

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 47027C  
ECLI:LU:CADM:2022:47027  
Inscrit le 16 février 2022

---

### Audience publique du 20 juillet 2022

**Appel formé par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg  
contre un jugement du tribunal administratif du 10 janvier 2022 (n° 44875 du rôle)  
ayant statué sur un recours des époux (A) et  
(B), ...,  
contre des décisions du ministre de l'Environnement, du Climat et du  
Développement durable  
en matière de protection de la nature**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 47027C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 16 février 2022 par Monsieur le délégué du gouvernement Joé DUCOMBLE au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, fort d'un mandat à ces fins du ministre de l'Environnement, du Climat du Développement durable du 10 février 2022, dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 10 janvier 2022 (n° 44875 du rôle), ayant déclaré recevable et fondé le recours en annulation des époux (A) et (B), demeurant à L-..., de manière à annuler le refus d'autorisation dudit ministre du 21 novembre 2019, ainsi que la décision implicite de refus du même ministre résultant du silence gardé plus de trois mois suite au recours gracieux des intéressés concernant la transformation et la rénovation de leur maison d'habitation en zone verte inscrite au cadastre de la Ville de Remich, section A ..., sous le numéro ..., au lieu-dit « ... » ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 17 mars 2022 par la société anonyme ARENDT & MEDERNACH S.A., inscrite à la liste V du tableau des avocats du barreau de Luxembourg, établie et ayant son siège social à L-2082 Luxembourg, 41A, avenue J.F. Kennedy, immatriculée au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro B 186371, représentée aux fins de la présente procédure par Maître Gilles DAUPHIN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom des époux (AB) ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 14 avril 2022 par Monsieur le délégué du gouvernement Joe DUCOMBLE ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 16 mai 2022 par Maître Gilles DAUPHIN pour compte des époux (AB) ;

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

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Joé DUCOMBLE et Maître Gilles DAUPHIN en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 19 mai 2022.

---

En date du 22 août 2019, Monsieur (A) et son épouse, Madame (B), ci-après « *les époux (AB)* », introduisirent auprès du ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable une demande tendant à se voir accorder dans le cadre de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, ci-après « *la loi du 18 juillet 2018* », l'autorisation visant un fonds inscrit au cadastre de la commune de Remich, section A ..., sous le numéro ..., au lieu-dit « ... » et ayant comme objet « *Umbau und Renovierung eines in der Zone verte bestehenden Wohngebäudes* ».

Le préposé du triage de Remich de l'administration de la Nature et des Forêts émit le 25 septembre 2019 l'avis qui suit :

*« (...) En date du 11 octobre 2017 Monsieur (A) a sollicité une première autorisation pour la rénovation d'une maison d'habitation en zone verte. Effectivement la maison en question fût depuis des décennies occupée en tant qu'habitation humaine par une dame. Il y a cinq ans environ, la maison située en zone verte a changé de propriétaire et a été acquis par le requérant. La maison a tous les raccords, notamment électricité, eau potable, e.c.t. et peut toujours servir en tant qu'habitation humaine telle quelle et sans travaux supplémentaires. Il importe quand-même de préciser que les installations et équipements ne correspondent plus aux standards actuels. Par ailleurs, la maison est située en pleine forêt à quelques mètres d'une zone NATURA 2000 et est accessible par un chemin en asphalte entretenue par la Ville de Remich.*

*En date du 8 décembre 2017 le MECDD (ministère de l'Environnement du climat et du Développement Durable) a refusé les travaux projetés par le requérant étant donné que l'affectation de l'immeuble ne correspond pas aux stipulations de l'article 5 de la loi de la conservation de la nature actuellement en vigueur. Or, le MECDD a signalé que divers travaux de rénovation pourraient sous conditions être autorisés. En date du 12 février 2018, BAIOSCHI a introduit un recours gracieux, sans changer les plans et le MECDD a refusé une seconde fois les travaux projetés.*

*En date du 22 août 2019, le requérant a introduit un nouveau projet qui respecte plus ou moins les anciennes dimensions de la maison existante. Il faut cependant savoir qu'il est prévu de la rehausser la toiture de 1 m environ. Une première AES (analyse environnementale stratégique) effectuée par le bureau d'études ... est également joint[e] au dossier. Celle-ci dispose qu'une analyse plus approfondie ne serait pas requise.*

*Finalement, j'estime que le MECDD doit statuer si les nouveaux plans soumis correspondent aux dispositions de la législation actuellement en vigueur et surtout aux préconisations de la décision ministérielle datée le 8 décembre 2017, qui prévoit que divers travaux de rénovation pourraient sous conditions être autorisés. »*

Le 31 octobre 2019, le chargé d'études stagiaire de l'arrondissement Est de l'administration de la Nature et des Forêts prit position comme suit :

*« (...) Le requérant demande l'autorisation pour une transformation d'une maison à Remich sur la parcelle ... située en zone verte.*

