

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 40107C du rôle  
Inscrit le 25 août 2017

---

### Audience publique du 14 décembre 2017

**Appel formé par  
Monsieur ..., L-...,  
contre un jugement du tribunal administratif du 14 juillet 2017  
(n° 36880a du rôle) ayant statué sur son recours  
contre trois décisions  
du ministre du Développement durable et des Infrastructures  
en matière de protection de la nature**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 40107C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 25 août 2017 par Maître Pierre FELTGEN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., agriculteur, demeurant à L-..., dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 14 juillet 2017 (n° 36880a du rôle), à travers lequel le tribunal s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation tout en déclarant irrecevable le recours en annulation en tant que dirigé contre les décisions ministérielles attaquées des 21 janvier et 3 mai 2013, en recevant le recours pour le surplus en la forme en ce qu'il est dirigé contre une décision du ministre de l'Environnement du 1<sup>er</sup> juin 2015 confirmant à son tour la décision précitée du 21 janvier 2013 portant refus de la demande d'autorisation pour le changement d'affectation de fonds forestiers inscrits au cadastre de la commune du Parc Hosingen, section ..., sous les numéros cadastraux ..., ... et ..., tout en déclarant ce recours non fondé et en l'en déboutant ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 10 octobre 2017 par Monsieur le délégué du gouvernement Yves HUBERTY ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 10 novembre 2017 par Maître Pierre FELTGEN au nom de Monsieur ... ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 5 décembre 2017 par Monsieur le délégué du gouvernement Yves HUBERTY ;

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

Le rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maître Pierre FELTGEN et Madame le délégué du gouvernement Nancy CARIER en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 12 décembre 2017.

---

Par courrier du 9 octobre 2012, Monsieur ... fut informé par l'Administration de la

nature et des forêts qu'il était apparu qu'il avait été procédé à un changement d'affectation des terrains inscrits au cadastre de la commune du Parc Hosingen, section ..., sous les numéros ..., ... et ..., et à la destruction de biotope sur les parcelles inscrites au cadastre de la commune de Hosingen, section ..., au lieu-dit « ... », sous les numéros ..., ..., ..., ..., ... et ..., et que les conditions de l'autorisation ministérielle n° 58707 du 11 février 2005 n'auraient pas été respectées.

Monsieur ... fut convoqué à une entrevue en date du 19 octobre 2012 avec Monsieur ..., chef de brigade dirigeant auprès de l'Administration de la nature et des forêts, afin de prendre position sur les reproches lui adressés.

En date du 19 octobre 2012, Monsieur ... sollicita de la part du ministère du Développement durable et des Infrastructures la délivrance d'une autorisation pour le changement d'affectation des parcelles inscrites au cadastre de la commune du Parc Hosingen, section ..., sous les numéros ..., ... et ..., à savoir pour la transformation en pâturage de fonds forestiers et proposa le boisement des parcelles inscrites au cadastre de la commune du Parc Hosingen, section ..., au lieu-dit « ... », sous les numéros ..., ... et ... comme mesure de compensation pour le changement d'affectation sollicité.

Par décision du 21 janvier 2013, le ministre du Développement durable et des Infrastructures rejeta la demande de Monsieur ... dans les termes suivants :

*« (...) En réponse à votre requête du 19 octobre 2012 par laquelle vous sollicitez l'autorisation pour le changement d'affectation de fonds forestiers inscrits au cadastre de la commune de ... : section ... sous les numéros ..., ... et ..., j'ai le regret de vous informer qu'en vertu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, je ne saurais réserver une suite favorable au dossier.*

*En effet, les parcelles précitées étant à considérer comme fonds forestiers vu qu'elles ont été boisées durant une période supérieure à 10 ans, l'art. 13 de la loi précitée stipule que tout changement d'affectation de fonds forestiers est interdit, à moins que le changement soit autorisé dans l'intérêt général ou en vue de l'amélioration des structures agricoles. Or, le présent changement d'affectation ne rentre dans aucun des cas de figures précités.*

