

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 40529C du rôle
Inscrit le 27 décembre 2017

Audience publique du 3 mai 2018

**Appel formé par
la société à responsabilité limitée ... SARL, ...,
contre un jugement du tribunal administratif du 13 novembre 2017
(n° 38569 du rôle) ayant statué sur son recours
contre deux décisions du ministre de l'Environnement
en matière de protection de la nature**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 40529C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 27 décembre 2017 par Maître Pol URBANY, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ... SARL, établie et ayant son siège social à L-..., inscrite au registre de Commerce et des Sociétés de Luxembourg, sous le numéro ..., représentée par son gérant en fonctions, dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 13 novembre 2017 (n° 38569 du rôle) ayant déclaré recevable mais non fondé son recours en réformation de la décision du ministre de l'Environnement du 12 janvier 2016 portant refus de l'autorisation par elle demandée *ex post* par rapport à des fonds inscrits au cadastre de la commune de ..., section A du chef-lieu, au lieu-dit « ... » sous les numéros ... et ..., concernant l'affectation à des fins d'exploitation jardinière d'un hangar agricole y existant, de même que la décision implicite de refus du même ministre résultant de son silence gardé pendant plus de trois mois par rapport à un recours gracieux par elle introduit le 13 avril 2016, tout en disant qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation, en écartant sa demande en allocation d'une indemnité de procédure et en la condamnant aux frais ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 26 janvier 2018 par Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRÜCK ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative par Maître Pol URBANY le 26 février 2018 au nom de l'appelante ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 22 mars 2018 par Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRÜCK ;

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

Le rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maître Carole HARTMANN, en remplacement de Maître Pol URBANY, et Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRÜCK en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 29 mars 2018 ;

Vu le résultat de la visite des lieux du 24 avril 2018 à la suite de laquelle l'affaire a été prise en délibéré.

En date du 31 juillet 2015, la société à responsabilité limitée ... SARL, ci-après « *la société ...* », adressa au ministre de l'Environnement, ci-après « *le ministre* », une demande d'autorisation *ex post* en relation avec des terrains cadastrés en la commune de ..., section A du chef-lieu, au lieu-dit « ... », sous les numéros ... et ... en vue de pouvoir utiliser le bâtiment agricole y existant pour le stockage/parking des machines et véhicules afférents à son activité de jardiniers-paysagistes, en s'exprimant comme suit :

« Dans notre activité de jardiniers-paysagistes, nous souhaiterions utiliser le bâtiment agricole pour le stockage/parking des machines et véhicules afférents à cette activité. Sur le lieu-dit « ... », nous souhaiterions l'utiliser pour que les employés stationnent leur[s] véhicules personnels et pour entreposer des matériaux pierreux et sableux et des écorces de pin. Ces derniers pourront être stockés dans des box en bois montés par nos soins, s'il nous est permis de le faire. »

Par décision du 12 janvier 2016, le ministre refusa de faire droit à cette demande aux motifs suivants :

« En réponse à votre requête du 31 juillet 2015 par laquelle vous sollicitez ex-post l'autorisation pour le changement d'affectation d'un bâtiment agricole ainsi que le stockage de terres et matériaux inertes sur des fonds inscrits au cadastre de la commune de ... : section A de ... (...) 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, l'article 5 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dispose que seules des constructions servant à l'exploitation agricole ou similaire, ou à un but d'utilité publique sont autorisables en zone verte.

Or, comme vous n'entretenez pas de cultures de plantes propres, l'activité exercée sur le site est considérée comme activité commerciale et non pas comme activité de jardinage. Seules sont autorisables en zone [verte] des constructions d'exploitations jardinières qui exploitent leurs terres et vendent les produits de leurs terres.

Ainsi aussi bien le changement d'affectation que le stockage de terres et matériaux ne sont pas autorisables en zone verte.

Dès lors, je vous invite à arrêter de suite toute activité non autorisable en zone verte et de remettre les lieux dans leur pristin état dans un délai de 3 mois à compter de la date de la présente, faute de quoi l'Administration de la nature et des forêts dressera procès-verbal. (...) ».

Par courrier daté au 12 avril 2016, la société ... fit introduire par le biais de son conseil un recours gracieux contre la décision ministérielle précitée, lequel ne fut pas suivi de réponse ministérielle.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 12 octobre 2016, la société ... fit introduire un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision ministérielle précitée du 12 janvier 2016, ainsi que de la décision implicite de refus du ministre résultant de son silence gardé pendant plus de trois mois suite à l'introduction de son recours gracieux du 12 avril 2016.

Par jugement du 13 novembre 2017, le tribunal déclara le recours en réformation recevable mais non fondé, tout en disant qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur le recours subsidiaire en annulation, en écartant la demande en allocation d'une indemnité de procédure de la société ... et en condamnant celle-ci aux frais.

