoir considérer qu'une activité agricole soit exercée à titre principal.

En renvoyant à son mémoire en réponse, il avance que l'activité exercée par le demandeur ne pourrait être qualifiée, ni même assimilée à une activité agricole exercée à titre principal, ceci aussi bien au vu des activités exercées que du temps passé à les effectuer.

Quant à l'affirmation qu'une « *application trop rigoriste de la loi, voulue par la partie étatique aboutit à une situation inextricable pour la partie requérante en s'opposant tant du point de vue de la législation environnementale que du point de vue de la loi du 27 juin 2016 à l'unique requête de Monsieur ..., à savoir pouvoir entretenir la partie de forêt que sa famille entretient depuis deux générations* », il fait valoir que le demandeur resterait en défaut de préciser laquelle de ses nombreuses constructions lui aurait servi à entretenir sa forêt, tout en donnant à considérer qu'il semblerait que l'entretien de ses parcelles, dont le demandeur n'indiquerait au surplus pas de détails, n'aurait jamais nécessité une quelconque construction.

Par rapport à l'affirmation du demandeur que l'interprétation étatique de l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018 empêcherait toute personne ayant subi un incendie fortuit, voire criminel, de reconstruire sa construction en zone verte, il donne à considérer qu'il s'agirait en l'espèce majoritairement de constructions érigées de manière illégale, de sorte que le

demandeur serait malvenu de dénoncer l'« *absurdité de l'interdiction de les reconstruire* », ceci indépendamment de la question de savoir comment elles ont été détruites.

Il en serait de même de l'affirmation du demandeur qu'une telle interprétation « *serait contraire à l'irrévocabilité des actes administratifs individuels* ».

En ce qui concerne les contestations du demandeur par rapport à la qualification des travaux envisagés, le délégué du gouvernement avance que le critère de la fonctionnalité d'une construction signifierait que la construction devrait, au moment de l'introduction de la demande d'autorisation, toujours être utilisée aux fins auxquelles elle était initialement destinée.

Quant à l'allégation du demandeur que la partie étatique ferait une interprétation abusive de la condition de conserver l'ensemble des dalles, des murs extérieurs et de la toiture dans leur dimension actuelle, il réitère qu'il aurait été démontré à suffisance que non seulement aucune des constructions ne pourrait être qualifiée de construction légalement existante, mais également que leur remise en état constituerait une reconstruction et non pas une rénovation, de sorte qu'elle serait interdite à plusieurs niveaux.

S'agissant de la qualification de véhicule de la construction sous forme de wagon de chemin de fer au sens de l'article 11 de la loi du 18 juillet 2018, il renvoie à son mémoire en réponse.

En ce qui concerne, enfin, l'applicabilité de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, il fait valoir que le demandeur resterait en défaut de préciser en quoi il aurait fait une interprétation trop large de cette disposition, en soulignant qu'« *aucun tas de pierres* » n'aurait été qualifié de construction et que toutes les constructions effectivement prises en compte constitueraient de réelles constructions.

Au vu de tout ce qui précède, le recours sous analyse serait à rejeter pour n'être fondé en aucun de ses moyens.

Le tribunal relève de prime abord que la légalité d'une décision administrative s'apprécie dans le cadre d'un recours en annulation en considération de la situation de droit et de fait au jour où elle a été prise, puisque le juge, lorsqu'il contrôle les décisions de l'administration, doit se placer au même moment et il ne peut tenir compte des circonstances de droit ou de fait postérieures à l'acte attaqué, puisque dans le contentieux de l'annulation, il ne peut substituer son appréciation à celle de l'administration. La légalité d'un acte administratif se trouve donc en principe cristallisée au moment où cet acte est pris et le juge se place exactement dans les mêmes conditions où se trouvait l'administration ; c'est la logique du procès fait à un acte¹.

Il convient ensuite de rappeler que saisi d'un recours en annulation, le tribunal vérifie si les motifs sont de nature à justifier légalement la décision attaquée et contrôle si celle-ci n'est pas entachée de nullité pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, ou pour violation de la loi ou des formes destinées à protéger des intérêts privés.

¹ Trib. adm. 20 mai 2019, n°39960 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n°18 et l'autre référence y fixée.

