

Audience publique du 3 mars 2021

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

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 43656 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 11 octobre 2019 par Maître André Harpes, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats de Luxembourg, au nom de Monsieur ..., employé privé, demeurant à L-..., tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision du ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable du 12 juillet 2019 portant retrait des autorisations n°... du 18 octobre 2017 et ... du 7 septembre 2018 ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 9 janvier 2020 ;

Vu le mémoire en réplique de Maître André Harpes déposé au greffe du tribunal administratif en date du 10 février 2020 pour compte de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 10 mars 2020 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision ministérielle attaquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport à l'audience publique du 20 janvier 2021 et vu les remarques écrites de Maître André Harpes du 19 janvier 2021 et de Madame le délégué du gouvernement Sarah Ernst du 20 janvier 2021, produites, conformément à la circulaire du président du tribunal administratif du 22 mai 2020, avant l'audience.

En date du 30 mai 2017, Monsieur ... introduisit auprès du ministère du Développement durable et des Infrastructures, département de l'Environnement, une demande tendant à se voir accorder dans le cadre de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, entretemps abrogée par 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, et en relation avec une construction située sur un terrain inscrit au cadastre de la commune de Bous, section ... de ..., sous le numéro ..., au lieu-dit « ... », l'autorisation pour réaliser les travaux suivants :

« Renouvellement mur latéral avec fondation et terrasse pour des raisons statiques (voir croquis)

Renouvellement couverture toit et pose avant-toit

Recouvrement murs de parois en bois (coulissant devant fenêtres)

Pose drainage et gaine pour raccord électrique

(Bâtiment sert à exploitation vergers ... ; ... ; ... ; ...) ».

Par une décision du 18 octobre 2017, le ministre de l'Environnement refusa partiellement de faire droit à cette demande. Ladite décision est libellée comme suit :

« Je me réfère à votre requête du 30 mai 2017 par laquelle vous sollicitez l'autorisation pour la rénovation d'une construction existante sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de BOUS: section ... de ... (...) sous le numéro

En ce qui concerne d'une part la pose d'un avant-toit, d'un drainage ainsi que d'une nouvelle gaine pour le raccord électrique, j'ai le regret de vous informer qu'en vertu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, je ne saurais y réserver une suite favorable.

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

Or, il découle de l'instruction de votre dossier que lesdites constructions envisagées ne s'inscrivent pas dans l'une de ces catégories de construction et ne sont ainsi pas autorisables en zone verte au regard de la législation afférente.

En ce qui concerne d'autre part la reconstruction d'un mur avec fondation ainsi que de la terrasse pour des raisons statiques, j'ai également le regret de vous informer qu'en vertu de la prédite loi modifiée du 19 janvier 2004, je ne saurais y réserver une suite favorable.

En effet, je tiens à vous informer que toute démolition et reconstruction, même partielle, est interdite, même en cas d'effondrement de murs pour des raisons de vétusté. Le cas échéant, il s'agirait d'une nouvelle construction non autorisable en vertu de l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Finalement, je me permets de vous informer que je serais disposé à vous accorder une autorisation pour le renouvellement de la couverture du toit ainsi que le recouvrement des murs avec des parois en bois, pour autant qu'une expertise sur l'état du bâtiment existant, à effectuer par un bureau spécialisé en la matière, fasse preuve que la construction à rénover n'est pas dans un état délabré et qu'une simple rénovation reste encore réalisable. Je ne tarderai pas à revenir sur votre demande après réception de l'expertise précitée. [...] ».

Par un courrier de son litismandataire du 11 janvier 2018, Monsieur ... fit introduire un recours gracieux contre ce refus partiel.

A défaut de réponse du ministre de l'Environnement, Monsieur ... fit introduire le 18 juillet 2018 un recours contentieux contre une décision implicite de refus sur recours gracieux, recours contentieux dont il se désista par la suite.

Par un courrier du 7 septembre 2018, le ministre de l'Environnement confirma sa décision initiale dans les termes suivants :

« En réponse à votre recours gracieux du 11 janvier 2018 par lequel vous sollicitez pour votre client M. ... un réexamen de la décision ... du 18 octobre 2017 relative à la rénovation d'une construction existante sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de BOUS: section ... de ... (...), sous le numéro ..., j'ai le regret de vous informer que votre recours gracieux ne contient aucun élément nouveau permettant la modification de la décision du 18 octobre 2017.

Tout d'abord je tiens à rappeler qu'il découle de l'autorisation ministérielle du 22 décembre 1970 que le volume principal de la construction existante a été autorisée en tant qu'«abri avec étable », alors que l'annexe n'a jamais été autorisée et a dès lors été construite de manière illégale.

Dans la demande d'autorisation de votre client, celui-ci précise qu'il souhaite réaffecter cette construction à l'exploitation du verger.

Or « le législateur a précisément entendu garder, en tant qu'exception limitée, la possibilité d'ériger des constructions en zone verte en rapport avec des activités d'exploitation opérées soit à titre professionnel, soit suivant une consistance et une constance certaines qui requièrent dans le chef de l'activité visée, non pas nécessairement une exigence d'ordre professionnel, mais pour le moins une expertise quasi professionnelle, telle notamment en matière d'apiculture, allant au-delà d'une simple activité de loisir. »

Votre client n'exploite le verger ni à titre professionnel, ni suivant une consistance et une constance certaines et même si tel était le cas, force est de constater que cette activité ne nécessite nullement une construction en zone verte.

Il découle de ce qui précède que votre client dispose seulement d'un droit acquis pour la construction existante, mais qu'il ne remplit pas les conditions qui permettraient de lui accorder une autorisation de construire une nouvelle construction en zone verte.

En ce qui concerne le renouvellement du mur latéral avec fondation, ces travaux consistent bien dans le fait d'enlever le mur et la fondation en question et de les reconstruire et sont donc bel et bien à qualifier de construction, respectivement de reconstruction en zone verte et tombent partant sous l'égide des articles 5 et 10 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Il n'est surtout pas vrai que de tels travaux ne nécessiteraient pas d'autorisation de ma part et j'attire votre attention sur le fait que la réalisation de tels travaux sans autorisation peut entraîner de lourdes conséquences telles qu'une fermeture de chantier et l'interdiction pure et simple de reconstruire l'élément démolé. Les travaux mentionnés à l'article 10 précité, dont notamment la reconstruction, ne sont autorisables que s'ils s'inscrivent dans une des activités limitativement énumérées à l'article 5 précité. En dehors de ces activités, aucune

démolition et reconstruction même partielle n'est autorisable. La jurisprudence est constante en la matière.

Comme expliqué ci-précédemment votre client n'exerce pas une des activités visées à l'article 5 précité et ne dispose que d'un droit acquis sur la construction existante qui ne lui permet qu'une simple rénovation. Le renouvellement du mur latéral avec fondation n'est donc pas autorisable.

Pour ce qui est de la pose d'un avant-toit ainsi que de la mise en place d'une terrasse, je vous signale qu'elles sont à qualifier de nouvelles constructions ne servant point à une activité autorisable en zone verte et ne sont dès lors pas autorisable.

Quant à la pose d'un drainage et d'une gaine pour le raccordement électrique je vous signale également que ni un abri avec étable, ni même un abri pour matériel relatif à l'exploitation d'un verger ne justifient de tels travaux.