*Par conséquent, les parcelles cadastrales n° ..., ... et ..., inscrites au cadastre de la commune du Parc Hosingen, section ..., au lieu-dit « ... » et dont la coupe à blanc a déjà eu lieu il y a plusieurs années, seront reboisées dans les 12 mois à compter de la date de la présente, faute de quoi l'Administration de la gestion de l'eau dressera procès-verbal. Les boisements seront alors réalisés par l'administration à vos frais. (...) ».*

Par courrier du 24 janvier 2013, Monsieur ... expliqua que les sapins qu'il avait abattus sur lesdites parcelles auraient été endommagés par la tempête et infestés par des bostryches et que la terre y serait d'une mauvaise qualité, tout en précisant pour quelles raisons il proposait de reboiser les parcelles ..., ... et ... en tant que mesure de compensation.

Par décision du 3 mai 2013, le ministre du Développement durable et des Infrastructures confirma la décision initiale de refus dans les termes suivants :

*« (...) En réponse à votre recours gracieux du 24 janvier 2013 par lequel vous sollicitez un réexamen de la décision 77069 du 21 janvier 2013 relative au changement d'affectation de*

*fonds forestiers inscrits au cadastre de la commune de HOSINGEN : section ... sous les numéros ..., ... et ..., j'ai le regret de vous informer qu'en vertu de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, je maintiens ma décision du 21 janvier 2013.*

*En effet, votre demande ne comporte aucun élément nouveau justifiant une décision autre que celle prise le 21 janvier 2013. (...) ».*

Par courrier du 15 octobre 2014, Monsieur ... s'adressa une nouvelle fois au ministre de l'Environnement, entre-temps en charge du dossier, dénommé ci-après « *le ministre* », dans les termes suivants :

*« Mit diesem Schreiben möchte ich Unterzeichneter, ... wohnhaft in ..., Ihnen noch eine andere Parzelle vorschlagen bevor ich jetzt anpflanze. Diese Parzelle liegt 100 Meter von den anderen Parzellen entfernt. Es handelt sich um eine Wiese die bis jetzt in einem Programm für extensive Bewirtschaftung lag, welches am 1. November beendet ist.*

*Die Parzelle hat die Katasternummern: ..., ..., und ... mit einer Gesamtgrösse von 174.6ar, wovon 1ha Wiese ist die man Bepflanzen kann. Der Rest der Wiese ist als Biotop 5ar, der übrige Rest besteht aus 6 Obstbäumen und Ginster. Mir ist es egal was ich anpflanzen muss : Obstbäume, Eichen, Fichten, Douglasien, ... ».*

Par décision du 1<sup>er</sup> juin 2015, le ministre prit position comme suit :

*« Je me réfère à votre courrier du 15 octobre 2014 par lequel vous proposez de nouvelles surfaces de compensation pour compenser les fonds forestiers déboisés sans autorisation ministérielle inscrits au cadastre de la commune de PARC HOSINGEN : section ... sous les numéros ..., ..., ...*

*Je me permets de vous informer que le refus de mon prédécesseur ne s'est pas basé sur des surfaces de compensation insuffisantes ou inadéquates, mais sur le fait que le changement d'affectation des fonds forestiers déboisés illégalement est interdit par l'article 13 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, sauf pour des motifs d'intérêt général ou en vue d'une amélioration de structures agricoles, ce qui n'est pas donné[es] en l'occurrence.*

*Dès lors, je maintiens les décisions de mon prédécesseur du 21 janvier et 3 mai 2013.*

*Par conséquent, les parcelles cadastrales n° 371, 372 et 343/259, inscrites au cadastre de la commune du Parc Hosingen, section ..., au lieu-dit « ... » et dont la coupe à blanc a déjà eu lieu il y a plusieurs années, devront être reboisées au plus tard le 31 décembre 2015, faute de quoi l'Administration de la nature et des forêts dressera procès-verbal.*

*Contre la présente décision, un recours peut être interjeté auprès du Tribunal Administratif statuant comme juge du fond. Ce recours doit être introduit sous peine de déchéance dans un délai de 3 mois à partir de la notification de la présente décision par requête signée d'un avocat à la Cour. ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 28 août 2015, Monsieur ... fit introduire un recours tendant à la réformation sinon à l'annulation des trois décisions

ministérielles précitées, à savoir celles du ministre du Développement durable et des Infrastructures des 21 janvier et 3 mai 2013 et celle également prérelatée du ministre de l'Environnement du 1er juin 2015.