*La rénovation de la maison sur le terrain ... dans la zone verte, proposée par M. (A) et prévue par ... , est un agrandissement et non une transformation de la maison selon l'article 7(5) de la loi du 8 juillet 2018. C'est parce que le volume de la maison et la surface construite brute augmenteront à travers la construction prévue (par la suppression des lucarnes et le rehaussement de la toiture).*

*Un extrait de l'article 7(5) de la loi du [1]8 juillet 2018 :*

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

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

*Conformément à l'article 7 (3), le ministre peut autoriser l'agrandissement de constructions légalement existantes dans la zone verte à condition que leur destination soit compatible avec celle prévue à l'article 6.*

*Les constructions légalement existantes dans la zone verte ne peuvent être agrandies qu'avec l'autorisation du ministre et à condition que leur destination soit compatible avec l'affectation prévue à l'article 6.*

*En vertu de l'article 6 de la loi du 8 juillet 2018, seuls les bâtiments ayant un lien précis et durable avec l'agriculture, l'horticulture, le maraîchage, la sylviculture, la viticulture, la pisciculture, l'apiculture, la chasse ou la gestion de zones proches de leur état naturel, sont autorisés. Ce n'est pas le cas pour la présente demande.*

*Dès lors, j'estime que le ministère ne pourrait pas accorder une autorisation.».*

Le 21 novembre 2019, le ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, ci-après « le ministre », refusa de faire droit à la demande, ledit refus étant libellé comme suit :

*« En réponse à votre requête du 19 août 2019 par laquelle vous sollicitez l'autorisation pour la transformation et la rénovation d'une maison sur un fonds inscrit au cadastre de la commune de REMICH: section A ..., sous le numéro ..., j'ai le regret de vous informer qu'en vertu de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, je ne saurais réserver une suite favorable au dossier.*

*En effet, l'article 7 de la prédite loi du 18 juillet 2018 indique en son paragraphe 2 que les constructions légalement existantes et dont leur destination est soit maintenue, soit compatible avec l'affectation prévue à l'article 6 peuvent être rénovées ou transformées matériellement en zone verte.*

*Selon le paragraphe 3 du même article, un agrandissement de constructions légalement existantes est autorisable à condition que la destination de la construction soit compatible avec l'affectation prévue à l'article 6 de la loi précitée, à savoir des constructions ayant un lien certain et durable avec des activités d'exploitation agricoles, horticoles, maraîchères, sylvicoles, viticoles, piscicoles, apicoles, cynégétiques ou qui comportent la gestion des surfaces proches de leur état naturel.*

*Tout en sachant que par agrandissement on entend une augmentation de l'emprise au sol, du volume bâti ou de la surface construite brute, force est de constater que votre projet soumis consistant en une augmentation de la surface construite brute n'est pas autorisable en zone verte selon la législation en vigueur. (...) ».*

Le 21 février 2020, les époux (AB) introduisirent un recours gracieux contre ce refus, auquel le ministre n'a toutefois réservé aucune réponse.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 21 août 2020, les époux (AB) firent introduire un recours tendant à l'annulation de la décision ministérielle précitée du 21 novembre 2019 et de la décision implicite de refus résultant du silence gardé par le ministre pendant plus de trois mois à la suite de leur recours gracieux.

Par jugement du 10 janvier 2022, le tribunal déclara ce recours recevable et fondé, de manière à prononcer l'annulation de la décision de refus du 21 novembre 2019, ainsi que de la décision implicite de refus précitées, avec renvoi du dossier devant le ministre et condamnation de l'Etat au paiement des frais de l'instance.

Pour arriver à cette solution, le tribunal retint en substance qu'il était amené à écarter, dans les conditions particulières de l'espèce lui soumises, l'application de l'article 7, paragraphe 3, de la loi du 18 juillet 2018, combiné aux définitions des travaux d'agrandissement se dégageant du paragraphe 5 du même article, en ce que cette disposition conditionne la réalisation de travaux d'agrandissement d'une construction légalement existante, pourtant *a priori* admis pour une telle construction, par la compatibilité de l'affectation à celles prévues par l'article 6 de la même loi et empêche de la sorte des travaux d'agrandissement même minimes, sans permettre au ministre un examen de la proportionnalité de l'interdiction par rapport au but légitime que la loi du 18 juillet 2018 poursuit, sur une construction légalement existante dont l'affectation, certes non conforme, est maintenue, pour être contraire à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, ci-après respectivement le « *Protocole additionnel* » et de « *la CEDH* », en tant que normes supérieures.

En conséquence, le tribunal estima que les décisions de refus du ministre, fondées sur ces dispositions et sur le seul constat de l'interdiction pure et simple de travaux envisagés en l'espèce comme étant des travaux d'agrandissement sur une maison d'habitation, certes légalement existante, dont l'affectation, maintenue, n'est pas compatible avec la zone verte, sont à annuler et le dossier à renvoyer au ministre, afin de lui permettre de prendre une nouvelle décision en appliquant la loi du

18 juillet 2018 à la lumière des exigences découlant de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel et des principes retenus dans sa motivation par le tribunal.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 16 février 2022, l'Etat a fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 10 janvier 2022 dont il sollicite la réformation, sinon l'annulation dans le sens de dire que les décisions ministérielles querellées ne doivent pas encourir la sanction de l'annulation et en conséquence « *d'annuler le jugement, mais seulement en ce qu'il déclare que l'article 7 (3) combiné à la définition de travaux d'agrandissement se dégageant du paragraphe (5) serait contraire au Protocole additionnel de la CEDH pris en son article 1<sup>er</sup>* », avec renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif.