A titre subsidiaire je vous informe que vos considérations relatives à l'article 56 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 précitée sont sans objet en ce que cet article n'est à analyser qu'une fois la preuve rapportée que les travaux envisagés rentrent dans le champs d'application de l'article 5 de la même loi, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Je rappelle que je reste disposé à accorder à votre client l'autorisation pour le renouvellement de la couverture du toit ainsi que le recouvrement des murs avec des parois en bois, pour autant qu'une expertise sur l'état du bâtiment existant, à effectuer par un bureau spécialisé en la matière, fasse preuve que la construction à rénover n'est pas dans un état délabré et qu'une simple rénovation reste encore réalisable. [...] ».

Le 4 décembre 2018, Monsieur ... fit introduire un recours contentieux contre cette décision du 7 septembre 2018, recours dont il se désista le 6 février 2019.

Par un courrier non signé et non daté, qualifié suivant l'inventaire des pièces figurant dans le dossier administratif de « demande d'observations dans le cadre de la procédure de retrait de l'autorisation », le ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, entretemps en charge du dossier, ci-après désigné par « le ministre », s'adressa à Monsieur ... dans les termes suivants :

« Je me permets de vous contacter dans le cadre du contentieux actuellement en cours devant le Tribunal administratif relatif à votre demande en réformation, sinon en annulation des autorisations numéros ... du 18 octobre 2017 et ... du 07 septembre 2018 concernant la rénovation et reconstruction d'une construction existante sur un fonds inscrit au cadastre de la Commune de Bous, Section ... de ..., numéro cadastral ..., au lieu-dit « ... » et donc située en zone verte.

Je vous informe que je retire de manière rétroactive les autorisations susmentionnées tel que prévu par l'article 8 du règlement grand-ducal du 08 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

Les autorisations concernées sont en effet de nature à encourir l'annulation contentieuse et en tant que telles susceptibles de faire l'objet d'un retrait rétroactif en ce qu'elles ont été prises en violation aussi bien de la loi modifiée du 19 janvier 2004 (ci-après

dénommée « l'ancienne loi ») que de la loi du 18 juillet 2018 (ci-après dénommée « la nouvelle loi »), toutes deux relatives à la protection de la nature et des ressources naturelles alors qu'elles se basent sur des plans manipulés soumis par vos soins à l'appui de votre demande d'autorisation.

Comme déjà expliqué dans le mémoire en réponse versé par l'Etat dans le cadre du prédit contentieux en cours, les plans manipulés m'ont induite en erreur en ce qu'ils donnaient l'impression que le bâtiment aurait été initialement autorisé en 1970 tel qu'il existe aujourd'hui, c'est-à-dire consistant en une maison à deux étages avec un toit à double pente, une cuisine, un WC et une chambre de séjour ainsi qu'avec une cheminée et une annexe, alors qu'en réalité l'autorisation initiale ne donnait droit qu'à un simple abri à pente et étage uniques sans chambre destinée à l'habitation.

Les plans que vous avez versés ensemble avec l'autorisation initiale de 1970 ont été manipulés en ce que de nombreux travaux entrepris illégalement, c'est-à-dire sans disposer des autorisations requises y ont été rajoutés au crayon. Il s'agit donc d'usage de faux.

Convaincue qu'il s'agissait du bâtiment tel qu'initialement autorisé, je vous avais informé dans mes autorisations prémentionnées que vous disposiez d'un droit acquis sur l'existant (« Bestandsschutz ») qui ouvrait droit à effectuer certains des travaux prévus dans votre demande d'autorisation.

Au cours d'une nouvelle analyse des plans versés, il s'est alors avéré que les plans avaient subi la manipulation précédemment décrite.

Il ne peut dès lors être question d'un droit acquis sur l'existant, cet existant ayant été construit de manière illégale.

Tout droit acquis étant exclu, force est de constater que ces travaux ne sont pas non plus autorisables sous l'égide de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Cela justifie pleinement le retrait des autorisations litigieuses, alors qu'elles sont de nature à encourir l'annulation pour violation de la loi et qu'au surplus *fraus omnia corrumpit*, la fraude corrompt tout.

A titre superfétatoire se pose la question si, ne disposant en réalité pas d'un droit acquis, les travaux envisagés sont autorisables sous la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Or le constat s'impose que la réponse doit être négative. L'article 6 de ladite loi dispose en son paragraphe 1^{er} que :

« 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. »

Il est un fait que non seulement vous n'exercez pas une activité tombant sous ces articles, mais même à considérer que vous le fassiez, force est de constater qu'une maison d'habitation n'est pas nécessaire et à fortiori pas indispensable à l'activité de sorte qu'aucune autorisation ne saura être attribuée que ce soit de manière ex post pour les travaux déjà effectués au cours des années depuis 1970, année d'établissement de l'autorisation initiale, ou pour la reconstruction de l'existant telle que vous l'avez demandée.

Ainsi même à considérer que vous exploitiez le verger entourant cette construction, cette activité ne peut être qualifiée d'activité agricole, jardinière, respectivement maraîchère, mais doit être considérée comme simple activité de loisir. La jurisprudence établie sous l'ancienne loi est claire en la matière et exige que cette activité soit en « rapport avec des activités d'exploitation opérées soit à titre professionnel, soit suivant une consistance et une constance certaines qui requièrent dans le chef de l'activité visée, non pas nécessairement une exigence d'ordre professionnel, mais pour le moins une expertise quasi professionnelle, allant au-delà d'une simple activité de loisir. »

La nouvelle loi exige quant à elle explicitement dans son paragraphe 1^{er} point 1 que :

« 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. »

Cette loi du 27 juin 2016 prévoit les critères suivants :

« Sont considérés comme exploitants agricoles à titre principal, les exploitants agricoles:

- 1. qui gèrent une exploitation agricole dont la dimension économique est susceptible d'en assurer la viabilité économique;*
- 2. dont la part du temps de travail consacré aux activités extérieures à l'exploitation agricole est inférieure à la moitié du temps de travail total de l'exploitant, tout en ne dépassant pas 20 heures par semaine;*
- 3. qui ne sont pas bénéficiaires d'une pension de vieillesse; et*
- 4. qui n'ont pas atteint l'âge de soixante-cinq ans. »*

Tel n'est pas le cas en l'espèce et donc votre activité ne peut être qualifiée d'agricole, de jardinière ou de maraîchère.

L'absence d'activité agricole entraîne comme corollaire l'impossibilité de vous accorder l'autorisation pour les travaux sollicités en vue de la rénovation et reconstruction de la maison d'habitation illégalement construite qui n'est pas nécessaire, ni même ne sert à une activité pouvant être qualifiée d'agricole, de maraîchère ou de jardinière au sens de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Les autorisations de reconstruire, respectivement de rénover une maison illégalement construite pour une activité qui ne correspond par ailleurs pas à celles limitativement énumérées par la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ont donc été accordées en violation de la loi, de sorte à ce que je me vois obligée de retirer rétroactivement cette autorisation tel que prévue par l'article 8 du règlement grand-ducal du

08 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.[...] ».

A la suite d'un courrier de son litismandataire du 8 avril 2019, par lequel Monsieur ... fit parvenir au ministre ses observations, le ministre retira le 12 juillet 2019 les autorisations n° ... du 18 octobre 2017 et n° ... du 7 septembre 2018 en les termes suivants :

« Je me réfère à vos observations du 08 avril 2019 déposées suite à mon courrier relatif à mon intention de retirer les autorisations numéros ... du 18 octobre 2017 et ... du 07 septembre 2018 concernant la rénovation et reconstruction d'une construction existante sur un fonds inscrit au cadastre de la Commune de Bous, Section ... de ..., numéro cadastral ..., au lieu-dit « ... » et donc située en zone verte.

Je vous informe que vos observations ne contiennent aucun élément justifiant une décision autre que le retrait desdites décisions.