Dans le cadre d'un recours en annulation, le juge administratif est appelé à vérifier, d'un côté, si, au niveau de la décision administrative querellée, les éléments de droit pertinents ont été appliqués et, d'un autre côté, si la matérialité des faits sur lesquels l'autorité de décision s'est basée est établie. Au niveau de l'application du droit aux éléments de fait, le juge de l'annulation vérifie encore s'il n'en est résulté aucune erreur d'appréciation se résolvant en dépassement de la marge d'appréciation de l'auteur de la décision querellée, dans les hypothèses où l'auteur de la décision dispose d'une telle marge d'appréciation, étant relevé que le contrôle de légalité à exercer par le juge de l'annulation n'est pas incompatible avec le pouvoir d'appréciation de l'auteur de la décision qui dispose d'une marge d'appréciation. Ce n'est que si cette marge a été dépassée que la décision prise encourt l'annulation pour erreur d'appréciation. Ce dépassement peut notamment consister dans une disproportion dans l'application de la règle de droit aux éléments de fait. Le contrôle de légalité du juge de l'annulation s'analyse alors en contrôle de proportionnalité².

Il est constant en cause que par le biais d'un formulaire introduit au ministère le 5 mars 2019, Monsieur ... a sollicité, sur le fondement de la loi du 18 juillet 2018, une autorisation ayant pour objet la « *remise en état d'une structure endommagée* » sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de..., section ... de ..., sous le numéro ..., dont il n'est pas contesté qu'il se trouvait classé en zone verte au sens de l'article 6, paragraphe (1) de la loi du 18 juillet 2018 au moment de la prise des décisions déferées. Les travaux envisagés y ont été décrits de la manière suivante : « *1. Remplacer le toit endommagé par un toit en bâtituiles neuves ; 2. Rhabiller la structure en acier par des panneaux en bois à l'intérieur et des bâtituiles - panneaux à l'extérieur et une isolation entre les deux. Le tout par l'entreprise ...* ».

Le tribunal constate qu'à l'appui de sa demande, Monsieur ... a expliqué sur une feuille séparée que les travaux projetés consistent « *à réparer en l'état les structures existantes endommagées par l'incendie* », à savoir un wagon de chemin de fer, un abri-outils en bois, un abri-machines en bois, un toit en bois et bâti-tuiles recouvrant le tout, six abri-buches, un abri-rondins ainsi qu'un réservoir d'eau de pluie, tout en affirmant sur une autre feuille séparée que si l'essentiel des constructions concernées, à savoir plus précisément le wagon de chemin de fer, l'abri-outils ainsi que l'abri-machines en bois, avait été érigé légalement avant toute exigence d'autorisation ministérielle, les « *accessoires* » à ces constructions, à savoir le toit en bois et bâti-tuiles recouvrant le tout, les abris-buches, l'abri-rondins, ainsi que le réservoir d'eau de pluie, auraient « *peut-être* » nécessité une autorisation.

En l'espèce, l'autorisation sollicitée a été refusée au motif, d'une part, que l'installation d'un wagon de chemin de fer serait interdite en zone verte conformément aux articles 11 et 81 de la loi du 18 juillet 2018 et, d'autre part, que les autres constructions, à savoir l'abri-outils, l'abri-machines, la toiture, les abris-buches, l'abri-rondins et le réservoir d'eau, ne seraient pas conformes à l'affectation prévue en zone verte au sens de l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi du 18 juillet 2018. Dans son mémoire en réponse, la partie étatique a encore complété sa motivation en avançant que le wagon de chemin de fer tomberait également sous la qualification de construction au sens de la loi de sorte que les articles pertinents seraient eux-aussi applicables.

Le tribunal relève, à titre préliminaire, qu'il est, en l'espèce, saisi de deux décisions qui ont été prises par le ministre à la suite d'une demande d'autorisation précise, à savoir la

² Cour adm. 9 décembre 2010, n° 27018C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Recours en annulation, n° 52.

« remise en état » d'un wagon de chemin de fer, d'un abri-outils, d'un abri-machines, d'une toiture, de six abris-buches, d'un abri-rondins et d'un réservoir d'eau. Il s'ensuit que les développements de part et d'autre quant à l'autorisabilité ou non de l'espace barbecue ouvert, de la structure type pergola, de la terrasse et des chemins reliant le tout en pavé, éléments qui n'ont été ni soumis à autorisation et sur lesquels ne portent *a fortiori* pas les décisions déferées, sont d'ores et déjà à écarter pour dépasser le cadre du litige soumis à l'analyse du tribunal qui est, en effet, circonscrite par l'objet de la demande d'autorisation.