La partie étatique met tout d'abord en exergue que les travaux projetés par les intimés ne seraient point à qualifier de simple transformation, telle que définie par la loi du 18 juillet 2018. Au contraire, en ce que ces travaux consisteraient à démolir le toit avec ses lucarnes et à le reconstruire sans lucarnes avec un rehaussement de la toiture d'environ 1 mètre, à transformer un autre toit en balcon, à augmenter le volume bâti ainsi que la surface construite brute de la maison d'habitation litigieuse, à démolir et à reconstruire de nombreux murs extérieurs, à rajouter des ouvertures et à transformer une annexe en surface habitable, ces travaux, outre de constituer un agrandissement non autorisable, faute pour la maison de servir d'une des activités prévues à l'article 6 de la loi du 18 juillet 2018, consisteraient donc également en une démolition avec reconstruction partielle, ainsi qu'en un changement d'affectation en ce qui concerne la transformation de l'annexe en surface habitable. A partir de là, ces travaux ne rentreraient nullement dans le cadre de ce qui serait autorisable suivant les prévisions de ladite loi.

Concernant le changement d'affectation, la partie étatique critique le point de décision du tribunal retenant que dans la mesure où l'affectation d'une annexe d'une maison d'habitation, utilisée à des fins de rangement, en une pièce de séjour ne constitue pas un changement d'affectation en ce que son usage relèverait d'une affectation à des fins d'habitation au sens large en y opposant qu'au vu du principe de non-constructibilité qui régirait la zone verte, les dispositions de l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018 devraient être interprétées strictement, de sorte que la question d'un changement d'affectation ne saurait pas bénéficier d'une interprétation large voire extensive. De même, un espace destiné au rangement ne saurait être considéré comme étant une surface habitable.

La partie étatique fait remarquer cependant que le tribunal a retenu la conformité de la décision ministérielle à la loi du 18 juillet 2018 en ce que le constat du ministre que l'article 7, paragraphe 3, de ladite loi s'oppose à la délivrance d'une autorisation pour les travaux d'agrandissement ayant été envisagés en l'espèce au motif que l'affectation de la maison n'est pas compatible avec la zone verte ne serait *a priori* pas sujet à critique.

Le tribunal aurait cependant, à mauvais escient, déclaré que l'article 7 en question serait contraire au Protocole additionnel et plus particulièrement à son article 1<sup>er</sup>. La partie étatique estime que la décision ministérielle critiquée n'est contraire ni à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel, ni au principe de proportionnalité.

La partie étatique critique surtout le reproche des premiers juges en ce qu'ils ont retenu que sur « *le seul constat de l'interdiction pure et simple des travaux envisagés en l'espèce comme étant*

*des travaux d'agrandissement* » les décisions du ministre fondées sur les dispositions des articles 6 et 7 de la loi du 18 juillet 2018 seraient contraires à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel.

La partie étatique reproche aux premiers juges d'avoir basé leur décision sur la seule qualification des travaux d'agrandissement, alors que bien d'autres qualifications auraient dû être applicables au cas d'espèce, en ce que la partie étatique aurait bien soulevé déjà en première instance que ces travaux consistaient également en une démolition et reconstruction ainsi qu'en une transformation et que certains dépassant le cadre aussi bien d'une simple rénovation que d'une transformation sans pour autant pouvoir être qualifiés d'agrandissement. Suivant la partie étatique, le dépassement du cadre légal d'une transformation, voire d'une rénovation ne signifierait pas automatiquement que les travaux seraient à qualifier d'agrandissement. Il est ainsi reproché aux juges du fond d'avoir méconnu la réalité des faits, sinon procédé à une mauvaise application de la loi en qualifiant les travaux litigieux exclusivement d'agrandissement.

La partie étatique estime encore que les énonciations du tribunal sont essentiellement vagues, de sorte qu'il ne serait pas clair si le jugement vise l'agrandissement de la surface, du volume, de la hauteur ou du bâtiment.

Ainsi, la partie étatique s'interroge comment le rajout d'ouvertures dans la façade serait couvert par les motifs du jugement, au motif qu'il correspondrait à une modification de l'aspect extérieur, dépassant le cadre légal d'une transformation sans pour autant tomber sous celui d'un agrandissement.

La partie étatique estime encore qu'en écartant l'application de l'article 7, paragraphe 3, combiné à son paragraphe 5, le tribunal ne s'est pas positionné par rapport à nombre d'autres motifs de refus invoqués par la partie étatique voire à soulever d'office. Pour exemple, elle cite le paragraphe 6 du même article 7 suivant lequel les constructions en zone verte qui ont été démolies ou démontées ne peuvent être reconstruites qu'en vertu des dispositions de ladite loi du 18 juillet 2018.