Les autorisations concernées sont en effet de nature à encourir l'annulation contentieuse et en tant que telles susceptibles de faire l'objet d'un retrait rétroactif en ce qu'elles ont été prises en violation aussi bien de la loi modifiée du 19 janvier 2004 (ci-après dénommée « l'ancienne loi ») que de la loi du 18 juillet 2018 (ci-après dénommée « la nouvelle loi »), toutes deux concernant la protection de la nature et des ressources naturelles alors qu'elles se basent sur des plans manipulés soumis par vos soins à l'appui de votre demande d'autorisation.

Comme déjà expliqué dans le mémoire en réponse versé par l'Etat dans le cadre du contentieux entretemps clôturé, les plans manipulés m'ont induite en erreur en ce qu'ils donnaient l'impression que le bâtiment aurait été initialement autorisé en 1970 tel qu'il existe aujourd'hui, c'est-à-dire consistant en une maison à deux étages avec un toit à double pente, une cuisine, un WC et une chambre de séjour ainsi qu'avec une cheminée et une annexe, alors qu'en réalité l'autorisation initiale ne donnait droit qu'à un simple abri à pente et étage uniques sans chambre destinée à l'habitation.

Les plans que vous avez versés ensemble avec l'autorisation initiale de 1970 ont été manipulés en ce que de nombreux travaux entrepris illégalement, c'est-à-dire sans disposer des autorisations requises y ont été rajoutés au crayon.

Convaincue qu'il s'agissait du bâtiment tel qu'initialement autorisé, je vous avais informé dans mes autorisations prémentionnées que vous disposiez d'un droit acquis sur l'existant (« Bestandsschutz ») qui ouvrirait droit à effectuer certains des travaux prévus dans votre demande d'autorisation.

Au cours d'une nouvelle analyse des plans versés, il s'est alors avéré que les plans avaient subi la manipulation décrite ci-dessus.

Il ne peut dès lors être question d'un droit acquis sur l'existant, cet existant ayant été construit de manière illégale.

Tout droit acquis étant exclu, force est de constater que ces travaux ne sont pas autorisables sous l'égide de la loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Cela justifie pleinement le retrait des autorisations litigieuses, alors qu'elles sont de nature à encourir l'annulation pour violation de la loi.

S'il est vrai que vous avez retiré votre recours juridique avant que je n'aie pu retirer lesdites autorisations, force est de constater que vous l'avez fait au mois de janvier 2019, soit suite à l'annonce de mon intention de les retirer dans le mémoire en réponse versé dans cette affaire en date du 14 décembre 2018.

Le retrait de votre recours juridique ayant comme seul but de m'empêcher de retirer les autorisations indûment obtenues ne saura mettre fin à la procédure de retrait desdites autorisations.

Un tel agissement dans le seul but de rendre la décision définitive et de rendre impossible son retrait doit être considéré comme détournement de procédure, détournement de procédure qui constitue une fraude.

Or la fraude corrompt tout. Il est un fait que « un avantage obtenu par fraude n'est pas susceptible de créer des droits ou acquérir un caractère définitif à l'égard du fraudeur ».

Il en va de même de l'autorisation basée sur des plans manipulés et obtenue en m'induisant en erreur qui ne saura ouvrir droit à l'exécution des travaux projetés. Cela constitue également une fraude.

Il importe ici peu si vous avez manipulé les plans vous-même ou si, comme vous le prétendez, c'était votre proche dont vous indiquez avoir hérité l'immeuble.

En effet le Code pénal déclare dans son article 196 que :

« Seront punies de réclusion de cinq à dix ans les autres personnes qui auront commis un faux en écritures authentiques et publiques, et toutes personnes qui auront commis un faux en écritures de commerce, de banque ou en écritures privées, en ce compris les actes sous seing privé électronique,

Soit par fausses signatures,

Soit par contrefaçon ou altération d'écritures ou de signatures,

Soit par fabrication de conventions, dispositions, obligations ou décharges, ou par leur insertion après coup dans les actes,

Soit par addition ou altération de clauses, de déclarations ou de faits que ces actes avaient pour objet de recevoir et de constater. »

Et rajoute dans l'article suivant que :

« Dans tous les cas exprimés dans la présente section, celui qui aura fait usage du faux sera puni comme s'il était l'auteur du faux. »

Dans le cas d'espèce vous m'avez soumis des plans manipulés montrant la construction telle qu'elle existe après de nombreux travaux non autorisés et non pas telle qu'elle a été autorisée. Il s'agit là bien d'un faux en écriture en ce que le plan d'architecte approuvé et annexé à une autorisation ministérielle et donc faisant partie intégrante de cette dernière a fait l'objet d'altération, d'insertion de dispositions après coup et/ou d'addition ou d'altération de clauses, de déclarations ou de faits que ce plan avait pour objet de recevoir et de constater.

Même à admettre que vous n'ayez pas manipulé ces plans vous-même, il s'agit bien d'un usage de faux alors que vous m'avez soumis ce plan avec votre demande d'autorisation.

Je retire donc par la présente rétroactivement l'autorisation référencée ... du 18 novembre [sic] 2017 et celle référencée ... du 07 septembre 2018 conformément à l'article 8 du règlement grand-ducal du 08 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. [...] ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 11 octobre 2019, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision ministérielle précitée du 12 juillet 2019.

Compétence et recevabilité

A défaut de recours au fond prévu contre les décisions de retrait prises sur le fondement de l'article 8 du règlement grand-ducal du 08 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 », le tribunal est incompétent pour connaître du recours principal en réformation.

Le tribunal est cependant compétent pour connaître du recours subsidiaire en annulation qui est, par ailleurs, recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

Quant au fond

Arguments des parties

A l'appui de son recours et au-delà des faits et rétroactes tels que repris ci-avant, le demandeur affirme qu'en décembre 2019, une collaboratrice du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, ci-après désigné par « le ministère », aurait contacté son litismandataire pour lui expliquer que faute de désistement de son recours introduit auprès du tribunal administratif le 4 décembre 2018, une plainte pénale pour faux et usage de faux serait déposée au motif que le plan prétendument versé ensemble avec l'autorisation initiale de 1970 comporterait des rajouts au crayon. Le demandeur poursuit qu'il aurait cédé le 6 février 2019 à ce qu'il qualifie de chantage et qu'il se serait désisté de son recours, non pas par aveu des faits lui reprochés, mais uniquement dans l'objectif de « retrouver sa paix ».

Informé par le ministre de son intention de retirer les autorisations des 18 octobre 2017 et 7 septembre 2018, il aurait contesté le 8 avril 2019 la légalité de pareil retrait en invoquant que le ministre serait hors délai pour retirer les deux autorisations. Le demandeur précise encore que ce serait après avoir demandé la communication du dossier administratif qu'il aurait découvert qu'une plainte pénale avait été déposée.

En droit, il fait valoir que les plans dont se prévaut le ministre dans sa plainte ne seraient pas identiques à ceux autorisés le 22 décembre 1970, alors qu'ils ne porteraient pas la signature du ministère de l'Intérieur.

Or, une autorisation de construire accordée par le bourgmestre de la commune de Bous le 28 décembre 1970 ferait expressément référence à ce plan autorisé par le ministère de l'Intérieur.

Le demandeur fait valoir que le plan soumis, tout en comportant des rajouts au crayon, ne serait pas un faux puisque la maison de campagne aurait été construite d'un tenant, tel que cela se dégagerait d'une attestation testimoniale de Monsieur ..., et que la configuration de la toiture telle qu'elle aurait existé à l'époque serait prouvée par les photos versées aux débats.