Force est, ensuite, 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.

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.

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), alinéa 4, 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.

S'agissant tout d'abord du wagon de chemin de fer, dont il est constant qu'il a été mis en place légalement avant toute exigence d'autorisation de la part du ministre, le tribunal constate que les parties sont en désaccord sur la qualification à donner à celui-ci, le demandeur contestant, en effet, qu'il tombe sous le champ d'application des articles 11 et 81 de la loi du 18 juillet 2018 relatif au stationnement de roulottes, de caravanes ou de mobilhomes en zone verte en estimant qu'il s'agirait, au contraire, d'une construction au sens de l'article 3, point 26° de la loi du 18 juillet 2018 et qui en tant que telle serait soumise au respect de l'article 7, paragraphe (2) de la même loi pour sa remise en état.

Face à la position divergente des parties, se pose dès lors en premier lieu la question de savoir si le wagon de chemin de fer litigieux est à qualifier de construction au sens de la loi du 18 juillet 2018 ou s'il s'agit d'une roulotte au sens de l'article 11 de cette même loi, les conséquences légales n'étant pas les mêmes en ce sens que pour qu'une construction au sens de l'article 3, point 26° de la loi du 18 juillet 2018 soit autorisable en zone verte, celle-ci doit être conforme à l'affectation de ladite zone, c'est-à-dire 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, tandis qu'une roulotte, une caravane ou un mobilhome qui, conformément au paragraphe (2) de l'article 11 de la loi du 18 juillet 2018, sont à considérer comme « *tout véhicule ou partie de véhicule ainsi que tout autre habitacle assimilable pouvant servir soit*

d'abri, soit au séjour temporaire ou à l'exercice d'une activité temporaire », présentent la particularité qu'ils ne peuvent être autorisés, conformément au paragraphe 1^{er} de cette même disposition, que sur les terrains de campings existants en zone verte dûment autorisés avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2018 ou dans les zones de sports et de loisirs ou zones de camping où un stationnement permanent de roulotte, caravanes et mobilhomes est prévu et qui sont spécialement aménagées à cet effet.

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.

Il y a, dans ce contexte, lieu de préciser que bien que la loi ne requiert pas que l'ouvrage en question soit incorporé au sol pour qu'il puisse être considéré comme une construction au sens de la loi, il n'en reste pas moins que pour pouvoir être considéré comme remplissant le critère de durabilité et de permanence, caractérisant une construction, il faut nécessairement que l'ouvrage en question ait une certaine emprise au sol.

En l'espèce, le tribunal constate que le wagon de chemin de fer litigieux, qui de manière non contestée et suivant les photographies versées en cause avait avant l'incendie l'apparence d'un petit chalet en bois avec une toiture à double pente, est construit sur un socle solide, appuyé par plusieurs blocs en béton en vue de sa stabilisation, et qu'il est inamovible en ce sens qu'il ne peut pas être déplacé aisément à tout moment par simple traction, de sorte à devoir être considéré comme remplissant les critères de durabilité et de permanence requis par la loi pour pouvoir être qualifié de construction au sens de l'article 3, point 26°, de la loi du 18 juillet 2018.

Au vu de ce qui précède, c'est dès lors à tort que le ministre a refusé de faire droit à la demande de « *remise en état* » du wagon de chemin de fer en se basant sur les articles 11 et 81 de la loi du 18 juillet 2018, cette analyse devant, au contraire, se faire sur base des articles pertinents de la loi du 18 juillet 2018 relatifs à une construction en zone verte.

En ce qui concerne ensuite les travaux portant sur le wagon de chemin de fer, ensemble l'abri-outils et l'abri-machines, adjacents à celui-ci, et consistant, en substance, à remplacer la toiture endommagée par un incendie par la mise en place d'un toit en bois et bâtituiles recouvrant le tout, ainsi qu'à installer des panneaux en bois et le cas échéant une isolation, il y a lieu de relever que les parties sont en désaccord sur l'ampleur des travaux projetés et sur la question de savoir s'il s'agit de travaux de rénovation au sens de l'article 7, paragraphe (5), de la loi du 18 juillet 2018 ou d'une reconstruction tombant dans le champ d'application de l'article 6 de la même loi, le demandeur soutenant, en effet, que dans la mesure où, en l'espèce,

plus particulièrement la structure portante du wagon de chemin de fer de même qu'une partie de sa toiture existeraient toujours, la construction litigieuse ne pourrait être considérée comme démolie ou démontée et les travaux envisagés, à savoir l'apposition d'un toit et de plaques en bois et, le cas échéant, une isolation, devraient être considérés comme une remise en état d'un bâtiment et non comme sa reconstruction -, il convient tout d'abord de qualifier les travaux envisagés.