Contrairement aux dires du tribunal, il ne s'agirait pas en l'occurrence de travaux minimes, ni de travaux profitables pour la nature, mais uniquement de travaux tendant à l'augmentation du seul confort des intimés. Le rehaussement de la toiture ne serait ainsi destiné que pour moitié à l'assainissement énergétique projeté qui d'ailleurs serait autorisé, de manière générale, par le ministre si le rehaussement pour raisons énergétiques impliqua une augmentation de 30 à 40 cm. Tout ce qui serait supérieur devrait avoir pour seul objectif d'augmenter la surface habitable sous la toiture et partant le confort de son propriétaire.

En se référant à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 septembre 2008 (n° 46 du registre), la partie étatique estime que lorsque le ministre refuse d'accorder à un propriétaire l'autorisation pour procéder à des travaux incompatibles avec la zone verte, il ne contrevient ni à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel, ni à l'article 16 de la Constitution, puisque, ce faisant, il ne priverait pas le propriétaire de sa propriété, mais réglerait uniquement l'usage de son droit de propriété en y apportant certaines restrictions dans le respect des dispositions de la loi du 19 janvier 2004 relayée par la loi du 18 juillet 2018.

Par ailleurs, l'arrêt de référence de la Cour du 23 décembre 2021, se rapportant lui-même à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 22 janvier 2021 (n° 152 du registre) concernant le principe

général d'ordre constitutionnel de proportionnalité et son application par rapport à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel, relèverait d'une toute autre configuration. Il se serait agi d'une question d'abri de jardin en zone verte ayant relevé de la catégorie des bâtiments menaçant ruine et une application de la loi conforme à l'article 11*bis* de la Constitution y aurait été déployée. L'abri rénové aurait eu des dimensions inférieures à celui préexistant et la transformation opérée aurait eu pour effet de le rapprocher, en termes de proximité substantielle, de l'environnement naturel qui l'entoure.

La Cour y aurait jugé que la transformation opérée, en termes de bilan, aurait fait déceler plus d'effets positifs que d'effets négatifs en s'inscrivant ainsi dans les prévisions de l'article 11*bis* de la Constitution.

Selon la partie étatique, le cas de figure de l'espèce serait tout différent. Il s'agirait d'une maison d'habitation qui n'aurait pas menacé ruine et pour laquelle une augmentation de la structure serait envisagée. A partir de là, elle reproche au tribunal de s'être référé à l'arrêt de la Cour du 23 décembre 2021 toisant une toute autre espèce, selon elle. Elle renvoie encore à la jurisprudence constante du tribunal administratif concernant la question de la limitation de l'usage du droit de propriété par rapport au Protocole additionnel impliquant la recherche d'un juste équilibre entre les impératifs d'intérêt général et la sauvegarde du droit de propriété individuelle. Elle estime que le législateur, à travers l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018, a précisément tenu compte de plusieurs éléments dans ce contexte. Une autorisation pour rénovation ou transformation d'une maison existante dans la zone verte ne serait ainsi possible qu'à condition qu'il s'agisse d'une construction légalement existante et fonctionnelle pour le surplus. Ce serait le principe du droit acquis qui s'imposerait en l'occurrence. Ainsi, tout agrandissement à autoriser créerait au profit d'une personne et au-delà de son droit acquis, un nouveau droit à une nouvelle construction qui n'aurait pas existé auparavant et qui, pour d'autres personnes qui ne disposent pas de construction en zone verte, ne pourrait jamais être obtenu au vu du principe de non-constructibilité en zone verte.

La partie étatique estime donc qu'en l'absence d'une réglementation stricte qui cantonne les possibilités de rénovation et de transformation de droits acquis, le juste équilibre entre les droits des citoyens disposant de constructions légalement existantes en zone verte et ceux des citoyens qui n'en disposent pas serait manifestement rompu.

La partie étatique soutient encore qu'il n'est jamais encore arrivé qu'une juridiction déclare inapplicable une réglementation communale d'urbanisme à l'intérieur du périmètre d'agglomération pour contrariété à l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel. Elle estime que le fait d'être propriétaire d'une construction en zone verte constitue déjà un avantage en soi, augmenté du fait que les prix des maisons d'habitation y sont largement inférieurs et se demande ce qui justifierait alors un traitement encore plus favorable pour tout agrandissement ou modification de l'aspect extérieur en zone verte par rapport à ce qui peut être réalisé en zone urbanisée. Elle y voit un risque de contrariété à l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution suivant lequel les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La partie étatique énonce encore un élément supplémentaire pour appuyer la logique d'une réglementation stricte pour la rénovation, la transformation matérielle et l'agrandissement des constructions légalement existantes en zone verte. Pareil agrandissement impliquerait normalement un scellement plus important du sol et une présence accentuée de personnes en zone verte avec tous les inconvénients, y compris en termes de pollution lumineuse, surtout en temps nocturne. Elle insiste

sur un impact cumulatif de ces éléments d'impact sur l'environnement compte tenu du nombre élevé de constructions existant en zone verte.