Le demandeur conclut que la maison aurait été construite conformément aux plans référencés par l'autorisation accordée par le bourgmestre de la commune de Bous, de sorte qu'il n'y aurait ni faux ni usage de faux.

Par ailleurs, il conteste le reproche du ministre d'avoir fraudé par un détournement de procédure, en soulignant qu'en réalité le désistement de ses deux recours le 6 février 2019 serait intervenu à l'initiative et sur « *insistance musclée* » d'une collaboratrice du ministère.

Tout en contestant une fraude de sa part, le demandeur conclut que la décision de retrait du 12 juillet 2019 devrait être déclarée nulle pour être intervenue hors délai.

Dans sa réponse, en ce qui concerne le déroulement des faits, le délégué du gouvernement explique qu'au moment d'accorder les autorisations retirées par la suite, le ministre de l'Environnement se serait fié au document introduit par le demandeur et aurait de la sorte estimé que les travaux pour lesquels une autorisation était demandée seraient couverts par un droit acquis. Toutefois, au moment de la préparation du mémoire en réponse dans le cadre du deuxième recours introduit par le demandeur, il serait apparu que le plan qui aurait été approuvé avec l'autorisation initiale et tel qu'introduit par le demandeur à l'appui de sa demande d'autorisation du 30 mai 2017 aurait été manipulé puisqu'il contiendrait des rajouts au crayon ayant été effectués avant que le plan n'ait été copié.

Ne disposant plus de l'autorisation initiale, ni du plan y annexé et s'étant fié jusqu'alors au document versé par le demandeur, le ministre aurait demandé à la commune de Bous la communication de sa propre autorisation. Il serait alors apparu que l'autorisation du bourgmestre de la commune de Bous ferait référence à celle du ministère de l'Intérieur de l'époque et contiendrait une copie de celle-ci avec le plan d'architecte y annexé. Ce plan confirmerait ce qui aurait réellement été autorisé, à savoir un abri simple avec un toit à pente unique sans annexe ni cuisine ni WC.

Suite à cette découverte, la partie étatique explique qu'elle aurait demandé des explications au litismandataire du demandeur, tout en l'informant que le ministre serait obligé de retirer l'autorisation accordée sur base de plans manipulés. Parallèlement, l'agent en charge du dossier aurait informé le Parquet des faits.

Or, avant que l'autorisation n'ait pu être retirée, le demandeur aurait retiré à son tour ses deux recours introduits devant le tribunal administratif et aurait ainsi déclaré que l'autorisation ne pourrait plus être retirée faute de procédure judiciaire en cours.

En voyant une fraude aussi bien dans l'envoi des plans manipulés en vue de l'obtention d'une autorisation non accordable que dans le retrait des recours contentieux en vue d'empêcher le ministre de retirer l'autorisation, le délégué du gouvernement explique que l'Etat aurait néanmoins poursuivi la procédure de retrait de l'autorisation qui se serait achevée par le retrait effectif le 12 juillet 2019.

En droit, le délégué du gouvernement conteste tout chantage de la part de l'Etat, tout en soulignant que l'agent en charge du dossier aurait tout simplement voulu donner la possibilité au demandeur de fournir des explications et d'éviter ainsi le déclenchement d'une procédure pénale.

A défaut d'explications fournies par le litismandataire du demandeur, le Parquet aurait finalement été informé et l'Etat aurait annoncé dans son mémoire en duplique dans ce procès en cours que l'autorisation serait retirée. Or, le demandeur aurait retiré ses deux recours avant que le ministre n'ait pu retirer son autorisation. Le délégué du gouvernement conclut que le retrait des deux recours contentieux ne serait pas dû à une pression de l'Etat, mais au simple fait qu'en clôturant ce contentieux, le demandeur aurait espéré empêcher le retrait de l'autorisation partielle. Cet agissement devrait, d'après le délégué du gouvernement, être interprété comme un détournement de procédure qui serait à qualifier d'illégal.

Le délégué du gouvernement explique qu'à l'appui de sa demande du 30 mai 2017, le demandeur aurait joint un plan non officiel entièrement dessiné à la main sur papier millimétré ainsi qu'un plan d'architecte qui, lui, aurait été approuvé par le ministre de l'Intérieur en 1970, mais qui aurait été manipulé au crayon avant qu'une copie n'en ait été faite.

Il donne à considérer que la circonstance que les plans d'architecte qui auraient été toujours à la disposition de la commune de Bous ne contiennent pas l'approbation du ministre, tandis que le plan produit par le demandeur à l'appui de sa demande contiendrait cette mention, ne prouverait pas que le plan aurait été approuvé avec lesdits rajouts au crayon.

Ces rajouts auraient pu être apposés à tout moment après l'approbation des plans et il serait même fort probable que tel avait été le cas puisqu'un bureau d'architecte aurait, d'après le délégué du gouvernement, certainement soumis à l'approbation du ministre des plans adaptés correctement à l'encre. Cela serait d'autant plus probable au regard de l'importance que représentent les rajouts, qui seraient de nature à transformer un simple abri en une maison d'habitation. Il serait pareillement invraisemblable que l'autorité ministérielle compétente ait approuvé un plan comportant des rajouts au crayon.

Le délégué du gouvernement renvoie encore au contenu des autorisations délivrées à l'époque. Ainsi l'autorisation ministérielle renverrait à la construction d'un abri avec étable, tandis que l'autorisation communale ferait état d'une « *Abstellhütte mit Viehhütte* » et non pas d'une maison d'habitation à deux étages avec une cuisine, un WC et une cheminée.

Il poursuit que l'affirmation du demandeur que la maison aurait été construite en un tenant n'exclurait pas que le plan ait été manipulé pour légaliser ce qui aurait, à l'époque, été construit de manière illégale, c'est-à-dire sans respecter l'autorisation ministérielle accordée à l'époque.

Par rapport à l'affirmation du demandeur qu'il n'aurait pas manipulé lui-même le plan

puisqu'il aurait hérité de la maison, le délégué du gouvernement affirme que le demandeur ne prouverait pas la réalité de cet héritage.

Il relève encore que bien que le plan litigieux ait fait partie de la demande d'autorisation du 30 mai 2017, le demandeur ne l'aurait versé avec aucun de ces trois recours contentieux.

S'y ajouterait que dans le cadre de ces trois recours, le demandeur aurait versé trois versions différentes des annexes jointes à sa propre demande d'autorisation. D'une part, ces versions différeraient de la demande réellement introduite auprès du ministère, dans la mesure où seules auraient été jointes quatre photos montrant toutes en gros plan une fissure se trouvant dans un mur. Ces photos auraient été versées par le demandeur uniquement à l'appui de son recours du 11 octobre 2019, mais n'auraient plus été versées par la suite. D'autre part, les trois versions de pièces versées par le demandeur pour représenter la demande d'autorisation du 30 mai 2017 différeraient les unes des autres.

Le délégué du gouvernement reproche ainsi au demandeur d'avoir produit des pièces de façon sélective ce qui ne serait pas acceptable, alors qu'il lui appartiendrait de produire les documents réellement annexés à sa demande d'autorisation du 30 mai 2017.

S'agissant du contenu du plan, la partie étatique souligne que la construction telle qu'autorisée n'aurait consisté que dans un « *abri normal* » à étage unique avec un toit à pente unique et sans annexe. Elle réitère que les plans auraient été manipulés au crayon en y ajoutant les travaux réalisés sans autorisation, ce qui aurait dissimulé le fait que non seulement la destination de l'abri avait été changée en maison d'habitation, en mettant en place un agrégat d'électricité, une cuisine équipée et un WC, mais que, de plus, à la place du toit à pente unique avait été mise en place une charpente et tout un étage avec une fenêtre, de même qu'un toit à deux pentes et une cheminée et que même une annexe avait été illégalement ajoutée.