Les conditions dans lesquelles les constructions existantes en zone verte sont susceptibles d'être rénovées, transformées matériellement ou agrandies sont régies par l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018, qui est libellé 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. [...] ».

L'article 7 de la loi du 18 juillet 2018, visant les constructions existantes, distingue dès lors entre le changement de destination, l'agrandissement, les rénovations et les transformations matérielles d'une construction existante, étant relevé que les rénovations ne peuvent être effectuées conformément au paragraphe (2) dudit article 7 qu'avec l'autorisation du ministre pourvu que la destination est soit maintenue soit compatible avec l'affectation prévue à l'article 6.

Suivant le paragraphe (6) de l'article 7, précité, en toute hypothèse du moment qu'une construction existante est démolie ou démontée, elle ne pourra être reconstruite qu'en vertu des dispositions de la loi du 18 juillet 2018, de sorte que dans ce cas de figure, une autorisation ne pourra être accordée qu'à condition que l'affectation est compatible avec celles visées à l'article 6, à savoir qu'elle corresponde à une affectation dans le cadre d'une activité agricole, horticole, maraîchère, sylvicole, viticole, piscicole, apicole, cynégétique, ou comportant la gestion des surfaces proches de leur état naturel.

En l'espèce, le tribunal est amené à rejoindre la partie étatique dans son constat que les travaux litigieux envisagés et décrits ci-avant dépassent la simple rénovation, dans la mesure où il se dégage des photographies versées aux débats que les divers abris ont été détruits par le feu à un tel point qu'en substance ne subsistent plus que les poutres porteuses.

Ce constat est encore renforcé par la définition que donne l'article 7, paragraphe (5), précité, de la loi du 18 juillet 2018 aux travaux de rénovation qui consistent en effet « à remettre dans un bon état un volume bâti existant fonctionnel » pouvant 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. », étant, à cet égard, relevé qu'une rénovation ne peut s'entendre que comme remettant à neuf une construction existante, sans agrandissement et en maintenant le gabarit de la construction³, et que celle-ci doit, par ailleurs, être fonctionnelle au moment de l'introduction de la demande d'autorisation, c'est-à-dire qu'elle doit toujours être en état de servir à sa destination habituelle pour pouvoir faire l'objet d'une rénovation⁴.

³ Projet de loi n°7048, page 59.

⁴ Projet de loi n° 7048/8, page 14.

Force est toutefois de constater que le wagon de chemin de fer, ensemble l'abri-outils et l'abri-machines adjacents à celui-ci, ne peut pas, au vu de son état de délabrement avancé, être considéré comme ayant été fonctionnel au moment de l'introduction de la demande. Cela est encore confirmé par le demandeur lui-même en ce qu'il admet dans un courrier adressé au ministre que le dommage découlant de l'incendie est « *assez important pour rendre l'abri inutilisable* » et qu'en refusant la remise en état de ses constructions, le ministre l'empêcherait d'exploiter ses terres et d'exercer ses activités.

Il s'ensuit que les travaux envisagés sont à considérer non pas comme des travaux de simple rénovation au sens de l'article 7, paragraphe (5) de la loi du 18 juillet 2018, mais comme des travaux de reconstruction pour lesquels une autorisation ne pourra en l'occurrence être accordée qu'à condition que l'affectation de la construction est compatible avec celles visées à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, et cela indépendamment de la question de savoir si les différents éléments de construction détruits et projetés d'être reconstruits ont antérieurement été légalement existants ou non.

Cette conclusion s'impose indépendamment des circonstances dans lesquelles les éléments de construction en cause ont été endommagés à un point tel qu'ils nécessitent des travaux dépassant les travaux de simple rénovation, le demandeur entendant, en effet, faire la distinction suivant que les constructions ont été détruites volontairement ou par cas fortuit, une telle distinction n'étant pas prévue par l'article 7, paragraphe (6), de la loi du 18 juillet 2018.