La partie étatique met encore en exergue que le Luxembourg est un des pays d'Europe dont les espaces naturels et surtout les forêts sont les plus morcelés. En l'absence de corridors écologiques suffisamment nombreux pour interconnecter ces espaces, l'échange génétique entre espèces sauvages s'appauvrirait, ce qui expliquerait un état de conservation décroissant de nombreuses espèces. A ce jour, il ne se produirait pas simplement un impact supplémentaire sur ces incidences négatives, mais leur effet deviendrait aujourd'hui exponentiel.

La partie étatique énumère les objectifs ayant présidé à la mise en place des dispositions de la loi du 18 juillet 2018 dont plus particulièrement ses articles 6 et 7, consistant non pas à « *vouloir limiter le droit de propriété des propriétaires en zone verte* », mais à poursuivre un but supérieur, à savoir assurer le droit acquis sur les propriétés légalement existantes en zone verte, ensuite respecter le principe de non-constructibilité en zone verte, puis et, par là-même, assurer un traitement égalitaire entre citoyens propriétaires en zone verte et citoyens non propriétaires en zone verte et, finalement mais non de moindre importance, assurer que l'impact cumulatif sur la faune sauvage de l'environnement naturel de constructions en zone verte n'augmente pas continuellement. Ces objectifs ne viseraient pas seulement la protection, mais ambitionneraient l'amélioration de l'état actuel de la situation. L'Etat de conclure que « *seule une législation restrictive du droit de propriété en zone verte peut correspondre à ces objectifs* ».

Sur ce, la partie étatique soutient que le rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par le législateur en formulant un article 7 de la loi du 18 juillet 2018, très strict, serait bel et bien respecté et que partant il ne serait pas contraire aux exigences du Protocole additionnel pris plus particulièrement en son article 1<sup>er</sup>.

La partie étatique constate encore que le jugement dont appel ayant déclaré inapplicables les dispositions de l'article 7 pour contrariété au Protocole additionnel aurait été pris sur base de critères non chiffrables. Elle met en avant le risque d'une profonde insécurité juridique en ce que les limites à partir desquelles un agrandissement ne serait plus possible ne seraient que difficilement dégageable pour le citoyen, tandis qu'en 2018, le législateur aurait émis des dispositions claires et précises, bien que strictes, en vue d'assurer un traitement égalitaire des propriétaires en zone verte et en dehors et afin de mettre fin à un sentiment général de décisions subjectives qui aurait été dû à l'absence de critères légaux concrets et à une appréciation au cas par cas de chaque demande.

Suivant la partie étatique, l'article 7 ensemble ses critères stricts, aurait permis à tout acquéreur de biens en zone verte de savoir les limites que comporterait son droit de propriété et à éviter la situation d'avant la loi de 2018, qui, sur ce point névralgique, aurait manqué de transparence vu l'absence de critères légaux concrets.

L'Etat conclut finalement que la lecture préconisée par les premiers juges serait à réformer pour être contraire au principe de la sécurité juridique, principe fondamental garanti par le droit de l'Union européenne, au même titre que le principe de proportionnalité.

L'Etat se rapporte pour le surplus à ces écrits de première instance causés repris, selon lui, dans la requête d'appel.



Les intimés sollicitent en substance la confirmation du jugement dont appel à partir des motifs et considérants y contenus. Ils s'opposent à la clause de renvoi général aux moyens de première instance non repris dans la requête d'appel et demandent à voir écarter ceux-ci.

Les intimés mettent en exergue qu'à la base la problématique serait celle déjà dénotée par la Cour dans son arrêt du 13 juillet 2017 (n° 38195C du rôle) des immeubles d'habitation isolés se trouvant de longue date en zone verte pour lesquels les règles antérieures de la loi du 19 janvier 2014 ne présentaient pas de solution d'avenir valable, encore que plus souples que la loi du 18 juillet 2018 qui interdit toute adaptation, même minime, au-delà de l'existant en vertu d'une approche spécieuse du principe de droit acquis et de l'impact négatif sur la protection de la nature de pareille adaptation.

Les intimés insistent que ce sont surtout les deux critères de la légitimité et de la proportionnalité mis en avant par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de l'application du Protocole additionnel qui ne seraient pas rencontrés de manière adéquate par les décisions ministérielles critiquées face à la vision stricte opérée par la loi et relayée par le ministre. Si les intimés contestent tout impact négatif de leur projet par rapport à la protection de la nature et des ressources naturelles, ils mettent cependant en avant qu'à proximité de leur habitation plus que centenaire se trouvent des projets autrement négatifs pour la nature dont le chalet pour scouts récemment mis en place, comprenant une aire de stationnement portant scellement du sol d'une manière plus importante que la surface totale de leur maison d'habitation, de même que le dépôt de marchandises et de matériaux de construction érigé à proximité dans l'intérêt de la Ville de Remich.