Le tribunal retint en substance pour arriver à cette conclusion que les activités déployées par l'appelante en relation avec le bâtiment agricole pour lequel l'autorisation d'affectation est demandée *ex post* consiste dans la réalisation et l'entretien de jardins et d'espaces extérieurs dans le chef de tierces personnes requérant notamment des travaux de terrassement, sans qu'un lien direct et fonctionnel avec le milieu naturel ne soit vérifié, de sorte à ne pas rentrer sous la notion d'exploitation jardinière au sens de l'article 5 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* ».

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 27 décembre 2017, la société ... a fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 13 novembre 2017 dont elle sollicite la réformation dans le sens de lui voir accorder l'autorisation sollicitée tendant à cultiver des cultures de plantes propres et à utiliser le bâtiment agricole existant pour le stockage/parking des machines et véhicules afférents à cette activité et à pouvoir l'utiliser pour le stationnement des véhicules privés du personnel de même que pour l'entrepôt des matériaux pierreux et sableux, ainsi que des écorces de pins à stocker dans les box en bois, sinon, à titre subsidiaire, dans le sens d'y voir cultiver des cultures de plantes propres et d'y voir entreposer des matériaux pierreux et sableux ainsi que des écorces de pins à stocker dans les box en bois avec condamnation de l'Etat aux dépens des deux instances, ainsi qu'à une indemnité de procédure de 2.500 €.

Il est constant en cause que le présent litige se meut autour de la demande de changement d'affectation présentée par l'appelante actuelle qui a d'abord pris en location puis acquis la propriété litigieuse en zone verte, laquelle avait été autorisée suivant des décisions ministérielles de 1980 et 1985 à l'époque en tant qu'écurie et manège de chevaux. La société ... entend déployer sur les lieux son activité qu'elle désire voir entrer sous le qualificatif d'exploitation jardinière afin de voir couvrir celle-ci, plus particulièrement dans le chef des constructions existantes et par elle utilisées, précisément en tant que changement d'affectation dans le cadre de la zone verte.

L'article 5, alinéa 3, de la loi du 19 janvier 2004 énonce comme suit : « *Dans les parties du territoire de ces communes situées en dehors des zones définies à l'alinéa qui précède, parties dénommées « zone verte » dans la présente loi, seules peuvent être érigées des constructions servant à l'exploitation agricole, jardinière, maraîchère, sylvicole, viticole, piscicole, apicole ou cynégétique ou à un but d'utilité publique. Les constructions restent cependant soumises à l'autorisation du ministre* ».

S'il est vrai que les constructions existantes se trouvaient couvertes pour une activité prévue à l'époque comme rentrant dans le cadre de l'article 5, alinéa 3, de la loi du 19 janvier

2004, en l'occurrence celle d'une écurie et d'un manège de chevaux, il n'en reste pas moins que le changement d'affectation sollicité présuppose que l'activité actuellement déployée par l'appelante rentre effectivement sous les prévisions de la même loi.

De manière générale, les différentes activités prévues à l'alinéa 3 de l'article 5 sous analyse se caractérisent toutes par une proximité plus ou moins grande par rapport au milieu naturel où des constructions peuvent être autorisées en vue de garantir leur exploitation.

En l'occurrence, il convient de cerner l'activité jardinière, sous le couvert de laquelle l'appelante entend faire placer son changement d'affectation sollicité compte tenu des éléments de fait résultant du dossier et étayés pour la Cour à travers la visite des lieux par elle opérée.

Une activité professionnelle exercée en tant qu'activité jardinière au sens de l'article 5, alinéa 3, sous revue n'exclut d'évidence pas le but de lucre, mais présuppose un lien suffisant avec les terres sur lesquelles sont érigées des constructions devant lui servir.

Or, c'est précisément à ce niveau-là que la demande de changement d'affectation de la société ... manque en fait.

S'il est retraceable que l'activité de cette société ait commencé à partir d'un noyau ayant consisté essentiellement à aménager des jardins dans le chef de clients, tierces personnes, et que cette activité se soit développée de manière à comprendre de plus en plus d'opérations de terrassement de terrains et d'aménagement large au-delà des simples plantations, il n'en reste pas moins que globalement considérée cette activité déployée ne représente qu'un lien ténu avec les terres sur lesquelles se trouvent érigés le hangar de l'ancien manège à chevaux et le manège extérieur servant actuellement de parking et de lieu de stockage de matériaux dans l'intérêt de l'exploitation de l'appelante.

Le seul lien direct avec les terres adjacentes aux constructions existantes est constitué par le transit d'arbres, d'arbustes et de plantes, tout au plus provisoirement placés sur place, en attendant une réutilisation sur les terrains des clients auxquels ces éléments naturels sont destinés.

Il découle de l'ensemble des constatations faites sur les lieux, de nature à corroborer les éléments d'ores et déjà fournis au dossier, que l'activité de la société ... ne peut pas être considérée comme activité jardinière au sens de l'article 5, alinéa 3, de la loi du 19 janvier 2004 encore qu'à la base de l'activité de cette société se trouve, à titre de noyau, celle de jardinier ci-avant décrite.

Dès lors, en principe le ministre a pu procéder à un refus du changement d'affectation tel que sollicité.