En conclusion, il reproche au demandeur d'avoir soumis ensemble avec sa demande d'autorisation un plan comme étant une annexe à l'autorisation initiale de 1970 sans toutefois mentionner cette manipulation.

En tout cas, le demandeur resterait en défaut de prouver que la construction telle qu'elle existe actuellement ait été construite comme telle en 1970, en soulignant qu'il ne serait pas établi que les photos versées montrent la construction litigieuse puisque seul un petit bout d'une construction serait visible, de sorte qu'il pourrait s'agir de n'importe quelle construction. Même à admettre que les photos représentent la construction litigieuse, le délégué du gouvernement donne à considérer qu'elles ne démontreraient que le fait que la maison existe depuis longtemps, mais non pas que les plans ont été manipulés par le précédent propriétaire.

Le délégué du gouvernement compare ensuite les mesures indiquées sur le plan et le dessin introduit sur papier millimétré et estime qu'un expert devrait, le cas échéant, déterminer par qui les plans ont été établis.

Le délégué du gouvernement poursuit que, de plus, l'annexe à la construction n'aurait pas été couverte par l'autorisation initiale et ne figurerait même pas sur le plan « *manipulé* » et encore moins sur le plan dont disposait la commune de Bous. Il figurerait uniquement sur un plan inofficiel, versé par le demandeur, et dessiné à la main sur papier millimétré et non approuvé par le ministre.

Le délégué du gouvernement se rapporte ensuite à prudence de justice s'agissant de l'attestation testimoniale produite par le demandeur, tout en relevant que la copie de la carte identité du témoin ferait défaut et que le lien de parenté entre les parties ne serait pas précisé.

Il fait encore valoir que même à supposer que la construction ait dès le début été construite sans respecter l'autorisation initiale, il s'agirait alors toujours d'un usage de faux et, de plus, la maison ne constituerait pas une construction légalement existante au sens de la loi du 18 juillet 2018. Dès lors, aucune rénovation de cette construction n'aurait dû être autorisée, de sorte que ce serait à bon droit que le ministre a retiré cette autorisation.

A cet égard, le délégué du gouvernement se prévaut de l'article 5, paragraphes (2), (3), (5) et (6) de la loi du 18 juillet 2018, tout en soulignant que la condition nécessaire pour autoriser des travaux de rénovation, de transformation ou d'agrandissement serait l'existence légale de la construction, c'est-à-dire qu'elle ait été autorisée par le ministre et ait fait l'objet d'une exécution conforme aux autorisations émises.

Tel ne serait justement pas le cas en l'espèce, puisque la quasi-totalité de la construction n'aurait pas été érigée conformément à l'autorisation ministérielle accordée en 1970, l'annexe n'ayant même jamais été autorisée.

S'y ajouterait qu'un changement d'affectation illégal aurait été opéré, puisque la construction serait utilisée à des fins d'habitation et de loisir, alors qu'elle n'aurait été autorisée qu'en tant qu'abri avec étable, respectivement de « *Abstellhütte mit Viehhütte* » suivant l'autorisation communale, qui mentionnerait d'ailleurs que le non-respect d'une des conditions la rendrait nulle et non avenue.

Il serait dès lors clair que l'autorisation accordée le 18 octobre 2017 serait de nature à encourir l'annulation et devrait être retirée pour avoir été prise en violation tant de la loi du 19 janvier 2004 que de celle du 18 juillet 2018, puisqu'elle se baserait sur des plans manipulés soumis à l'appui de la demande d'autorisation.

Le délégué du gouvernement réitère que l'Etat aurait annoncé sa volonté de retirer les autorisations dans son mémoire en duplique du 14 décembre 2018 déposé dans le cadre des autres recours introduits par le demandeur et que ce dernier aurait par la suite retiré ses recours avant que l'Etat n'ait pu retirer l'autorisation.

Or, le retrait des recours contentieux ayant comme seul but d'empêcher le ministre de retirer l'autorisation indûment obtenue ne saurait mettre fin à la procédure de retrait. Un tel agissement dans le seul but de rendre la décision définitive et de rendre impossible son retrait devrait être considéré comme un détournement de procédure constitutif d'une fraude. Or, la fraude corromprait tout, le délégué du gouvernement renvoyant, à cet égard, à un arrêt de la Cour administrative du 15 janvier 2015, numéro 35052C du rôle.

De même, l'autorisation basée sur des plans manipulés et obtenue en induisant le ministre en erreur ne pourrait ouvrir droit à l'exécution des travaux projetés ce qui constituerait également une fraude.

Pour le surplus, le délégué du gouvernement souligne, en faisant référence aux articles 196 et 197 du Code pénal, qu'il importerait peu que le demandeur ait manipulé les plans lui-même ou qu'il les ait reçus tels quels en héritage.

Il conclut que le demandeur aurait soumis des plans manipulés montrant la construction telle qu'elle existerait après de nombreux travaux non autorisés et non pas telle qu'elle aurait été autorisée, ce qui constituerait un faux en écritures, voire un usage de faux.

On serait dès lors, d'après le délégué du gouvernement, en présence de deux fraudes consistant, d'une part, dans un usage de faux et, d'autre part, dans le retrait des recours contentieux pour empêcher le ministre de poursuivre sa volonté de retirer l'autorisation indûment accordée.

Ce serait dès lors à bon droit que le ministre a retiré son autorisation.

Dans sa réplique, Monsieur ... demande à ce que le tribunal sursoit à statuer, au motif que le criminel tiendrait l'administratif en l'état, ce qui se justifierait par le souci d'éviter une contradiction de jugements. Dans le même contexte, il demande à ce que la partie étatique lui communique l'état de la procédure pénale.

En ce qui concerne le déroulement des faits, le demandeur prend position sur la question de la dénomination de la construction suivant les plans, sur celle de la construction de la maison litigieuse en un tenant, sur le plan de référence du ministère sur lequel s'appuie le délégué du gouvernement, sur le plan millimétré versé par lui à l'appui de la demande d'autorisation et donne, enfin, des explications sur la manière dont il aurait acquis l'immeuble litigieux et sur la genèse des désistements d'instance du 6 février 2019.

En droit, il fait valoir qu'un abus de droit ne pourrait être invoqué, puisque le désistement du 6 février 2019 aurait fait l'objet d'un débat contradictoire, sans que l'Etat ne se soit opposé, et aurait été déclaré régulier et valable par jugement du 27 février 2019. A défaut d'appel interjeté par la partie étatique contre ce jugement, l'Etat ne pourrait plus contester la régularité et la validité de ce désistement et partant son effet de forclusion pour l'administration de retirer l'autorisation du 18 octobre 2017.

Le demandeur prend ensuite position sur la question de la loi applicable, tout en reprochant à la partie étatique de se référer à la loi du 18 juillet 2018, alors que les décisions administratives ayant fait l'objet du retrait auraient été prises sous l'égide de la loi du 19 janvier 2004, de sorte que tant leur légalité externe qu'interne devraient être appréciées sous l'empire de cette loi et non pas sous celui de la loi du 18 juillet 2018. Dès lors, dans la mesure où la motivation du retrait reposerait sur le défaut d'existence légale de la construction, elle devrait être appréciée par rapport à la loi du 19 janvier 2004 et non pas par rapport à la loi du 18 juillet 2018. L'argumentation de la partie étatique fondée sur cette dernière loi devrait partant être écartée.