Les intimés signalent encore qu'un indice marquant le caractère non-fondé de la solution dégagée par le ministre se trouverait dans la loi elle-même en ce que même pour des maisons protégées au niveau du patrimoine national, soit en tant que monument national soit en tant qu'inscrites sur l'inventaire supplémentaire, des modifications seraient admissibles comportant le cas échéant des adjonctions et agrandissements, tandis que pareille mesure ne s'envisagerait même pas, d'après la lettre du texte strict de la loi, pour des maisons plus que centenaires ne bénéficiant pas de cette protection.

Les intimés n'entrevoient pas de violation du principe de sécurité juridique et reprochent même à l'Etat de ne pas formuler lui-même les critères stricts par lui mis en exergue en ce que le règlement grand-ducal d'application annoncé dans la loi du 18 juillet 2018 concernant l'article 7 n'a toujours pas été promulgué et d'être incohérent, en ce qu'il se dégage des explications mêmes du délégué du gouvernement que pour des raisons d'ordre énergétique, des rehaussements de toitures de 30 à 40 cm pourraient être autorisés au-delà des énoncés stricts des textes de loi afférents.

En ordre subsidiaire, si le litige ne devait pas être toisé uniquement par rapport au Protocole additionnel et au principe de la proportionnalité afférente, les intimés réitèrent leur argumentaire tiré d'une violation de l'article 16 de la Constitution concernant le droit de propriété et suggèrent deux questions préjudicielles concernant deux aspects différents de l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018, libellées comme suit :

*« Est-ce que l'article 7 (3) de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, en ce qu'il autorise, sous des conditions à fixer par l'autorisation du ministre ayant l'environnement dans ses attributions tenant notamment à une emprise au sol*

*maximale ou une surface construite brute maximale, des agrandissements de constructions légalement existantes dans la zone verte ayant une destination compatible avec les affectations prévues à l'article 6 de la loi précitée, et en ce qu'il refuse tout agrandissement, aussi minime qu'il soit, d'une construction légalement existante ayant une affectation d'habitation, est conforme au principe d'égalité consacré par l'article 10bis (1) de la Constitution ? ».*

*« Est-ce que l'article 7 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, en ce qu'il autorise au paragraphe (2) la rénovation et la transformation matérielle d'une construction d'habitation légalement existante en zone verte, tout en soumettant ces travaux aux restrictions prévues par le paragraphe (5) de l'article 7 de la loi précitée, combiné avec l'interdiction d'agrandissement prévue par le paragraphe (3) du même article, est conforme à l'article 16 de la Constitution ? ».*

Dans sa réplique, la partie étatique signale que la loi du 18 juillet 2018 s'est vue modifier entre-temps par une loi du 2 mars 2022, laquelle prévoit dorénavant au niveau de l'article 7 la possibilité de modifications extérieures et énonce des critères afférents.

La partie étatique déclare que la ministre serait disposé à accorder une autorisation pour les éléments de la demande des intimés qui, dorénavant, eu égard à la modification législative du 2 mars 2022, seraient autorisables.

Pour le surplus, la partie étatique conclut au mal-fondé des énonciations des intimés dans leur mémoire en réponse et sollicite l'entérinement du dispositif de sa requête d'appel.

Tel que les intimés l'ont relevé à bon escient et conformément à la jurisprudence constante de la Cour, le simple renvoi de la requête d'appel aux moyens de première instance, censés être repris tels quels sans être autrement énoncés, n'est pas suffisant pour les soumettre utilement à l'analyse de la Cour en instance d'appel, en ce que ces moyens ne sont, par la force des choses, pas dirigés contre un jugement qui n'existait pas encore, par essence, au moment où ils ont été soulevés.

Il importe cependant de tirer au clair que dans sa requête d'appel, au-delà de cette clause de style, la partie étatique reprend néanmoins l'essentiel de son argumentaire d'ores et déjà déployé en première instance et le dirige, à bon escient, contre les dispositions par elle critiquées du premier jugement, contre lequel précisément la requête d'appel est véhiculée.

En ce que d'après les dispositions de la loi du 18 juillet 2018, la Cour est amenée à statuer dans le cadre d'un recours en annulation, elle sera obligée de tenir compte de la version de la loi du 18 juillet 2018 applicable aux moments respectifs de la prise et de la cristallisation des deux décisions ministérielles actuellement critiquées.

La Cour ne sera dès lors pas amenée à tenir compte des modifications législatives du 2 mars 2022, encore que des assouplissements certains y aient été opérés par rapport aux modifications extérieures d'une construction légalement existante en zone verte et induisent, s'il le fallait, une potentielle insuffisance au regard des normes supérieures de l'interdiction stricte et rigide opérée par les articles 6 et 7 de la loi du 18 juillet 2018, tels qu'applicables aux moments pertinents pour la présente affaire en 2019 et 2020.