Par jugement du 21 octobre 2016, le tribunal se déclara compétent pour connaître du recours principal en réformation, mais déclara celui-ci irrecevable au motif d'être tardif, un second recours gracieux n'ayant pas été possible en la matière, une itérative demande de Monsieur ... du 15 octobre 2014 n'ayant pas pu ouvrir un délai contentieux qui se trouvait révolu en l'occurrence trois mois après la notification de la deuxième décision critiquée du 3 mai 2013, soit, suivant les premiers juges, à la date du 3 août 2013.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 25 novembre 2016, Monsieur ... fit entreprendre le jugement précité du 21 octobre 2016 dont il sollicita la réformation, d'abord pour voir décider que la décision du ministre du 1er juin 2015 constitue une décision nouvelle ayant fait courir un nouveau délai de recours contentieux de trois mois et de voir déclarer en conséquence son recours initial du 28 août 2015 recevable *ratione temporis* avec renvoi du dossier devant le tribunal pour voir statuer sur le fond de l'affaire.

Par arrêt du 9 mars 2017, la Cour déclara l'appel recevable et justifié pour réformer le jugement dont appel et dire que le recours initial n'encourait pas l'irrecevabilité *ratione temporis* et renvoya le dossier en prosécution de cause devant le tribunal.

Par jugement du 14 juillet 2017, le tribunal, statuant sur renvoi, se déclara compétent pour connaître du recours principal en réformation, le déclara irrecevable en tant que dirigé contre les décisions ministérielles précitées des 21 janvier et 3 mai 2013 ; le déclara recevable pour le surplus, mais non fondé et en débouta Monsieur ..., tout en disant qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation, en rejetant la demande en allocation d'une indemnité de procédure de Monsieur ... et en condamnant celui-ci aux frais de l'instance.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 25 août 2017, Monsieur ... a fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 14 juillet 2017 dont il sollicite la réformation dans le sens de voir dire d'abord que son recours en réformation est recevable *ratione temporis* en tant que dirigé contre les décisions ministérielles précitées des 21 janvier et 3 mai 2013, de voir dire, par réformation sinon annulation des trois décisions ministérielles critiquées, que le changement d'affectation sollicité des parcelles litigieuses est conforme à l'article 13 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après « la loi du 19 janvier 2004 », et plus particulièrement l'intérêt général y inscrit en tant que condition.

L'Etat demande en substance la confirmation du jugement dont appel.

En premier lieu, l'appelant estime que ce serait à tort que les premiers juges auraient déclaré son recours initial irrecevable en tant que dirigé contre les décisions ministérielles précitées des 21 janvier et 3 mai 2013, étant donné que l'arrêt précité de la Cour du 9 mars 2017 avait déclaré le recours de Monsieur ... recevable *ratione temporis*.

L'Etat estime que ce serait à bon droit que le tribunal, après avoir fait référence à l'analyse de la Cour selon laquelle l'itérative demande de Monsieur ... du 15 octobre 2014 constituait une nouvelle demande, a retenu que le délai d'action à l'encontre des décisions des 21 janvier et 3 mai 2013 était révolu et a déclaré le recours irrecevable en tant que dirigé contre ces

deux décisions.

Il convient de rappeler qu'à travers son jugement du 21 octobre 2016, le tribunal avait retenu que le recours initial de Monsieur ... était irrecevable dans sa totalité, argument tiré de ce que le courrier de Monsieur ... du 15 octobre 2014 s'analysait en tant que deuxième recours gracieux contre la décision de refus du 21 janvier 2013, le premier recours gracieux du 24 janvier 2013 ayant été toisé par la décision du 3 mai 2013.