Il conviendrait dès lors de se référer à la jurisprudence des juridictions administratives à propos de la loi du 19 janvier 2004, qui n'aurait pas requis l'existence légale de la construction, mais suivant laquelle le fait matériel de la préexistence de la construction devrait l'emporter sur sa légalité. La motivation du retrait en ce qu'elle est fondée sur la légalité de la construction existante serait dès lors viciée.

Il conclut que la décision de retrait, outre le fait d'intervenir tardivement, devrait encore être annulée pour défaut de base légale de sa motivation.

Dans sa duplique, le délégué du gouvernement prend position sur la loi applicable, en reprochant de prime abord au demandeur de ne traiter cette question qu'à la fin de son mémoire, alors qu'il s'agirait d'une question de forme devant être évacuée avant toute considération au fond. Il en conclut que l'argumentation afférente du demandeur devrait être écartée.

S'agissant de la question de la légalité du retrait d'une autorisation ministérielle, le délégué du gouvernement est d'avis que son sort serait lié à celle de savoir si l'autorisation avait été accordée en conformité avec la loi. Il estime que le litige lui-même serait à examiner sous l'application de la loi actuellement en vigueur, à savoir celle du 18 juillet 2018.

Par ailleurs, le délégué du gouvernement reproche au demandeur de n'avoir invoqué aucun moyen d'annulation, de sorte que le recours en annulation serait à rejeter.

Quant au fond, le délégué du gouvernement réitère en substance ses explications antérieures, tout en insistant sur le reproche de l'utilisation d'un faux et/ou usage de faux, en soulignant que l'Etat ferait confiance aux documents reçus de la part de la commune de Bous. Par ailleurs, l'Etat ne s'opposerait pas à ce qu'il soit sursis à statuer en attendant l'intervention d'une décision au pénal quant au reproche de l'usage de faux.

Pour le surplus, le délégué du gouvernement insiste sur la considération que le retrait d'un recours judiciaire aux seules fins d'empêcher le retrait d'une autorisation indûment obtenue constituerait un détournement de procédure qui constituerait à son tour une fraude qui corromprait tout et partant également l'arrêt, qualifié par le délégué du gouvernement d'artificiel, de la procédure de retrait d'autorisation.

Il insiste sur la considération qu'en réalité aucune autorisation n'aurait dû être accordée pour la rénovation de cette construction, alors que celle-ci n'aurait pas été érigée conformément aux plans et cela même lorsque l'on s'appuierait sur les plans introduits par le demandeur lui-même. Ainsi, la comparaison du plan versé par le demandeur et les photos de la construction montreraient que deux fenêtres auraient été ajoutées sans autorisation dans le toit, qu'une fenêtre ne se trouverait pas à l'endroit prévu dans un des murs latéraux, que la cheminée aurait été construite à un endroit différent de celui prévu et finalement que l'annexe aurait été ajoutée sans aucune autorisation.

Ces faits n'auraient pas non plus été mentionnés par le bourgmestre de la commune de Bous de l'époque dans son rapport d'inspection du 16 octobre 1972, de sorte qu'il ne serait pas utile de se fier à ce document afin de savoir si la construction a été construite conformément aux plans approuvés.

S'y ajouterait qu'un changement d'affectation aurait été opéré puisque l'abri avec étable aurait été utilisé comme maison de week-end. A l'endroit où l'autorisation communale aurait interdit explicitement le raccordement à l'eau et à la canalisation sous peine de nullité de l'autorisation, le demandeur aurait pourtant mis en place une cuisine et un WC.

Le demandeur ne disposerait dès lors d'aucun droit acquis sur la construction telle qu'elle se présenterait aujourd'hui, ce qui aurait comme corollaire qu'aucune autorisation n'aurait dû être accordée pour la rénovation de cette construction et cela peu importe que l'ancienne ou la nouvelle loi concernant la protection de la nature s'applique.

En tout cas, la construction ne pourrait être considérée comme légalement existante que

ce soit sous la loi du 19 janvier 2004 ou sous celle du 18 juillet 2018. Or, une construction qui n'est pas légalement existante ne pourrait être rénovée, de sorte que l'autorisation obtenue n'aurait pas pu être accordée et cela même abstraction faite de la question de faux et d'usage de faux.

S'agissant ensuite de la dénomination de la construction, le délégué du gouvernement souligne que, contrairement à ce qu'affirme le demandeur, il n'y aurait pas plusieurs plans mais un seul plan ayant été annexé à l'autorisation initiale de l'année 1970. Or, il existerait deux versions de ce plan, l'un montrant une maison de week-end et l'autre montrant un simple abri.

S'agissant de l'argumentation du demandeur suivant laquelle l'immeuble aurait été construit d'un seul tenant, le délégué du gouvernement admet qu'au vu des nouvelles pièces fournies, cette version des faits serait vraisemblable. Il n'en resterait toutefois pas moins que la construction n'aurait pas été construite conformément à l'autorisation. Même à admettre que la version du plan introduite par le demandeur ait été approuvée telle quelle, toujours serait-il que la construction n'aurait pas respecté ce qui avait été prévu, puisqu'une fenêtre aurait été ajoutée au toit, une autre ne se trouverait pas à l'endroit prévu, et la cheminée aurait été construite sans autorisation.

Il s'ensuivrait que la construction ne pourrait être qualifiée de construction légalement existante et en tant que telle aucune autorisation n'aurait dû être accordée pour la rénovation, de sorte que le retrait serait parfaitement justifié.

Le délégué du gouvernement prend ensuite position sur les conditions du désistement du demandeur, tout en contestant qu'un agent du ministère ait opéré du chantage à l'égard du demandeur et en s'engageant sur le débat mené par celui-ci en ce qui concerne l'identité de l'agent ayant pris l'initiative de déposer plainte respectivement qui aurait, selon lui, procédé à un chantage.

Appréciation du tribunal

Le tribunal relève de prime abord que si Monsieur ... demande au tribunal de sursoir à statuer au regard de la plainte au pénal ayant été déposée en relation avec les plans soumis au ministre et que la partie étatique ne s'est pas opposée à cette demande, cette demande n'est susceptible d'être pertinente que si la procédure pénale est de nature à influencer le présent litige, dans la négative, la question d'un sursis à statuer ne se posant pas.

Dans ce contexte, le tribunal souligne encore qu'il ne lui appartient pas de procéder à des qualifications pénales, de sorte qu'il n'a de toute façon pas à prendre position par rapport aux argumentations des parties à l'instance tournant autour de la question de savoir si des plans manipulés ont été soumis au ministre.

Le tribunal constate que la décision de retrait attaquée est fondée sur le constat que le ministre, en accordant son autorisation pour la réalisation de certains des travaux envisagés par le demandeur, à savoir la rénovation de la couverture du toit et le recouvrement des murs par des parois en bois, au motif que celui-ci disposerait d'un droit acquis pour réaliser des travaux de rénovation sur la construction existante, aurait été induit en erreur par le demandeur en ce qu'il aurait été amené à partir du principe, sur base de plans manipulés, que la construction existante avait été autorisée à l'époque, constat dont le ministre déduit que les autorisations des

18 octobre 2017 et 7 septembre 2018 auraient été prises en violation tant de la loi du 19 janvier 2004, que de celle du 18 juillet 2018.

Force est de constater et contrairement à ce qu'affirme le délégué du gouvernement qui estime que le recours serait à rejeter au motif que le demandeur n'invoquerait aucun moyen d'annulation, qu'en l'espèce le demandeur invoque, encore que sommairement, deux moyens d'annulation à savoir (i) la tardiveté du retrait rétroactif des autorisations lui délivrées conformément à l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, certes non invoqué expressément par le demandeur mais auquel sa contestation se rattache nécessairement, et (ii) l'illégalité du motif de retrait, ce moyen posant la question de savoir si le ministre a pu fonder son retrait sur le constat d'un défaut d'existence légale d'une construction qui, par la suite, ne pourrait être rénovée.