Tel que la partie étatique le souligne à bon escient, le cas de figure sous analyse n'est pas celui d'une construction en zone verte menaçant ruine, tel que toisé par l'arrêt précité du 23 décembre 2021 (n° 46577C du rôle), ni celui d'une construction existante détruite partiellement par cas de force majeure rencontré par l'arrêt de la Cour du 10 mars 2022 (n° 46378 du rôle).

Cependant, toute une série de considérations retenues dans ces deux arrêts s'appliquent néanmoins à la situation sous analyse en ce qu'à chaque fois l'on est en présence de constructions légalement érigées en zone verte qui sont fonctionnelles et qui remontent dans le temps avant la prise de la première loi en matière de protection de la nature et des réserves naturelles datant de l'année 1965.

En l'occurrence, il s'agit bien d'une construction centenaire érigée en zone verte à côté et en dépendance du Château de Remich ainsi désigné qui est restée fonctionnelle.

Le cas de figure est dès lors bien celui d'une construction légalement existante en zone verte remplissant les critères de fonctionnalité en tant que maison d'habitation.

La présence de constructions d'habitation en pleine campagne dépend du mode d'urbanisation et, plus loin, de la « *Siedlungsgeschichte* » d'un pays. A cet escient, certaines parties du Luxembourg, notamment à l'Est, entre Mersch et Larochette, comportent nombre de fermes isolées qui ne se sont pas développées en village, tandis qu'à travers tout le pays des constructions en zone verte isolées servant à l'habitation peuvent être retrouvées. Par essence, tel est le cas pour des moulins à eau, essentiellement dépendants d'un cours d'eau et partant situés nécessairement en vallée. Souvent ceux-ci se trouvent à l'état isolé. La même considération est vraie pour les quelques moulins à vent présents dans le pays. Sans ne l'être nécessairement, ils sont généralement isolés.

Dès lors, la présence d'immeubles d'habitation en zone verte fait partie d'un élément culturel normal s'inscrivant de longue date dans l'histoire du peuplement de nos régions. S'il est vrai que la présence de manière continue d'êtres humains en zone verte peut avoir des effets nuisibles pour l'environnement naturel, il n'en reste pas moins que de longue date un équilibre a pu être valablement instauré par les habitants et pour les habitations – essentiellement par seuils - en zone verte par rapport à leur environnement naturel, sans que le bilan afférent n'ait été nécessairement négatif pour cet environnement.

En termes de bilan pour des constructions existantes en zone verte dès avant la première législation en matière de protection de la nature et des ressources naturelles datant de 1965, le fait consistant à laisser dépérir pareilles constructions avec tout le gâchis potentiel que cela comporte en termes d'éléments de construction non utilisés et néanmoins délaissés en pleine nature, d'un côté – tel est le sort ultime des constructions sans perspective utile – et la potentialité donnée à travers des possibilités d'évolution rationnelles et adéquates par adaptation au style de vie plus moderne et, notamment, aux exigences de meilleure gestion énergétique et de mise en conformité par rapport à des réglementations d'urbanisme de plus en plus performantes, d'un autre côté, devraient pouvoir mener à la conclusion que des constructions accusant plus d'un demi-siècle, voire en l'occurrence un siècle d'existence et qui rapportent par là-même la preuve de leur durabilité, méritent précisément en termes de durabilité, de rationalité et de proportionnalité que des solutions valables puissent être dégagées par l'ordonnancement juridique applicable pour que leur maintien en place puisse être garanti également en zone verte pour les décennies, voire les centaines à venir.

La Cour ne peut que répéter le lien qui existe nécessairement entre les exigences de la législation en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, d'un côté, et celles de la réglementation communale d'urbanisme, de l'autre. Tel qu'elle l'avait déjà énoncé dans son arrêt du 13 juillet 2017 concernant le PAG de la commune de Fischbach, précité, la problématique reste celle de la définition de l'usage d'habitation dans le chef d'immeubles isolés se trouvant de longue date en zone verte, d'une manière légale et fonctionnelle, lorsque d'évidence l'affectation ancienne ne coïncide plus avec les exigences du moment, telle une activité agricole abandonnée laissant toutefois des immeubles d'envergure en quête d'une nouvelle affectation raisonnablement admissible. La même considération vaut pour tous immeubles d'habitation, tout azimuts, qu'il s'agisse d'un immeuble d'envergure tel le château de Remich ou de ses annexes, tels l'immeuble sous analyse.

Ici encore, tel que les parties intimées le soulignent à bon escient, la loi du 18 juillet 2018 a fait une ouverture en faveur des immeubles bénéficiant d'une protection au niveau du patrimoine national, soit en vertu de l'ancienne loi du 18 juillet 1983, soit en vertu de la nouvelle loi du 25 février 2022. Si pour ces immeubles protégés, des adaptations raisonnables et même des adjonctions se trouvent être possibles, le problème a subsisté, du moins avant la loi du 2 mars 2022, pour les immeubles érigés en zone verte de longue date, mais pour lesquels aucune protection au niveau du patrimoine national voire même une protection parallèle au niveau de la réglementation communale d'urbanisme n'avait été retenue. L'immeuble sous analyse ne fait précisément partie de cette catégorie protégée ni au niveau naturel, ni au niveau communal.