Sur appel de Monsieur ..., la Cour, à travers son arrêt du 9 mars 2017, a retenu que le courrier de Monsieur ... du 15 octobre 2014 constituait une itérative demande et ne s'analysait point en recours gracieux en ce qu'elle contient des éléments nouveaux consistant dans la proposition de trois nouvelles parcelles cadastrales d'une superficie globale de 1 ha, 74 ares et 60 centiares, non encore proposées comme telles, à titre de compensation. La Cour est dès lors venue à la conclusion que c'est à tort que les premiers juges avaient à l'époque déclaré le recours irrecevable *ratione temporis* dans sa globalité.

Sur renvoi, le tribunal a tiré la conclusion correcte que si le courrier de Monsieur ... du 15 octobre 2014 est à considérer comme demande itérative, c'est-à-dire comme demande autonome et non pas comme recours gracieux à l'encontre de la décision du 3 mai 2013, le recours est certes à déclarer recevable en tant que dirigé contre la décision ministérielle du 1<sup>er</sup> juin 2015 statuant par rapport à la nouvelle demande du 15 octobre 2014. Par contre, l'irrecevabilité *ratione temporis* se dégage nécessairement du contexte donné concernant les deux autres décisions, à savoir celles du 21 janvier 2013, et celle, rendue sur premier recours gracieux, du 3 mars 2013, lesquelles n'ont pas été attaquées en temps utile par la voie contentieuse.

De toute manière, même à considérer, pour des besoins de la discussion, le courrier du 15 octobre 2014 en tant que recours gracieux, tel que les premiers juges l'avaient fait dans leur jugement du 21 octobre 2016, cette analyse aurait tout au plus abouti, tel qu'ils l'avaient d'ailleurs retenu à l'époque, que le recours eut été à déclarer irrecevable dans sa globalité, pour cause de tardiveté, un second recours gracieux n'étant pas admissible.

Le recours est dès lors à déclarer irrecevable *ratione temporis* en tant que dirigé contre les décisions ministérielles des 21 janvier et 3 mai 2013. Il est par contre recevable en tant que dirigé contre la décision ministérielle du 1<sup>er</sup> juin 2015, tel que le tribunal l'a retenu à bon escient.

Au fond, la question litigieuse est celle de savoir si le changement d'affectation litigieux se trouve justifié par un motif d'intérêt général voire par des considérations d'amélioration des structures agricoles de l'exploitation de l'appelant, le tout sur la toile de fond des dispositions de l'article 13, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Dans ses écrits, de même que dans ses plaidoiries à l'audience, le mandataire de l'appelant se plaint de ce que son mandant estime qu'il n'a jamais pu y avoir de véritable discussion avec les autorités étatiques concernant l'appréciation concrète des terrains par lui proposés en compensation dans le contexte de l'amélioration des structures agricoles de son exploitation.

En raison de toutes ces considérations, la Cour estime qu'avant tout autre progrès en cause une visite des lieux est à ordonner, tous droits et moyens des parties restant réservés.

**Par ces motifs,**

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

déclare l'appel recevable ;

au fond, confirme le jugement dont appel en ce qu'il a déclaré le recours initial de l'appelant irrecevable pour autant qu'il est dirigé contre les décisions ministérielles attaquées des 21 janvier et 3 mai 2013 ;

avant tout autre progrès en cause, ordonne une visite des lieux à la date du mardi **9 janvier 2018** à 14.00 heures, rendez-vous à la ferme ... à ..., en présence des parties et de leurs représentants ;

réserve tous droits et moyens des parties.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, président,  
Serge SCHROEDER, premier conseiller,  
Martine GILLARDIN, conseiller,

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

s. WICKENS

s. DELAPORTE

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 15.12.2017

le greffier de la Cour administrative