S'agissant des conditions dans lesquelles le ministre peut procéder au retrait rétroactif d'une décision ayant créé ou reconnu des droits, il convient de se référer à l'article 8 du règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979, qui dispose ce qui suit : *« En dehors des cas où la loi en dispose autrement, le retrait rétroactif d'une décision ayant créé ou reconnu des droits n'est possible que pendant le délai imparti pour exercer contre cette décision un recours contentieux, ainsi que pendant le cours de la procédure contentieuse engagée contre cette décision ».*

Le retrait d'une telle décision ne peut intervenir que pour une des causes qui auraient justifié l'annulation contentieuse de la décision ».

Il résulte de cette disposition que le retrait rétroactif d'une décision ayant créé ou reconnu des droits n'est possible que si deux conditions sont remplies, à savoir une condition tenant au délai endéans lequel le retrait peut être opéré, et l'autre tenant au motif dudit retrait. En l'occurrence, d'une part, le retrait ne peut intervenir que pendant le délai imparti pour exercer contre cette décision un recours contentieux, de même que pendant le cours de la procédure contentieuse engagée contre cette décision, et, d'autre part, il ne peut intervenir que pour une des causes qui auraient justifié l'annulation contentieuse de la décision.

S'agissant de prime abord du respect, en l'espèce, du délai endéans lequel le retrait d'une décision sur le fondement de l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 peut intervenir, force est de constater que le demandeur s'est désisté le 6 février 2019 des recours, inscrits sous les numéros 41452 et 42051 du rôle et introduits contre les décisions des 18 octobre 2017 et 7 septembre 2018, ayant partiellement refusé sa demande et y ayant partiellement fait droit, et que ces désistements ont été déclarés valables à travers deux jugements du tribunal administratif du 27 février 2019. Dans la mesure où, en vertu de l'article 5 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après désignée par « la loi du 21 juin 1999 », le désistement emporte de plein droit déchéance du recours, le constat s'impose qu'au moment du retrait des autorisations litigieuses, à savoir le 12 juillet 2019, la procédure contentieuse engagée contre celles-ci n'était plus en cours.

Si la partie étatique reproche au demandeur de s'être désisté de manière frauduleuse, en l'occurrence pour empêcher que le ministre ne puisse procéder au retrait des autorisations après avoir annoncé cette intention dans ses écrits procéduraux, et s'il est certes vrai que les circonstances ayant provoqué les désistements en l'espèce ne sont pas clarifiées, les parties à l'instance se reprochant réciproquement d'avoir fait de la pression et du chantage,

respectivement d'avoir procédé au désistement afin d'empêcher le retrait des autorisations délivrées, le constat s'impose que le tribunal a, à travers ses jugements du 27 février 2019, déclaré valables les désistements et cela sans que la partie étatique, qui à ce moment avait déjà annoncé sa volonté de retirer les autorisations litigieuses et devait être consciente des conséquences d'un désistement sur une procédure de retrait, ne s'y soit opposée.

Il s'ensuit qu'*a priori*, le retrait est intervenu en dehors du délai prévu par l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, sous réserve de l'examen de l'incidence éventuelle sur ce délai du reproche de la partie étatique, fondé sur l'invocation de l'adage *fraus omnia corrumpit*, suivant lequel le ministre aurait statué sur base de plans qui auraient subi *ex post* des modifications au crayon, et de la pertinence de cette argumentation.

C'est dans ce contexte que le tribunal est amené à examiner la question de la légalité du motif de retrait avancé et, comme l'entend la partie étatique, celle de savoir si le reproche de la manipulation de plans, voire celui de l'usage de plans manipulés, est susceptible d'avoir une incidence sur cette appréciation.

Il convient de prime abord de délimiter l'étendue du contrôle que le tribunal peut opérer dans le cadre du présent litige.

Ainsi, il ne lui appartient pas de statuer sur la légalité du refus partiel du ministre contenu dans les décisions des 18 octobre 2017 et 7 septembre 2018 qui est fondé sur la considération que les travaux envisagés et pour lesquels le ministre a refusé d'accorder son autorisation s'analyseraient en des travaux de construction, respectivement de reconstruction en zone verte qui ne pourraient être autorisés à défaut d'affectation compatible avec l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004.

Saisi en l'espèce du seul contrôle de la légalité d'une décision de retrait des autorisations des 18 octobre 2017 et 7 septembre 2018, l'analyse du tribunal est ainsi limitée à l'examen de la question de savoir si l'octroi de l'autorisation pour la réalisation des travaux de renouvellement de la couverture du toit et l'apposition de parois en bois sur la façade, seuls éléments autorisés, était conforme à la loi.

Force est de constater qu'à l'analyse des autorisations litigieuses, le ministre a accordé son autorisation sur base du constat, par référence à la loi du 19 janvier 2004, que le demandeur, qui ne pourrait pas réaliser des travaux de construction ou de reconstruction à défaut d'exercer une activité compatible avec les affectations prévues à l'article 5 de la loi du 19 janvier 2004, ne « dispose que d'un droit acquis sur la construction existante qui ne lui permet qu'une simple rénovation ».

A cet égard, le tribunal retient de prime abord que pour justifier la décision de retrait au motif de l'existence d'une cause d'annulation dans le chef des autorisations des 18 octobre 2017 et 7 septembre 2018, c'est à tort que la partie étatique se réfère à la loi du 18 juillet 2018.

C'est encore à tort que le délégué du gouvernement demande à ce que l'argumentation afférente du demandeur quant à la loi applicable soit écartée des débats au motif qu'elle n'a pas été présentée avant toute considération au fond. En effet, au-delà du constat que la loi du 21 juin 1999 n'impose pas de présenter les moyens dans un certain ordre chronologique sous peine d'irrecevabilité, le tribunal relève que la question de la loi applicable pour contrôler la légalité de la décision de retrait litigieuse est en tout état de cause une question que le tribunal est même

d'office amené à trancher.

Il est certes vrai que lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation, le tribunal examine en principe le litige au regard de la situation de fait et de droit applicable au moment de la prise de la décision attaquée, de sorte qu'en l'espèce, la légalité de la décision de retrait est en principe à examiner par rapport à la législation applicable au 14 juillet 2019.

En revanche, dans la mesure où, en vertu de l'article 8 du règlement grand-ducal du 21 juin 1979, l'autorité administrative ne peut procéder au retrait d'une décision antérieure ayant créé ou reconnu des droits que « *pour une des causes qui auraient justifié l'annulation contentieuse de la décision* », cette condition spécifique du retrait est nécessairement à examiner par rapport à la législation applicable au moment de la prise des autorisations retirées, en l'espèce délivrées les 18 octobre 2017 et 7 septembre 2018. Dès lors, les deux autorisations retirées ayant été prises sous l'empire de la loi du 19 janvier 2004 - la loi du 18 juillet 2018 ayant abrogé ladite loi étant entrée en vigueur le 9 septembre 2018 - c'est par rapport à la loi du 19 janvier 2004 que le motif de retrait tenant à l'illégalité des décisions retirées doit être examiné.

Il s'ensuit que l'argumentation de la partie étatique tendant à justifier le retrait par une non-conformité des autorisations des 18 octobre 2017 et 7 septembre 2018 à la loi du 18 juillet 2018 est à rejeter.