Tel que les premiers juges l'ont retenu, aucun des arguments avancés par l'appelante ne saurait valablement remettre en cause cette décision de principe. Plus particulièrement et en dernier lieu, le traitement inégalitaire allégué par elle à partir des dispositions de l'article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, suivant lequel tous les Luxembourgeois sont égaux devant la loi, manque en fait, étant donné que l'appelante elle-même, par principe, ne rentre pas sous le qualificatif des activités pour lesquelles des constructions peuvent être autorisées voire un changement d'affectation valablement décidé en zone verte.

La situation en fait est cependant particulière dans le présent dossier où il a pu être clairement dénoté lors de la visite des lieux que les représentants de la société ... ont relaté la situation de parfaite bonne foi en ne tentant nullement de présenter celle-ci sous de fausses perspectives.

De plus, il est patent que l'appelante a acquis la propriété litigieuse sous des expectatives pour le moins peu élucidées tant par le vendeur que par les intermédiaire et officier public ayant encadré la vente opérée sans que plus particulièrement les chances réelles d'obtention du changement d'affectation actuellement discuté n'aient été suffisamment tirées au clair.

Or, il devait être clair que l'appelante a acquis cette propriété en vue d'y déployer son activité.

De toute apparence, l'activité professionnelle de l'appelante a tendance à bien se développer, étant donné que plus d'une vingtaine de salariés trouvent actuellement un emploi en son sein et que les perspectives d'avenir, au-delà des difficultés rencontrées autour du changement d'affectation actuellement sous discussion, se présentant plutôt sous une augure favorable.

Il n'en reste pas moins que l'appelante a fait valablement état de ses démarches en vue d'obtenir auprès des autorités compétentes en matière d'économie et de classes moyennes le support nécessaire afin de pouvoir reloger utilement les activités de l'entreprise actuellement déployées sur le site de ... litigieux, tandis qu'une solution afférente semble pouvoir être dégagée utilement non point à court terme mais tout au plus à moyen terme.

Dans les conditions données où un opérateur s'est installé de bonne foi dans des constructions autorisées sous l'empire des dispositions de la loi du 19 janvier 2004 sans toutefois pouvoir utilement solliciter un changement d'affectation, dans le cadre de la même loi, dans des conditions particulières où lui-même se trouvait plutôt être victime qu'acteur, la santé économique de cet opérateur doit être prise en considération par l'autorité saisie et une période de transition doit pouvoir être accordée sans que des conséquences drastiques ne puissent être tirées du refus de changement d'affectation prononcé, fût-ce en toute légalité.

Lors de la visite des lieux, les représentants du ministère de l'Environnement ont fermement déclaré ne pas vouloir étrangler l'activité économique de l'appelante et mis en perspective que de la part du ministère une période transitoire indicative entre 6 mois et un an pouvait être envisagée.

En termes de réalisme, s'agissant de l'avancement de procédures dans le secteur du relogement d'activités artisanales sinon commerciales, telle celle sous rubrique, les expériences de la vie enseignent qu'un délai d'un an risque d'être éminemment insuffisant en vue de mettre en place utilement pareille délocalisation, dépendant de son côté d'instances étatiques, dans le cadre économique voire artisanal, de même que le cas échéant communales en vue de l'admission utile des activités de l'appelante dans une zone d'activités spécialement conçue à ces fins.

Eu égard à la bonne foi manifeste de l'appelante et à sa position plutôt de victime que d'acteur revêtue au moment de l'acquisition de la propriété actuellement litigieuse, il convient de prévoir un délai de deux ans à partir du prononcé du présent arrêt, délai que la Cour estime être équitable en vue de permettre utilement la délocalisation des activités de l'appelante, au-delà du

changement d'affectation non autorisable en l'état afin de tenir compte de tous les intérêts engagés, les activités de l'appelante n'étant durant cette période appelées à se déployer au-delà de l'envergure actuelle, sauf dépassement mineur.

Eu égard à l'issue du litige, il n'y a pas lieu d'accorder à la partie appelante l'indemnité de procédure par elle sollicitée.

Par ces motifs,

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

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit non justifié, sauf à prévoir *ex aequo et bono* un délai de deux ans à partir du prononcé du présent arrêt durant lequel les activités de l'appelante peuvent être déployées sur place, dans la contexture actuelle, sans majoration, sauf, le cas échéant, un dépassement mineur ponctuel, en vue de permettre à celle-ci une délocalisation utile de l'ensemble de ses activités sans qu'une procédure ne puisse être engagée envers elle pour non-observation des dispositions de l'article 5, alinéa 3, de la loi du 19 janvier 2004 ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure de l'appelante ;

confirme pour le surplus le jugement dont appel ;

condamne l'appelante aux dépens de l'instance d'appel ;

Ainsi délibéré et jugé par:

Francis DELAPORTE, président,
Henri CAMPILL, vice-président,
Lynn SPIELMANN, conseiller,

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

s. SCHINTGEN

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 3 mai 2018

Le greffier de la Cour administrative