Dans la mesure où les travaux envisagés sont dès lors à considérer comme des travaux de reconstruction, la question essentielle qui se pose en l'espèce n'est pas celle de savoir si les éléments de construction litigieux étaient légalement existants avant l'incendie, mais, au contraire, si leur affectation rentre dans le champ d'application de l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018.

Tel que relevé ci-avant, pour qu'une construction soit autorisable en zone verte, elle doit être conforme avec l'une des affectations limitativement énumérées à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, à savoir les activités d'exploitation agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicoles, cynégétiques, ou qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel.

Force est toutefois au tribunal de constater que le demandeur n'a soumis au ministre aucun élément permettant de prouver concrètement l'exercice, dans son chef, d'une quelconque activité compatible avec une des affectations visées à l'article 6, précité, de la loi du 18 juillet 2018, étant, en effet, relevé que ni les photographies de la construction litigieuse ni les plans de surface boisées imprimés à partir du site Géoportail versés en cause ne permettent de rapporter une telle preuve.

Si le demandeur affirme certes que les activités exercées par lui consisteraient dans la plantation d'arbres ainsi que dans l'entretien ou dans la gestion de la forêt et à admettre qu'il entend soutenir par là qu'il exerce une activité d'exploitation sylvicole au sens de l'article 6, paragraphe (1), alinéa 4, point 2° de la loi du 18 juillet 2018, force est toutefois de constater que le demandeur, sur lequel repose la charge de la preuve, reste en défaut de démontrer qu'il exerce une telle activité d'exploitation sylvicole, qui doit s'entendre comme une exploitation rationnelle des arbres forestiers notamment au regard de leur conservation, de leur entretien,

de leur régénération, voire de leur reboisement⁵, et que la construction litigieuse est indispensable à l'exploitation de cette activité et qu'elle est en rapport direct avec la forêt exploitée conformément au point 2°, alinéa 3 de cet même article 6.

Ensuite, dans la mesure où il se dégage encore du dossier administratif que le demandeur est à la retraite et âgé de plus de soixante-cinq ans, c'est encore à juste titre que le ministre a considéré que son activité ne saurait pas non plus être qualifiée d'activité d'exploitation agricole exercée à titre principal au sens l'article 6, paragraphe (1), alinéa 4, point 1°, de la loi du 18 juillet 2018, étant, à cet égard, relevé que suivant l'article 2 de la loi du 27 juin 2016 à laquelle cette disposition renvoie, seuls les exploitants agricoles n'ayant pas atteint l'âge de soixante-cinq ans peuvent être considérés comme exploitants agricoles à titre principal.

Dans la mesure où il n'est dès lors pas établi que le demandeur exerce une quelconque activité d'exploitation au sens de l'article 6, précité, de la loi du 18 juillet 2018, le refus du ministre de faire droit à la demande de travaux de « *remise en état* » en relation avec le wagon de chemin de fer, ensemble l'abri-outils et l'abri-machines adjacents à celui-ci n'est pas sujet à critique.

La même conclusion s'impose pour ce qui est des autres éléments sur lesquels a porté la demande d'autorisation et dont il n'est pas contesté qu'il s'agit de constructions mises en place illégalement, de sorte à devoir tout d'abord être autorisées *ex-post* afin de pouvoir envisager l'exécution de travaux y relatifs, autorisation qui présuppose que leur affectation soit conforme à la zone verte, ce qui, tel que relevé ci-dessus, n'est pas le cas.

C'est dès lors à bon droit que le ministre a refusé de faire droit à la demande d'autorisation en vue de la « *remise en état d'une structure endommagée* » sur le fonds litigieux, 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.

Il s'ensuit que le recours en annulation est dès lors rejeté pour n'être fondé en aucun de ses moyens.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit en la forme le recours en annulation introduit contre les décisions du ministre des 27 mai et 8 juillet 2019 ;

dit le recours non fondé, partant en déboute ;

met les frais et dépens de l'instance à charge du demandeur.

⁵ Trav. parl. Projet de loi n°7048, page 56.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 14 juillet 2021 par :

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

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Luana Poiani

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 14 juillet 2021

Le greffier du tribunal administratif