S'agissant de la question de la légalité des autorisations litigieuses par rapport à la loi du 19 janvier 2004, le tribunal constate que l'argumentation de la partie étatique pour justifier le retrait tourne autour de la considération que les autorisations auraient été obtenues par fraude, en l'occurrence par l'usage de plans manipulés en ce sens que le ministre aurait été induit en erreur sur l'existence d'une construction légalement autorisée.

Le tribunal retient de prime abord que le seul fait que le demandeur aurait soumis au ministre des plans manipulés, à admettre le reproche afférent avéré, n'est en principe pas à lui seul susceptible de justifier le retrait des autorisations, à moins que ce fait ait légalement pu avoir eu une influence sur la décision du ministre de délivrer son autorisation, ce qui amène le tribunal à examiner si l'exigence d'une construction légalement existante, tel qu'invoquée par l'Etat pour justifier le retrait, était sous l'empire de la loi du 19 janvier 2004 une condition d'octroi des autorisations litigieuses.

Or, c'est à tort que l'Etat argumente que le ministre aurait pu autoriser, sur le fondement de la loi du 19 janvier 2004, des travaux de rénovation exclusivement par rapport à une construction légalement existante, c'est-à-dire dûment autorisée et érigée dans le respect de l'autorisation délivrée, y compris son affectation.

En effet, si l'article 7, paragraphe (2) de la loi du 18 juillet 2018 fait référence à des « *constructions légalement existantes* » en relation avec des travaux de rénovation et indépendamment de la question de la portée de cette référence sous la loi du 18 juillet 2018, question dont le tribunal n'est pas saisi, force est de constater que la loi du 19 janvier 2004, sur base de laquelle les autorisations litigieuses ont été prises, ne faisait en tout état de cause pas référence à une telle notion.

Ainsi, l'article 10 de la loi du 19 janvier 2004, qui visait « *les constructions existantes* », ne faisait pas référence à une existence légale de la construction et la jurisprudence des

juridictions administratives s'étant forgée sur cette loi retenait qu'à défaut par le législateur d'avoir prévu une telle restriction, il conviendrait de se référer uniquement à l'existence matérielle de la construction, sans considération de son existence légale.

La jurisprudence a ainsi eu l'occasion de retenir que l'article 10, précité, réglait le sort des ouvrages qui existaient déjà en zone verte avant que les restrictions introduites par la loi du 19 janvier 2004 n'entrent en vigueur, en ce sens que l'autorité compétente est investie du pouvoir d'autoriser la reconstruction ou l'agrandissement de ces ouvrages existants s'ils ne compromettent pas le site, ceci au motif qu'« *il est préférable en effet d'autoriser, dans certains cas, pareils travaux plutôt que de voir des ruines enlaidir le paysage bien davantage que ne le ferait une reconstruction décente* »¹. Les considérations à la base de cette disposition légale étant essentiellement de fait en ce qu'elle entend, tel que relevé par le Conseil d'Etat dans son avis prévisé, éviter le pire au niveau des atteintes déjà portées au site concerné en optant pour une remise en état, voire une transformation des ouvrages concernés plutôt que pour un délabrement incontournable par l'effet du temps, elles ne traduisent pas la volonté de distinguer, au niveau de l'application de ce régime transitoire, en fonction du caractère légal ou non des ouvrages concernés, mais bien la volonté d'agir d'une manière plus générale par application d'un critère de fait, en l'occurrence celui de l'existence pure et simple des constructions concernées.

Elle a encore relevé qu'en l'absence de tout indice susceptible de sous-tendre la volonté du législateur d'opérer une distinction au niveau du sort réservé aux constructions existantes en fonction de leur situation juridique au regard spécifique des autorisations requises le cas échéant au moment de leur construction initiale, il n'appartient dès lors pas à la juridiction saisie d'introduire pareille condition supplémentaire, étant entendu que la notion de construction existante se suffit à elle-même en ce qu'elle se réfère à ce qui est, à ce qui a une réalité, sans qu'il y ait besoin de recourir à des méthodes d'interprétation².

Dans la mesure où la partie étatique ne conteste pas qu'en l'espèce, il s'agit d'une construction ayant matériellement existé au moment de la délivrance des deux autorisations litigieuses, la partie étatique admettant d'ailleurs dans sa duplique la thèse du demandeur que la bâtisse existante avait été construite dans les années 1970 en un seul tenant, et affirmant uniquement que certains aménagements auraient, à l'époque, été érigés sans autorisation afférente, voire qu'un changement d'affectation illégal aurait été opéré, le ministre a pu accorder son autorisation pour certains des travaux envisagés, qualifiés de simples travaux de rénovation, indépendamment de la question de savoir si la construction litigieuse avait été autorisée telle quelle.

En conséquence, le défaut d'existence légale d'une construction, avancé par le ministre, ne saurait constituer un motif d'annulation des autorisations délivrées sous l'empire de la loi du 19 janvier 2004 et ne saurait partant pas non plus utilement justifier le retrait litigieux.

De ce constat découle la conclusion que le ministre n'a pas pu fonder sa décision de retrait sur le constat qu'après analyse des plans, il serait apparu que la construction par rapport à laquelle il a autorisé des travaux sur le fondement d'un droit acquis n'aurait pas été autorisée dans la configuration telle qu'elle existait au moment où il a statué.

¹ Projet de loi n° 2463¹ concernant la protection de l'environnement naturel, Avis du Conseil d'Etat, commentaire des articles, p. 7.

² Trib. adm. 2 juin 2008, n° 23565 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Environnement, n° 83 et les autres références y citées.

Il en découle encore que les reproches de l'Etat quant à une éventuelle manipulation des plans, voire un usage de plans manipulés, invoqués en relation avec l'unique motif de retrait fondé sur le constat d'une exigence d'une construction légalement existante, ne sont pas non plus pertinents dans le cadre du présent recours, de sorte que la demande du demandeur de sursoir à statuer en attendant l'issue de la plainte pénale déposée en relation avec les reproches de manipulation de plans, voire de l'usage de plans manipulés, est à rejeter, la solution de cette question, qu'il appartiendra au juge pénal d'examiner, n'ayant de toute façon aucune influence sur l'appréciation que le tribunal est amené à faire dans le cadre du présent recours. En conséquence, le même sort doit être réservé à la demande du demandeur d'ordonner à l'Etat de produire des pièces relatives à l'instruction pénale.

Dans la mesure où le tribunal vient de retenir que l'unique motif de retrait avancé par l'Etat n'est pas de nature à justifier la décision attaquée, ce constat à lui seul suffit pour annuler la décision du 12 juillet 2019, sans qu'il n'y ait lieu d'examiner plus en avant si, le cas échéant, une fraude éventuelle, à la supposer avérée, laquelle n'a, qui plus est et tel que relevé ci-avant, de toute manière pas pu avoir une incidence sur la légalité des autorisations, avait pu avoir pour incidence de permettre le retrait des autorisations litigieuses même au-delà de la fin de la procédure contentieuse, *a priori* constatée ci-avant par le tribunal.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours en annulation est justifié et que la décision de retrait du 12 juillet 2019 à annuler.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare incompétent pour connaître du recours principal en réformation ;

reçoit le recours subsidiaire en annulation en la forme ;

au fond, le dit justifié, partant annule la décision du ministre du 12 juillet 2019 et renvoie le dossier au ministre ;

condamne l'Etat au paiement des frais et dépens de l'instance.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 3 mars 2021 par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Bochet, juge,
Carine Reinesch, juge,

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Luana Poiani

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 3 mars 2021
Le greffier du tribunal administratif