En toute occurrence, la Cour est appelée à dégager par rapport à la loi – dont plus particulièrement la loi du 18 juillet 2018 telle qu'en vigueur avant sa modification du 2 mars 2022 – une application qui soit, dans toute sa dimension, conforme aux normes d'essence supérieure et plus particulièrement à la Constitution et, plus loin, aux normes de droit international, dont la CEDH et son Protocole additionnel.

Si les premiers juges ont positionné la loi du 18 juillet 2018 par rapport au Protocole additionnel et, accessoirement, notamment par renvoi à l'arrêt précité du 23 décembre 2021, au principe général d'essence constitutionnelle de la proportionnalité, la Cour se doit d'y ajouter, toujours au niveau de la Constitution, les dispositions de l'article 11*bis* qui, depuis leur entrée en vigueur, sont de nature à cadrer, au sommet des dispositions nationales, les législations successives en matière de protection de la nature et des ressources naturelles.

En résonance par rapport à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 mars 2021 (n° 146 du registre – 2<sup>ième</sup> arrêt), les dispositions de la Constitution, dont plus particulièrement les articles 11*bis* et 16, ensemble les principes généraux de l'Etat de droit, de recours effectif et de proportionnalité, de même que de confiance légitime et de sécurité juridique, d'un côté, et ceux se dégageant du droit international correspondant, dont plus particulièrement les articles 6 et 13 de la CEDH concernant le recours effectif et le procès équitable, de même que spécifiquement ceux de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel concernant le droit de propriété, sont appelés à former un socle commun qui, de manière parallèle et complémentaire, est de nature à imposer l'obligation d'appliquer la loi en sa conformité.

La clé de voûte constitutionnelle en matière de protection spécifique de la nature est l'article 11*bis* de la Constitution disposant que : « *l'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en*

*particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. Il promue la protection et le bien-être des animaux ».*

L'article 11*bis* de la Constitution doit être remis en relation directe avec son article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, suivant lequel l'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

Il est constant que le cas de figure sous analyse est celui d'un immeuble d'habitation fonctionnel ayant existé en zone verte dès avant 1965, en ce qu'il accuse plus ou moins cents ans d'ancienneté.

A travers l'article 11*bis* de la Constitution, l'Etat est appelé à garantir non seulement l'environnement humain, mais encore la durabilité dans le chef de pareil immeuble d'habitation situé en zone verte.

Le fait est que pour des immeubles datant d'une centaine d'années, les matériaux de construction utilisés étaient souvent essentiellement locaux et, en règle générale, naturels s'agissant de pierres, d'ardoises, d'éléments de bois, de chaux et d'autres éléments directement recueillis sur place.

Une caractéristique intrinsèque à pareille construction est dès lors sa durabilité, de même que sa proximité par rapport à son environnement naturel tout en servant d'autant mieux l'environnement humain.

L'article 11*bis* de la Constitution impose à l'Etat de garantir la durabilité de ces immeubles, au besoin en les adaptant aux exigences du moment en termes de performance énergétique et aux règles d'urbanisme s'imposant à partir de la réglementation communale d'urbanisme applicable également en zone verte.

Sous tous ces aspects, en-deçà de la question de la protection du droit de propriété, les dispositions strictes des articles 6 et 7 de la loi du 18 juillet 2018, telles qu'applicables aux moments pertinents pour le cas d'espèce, en ce qu'aucune adjonction ni adaptation de l'enveloppe existante n'est permise suivant les termes de la loi prise à sa lettre, contrevient à toute idée de durabilité, voire de garantie du développement humain voire encore du respect des droits naturels de l'humain de vivre de manière adéquate dans son logement situé en zone verte, de manière à pouvoir l'adapter aux exigences du temps.

Ces considérations appellent une application adéquate et mesurée de ces dispositions à la lumière du principe de proportionnalité et des normes supérieures qui s'imposent, dont la Constitution et, par ailleurs, les dispositions pertinentes de la CEDH y compris plus particulièrement son Protocole additionnel pris dans son article 1<sup>er</sup>, en ce que précisément toutes ces dispositions forment un socle commun s'imposant à la loi d'essence inférieure.

Si la partie étatique reproche aux premiers juges d'avoir retenu la non-conformité des articles 6 et 7 combinés de la loi du 18 juillet 2018, en ce qui concerne l'interdiction pure et simple de travaux d'agrandissement se dégageant plus particulièrement de l'application des paragraphes 3 et 5 de l'article 7 en ce qu'ils laisseraient ouvertes nombre d'autres hypothèses y prévues et non expressément citées par les premiers juges pour lesquelles également la loi impliquerait une

interdiction, la Cour se doit de retenir que précisément les premiers juges ont opéré de manière non critiquable en visant l'interdiction la plus large et la plus préminente, de nature à couvrir toutes celles d'envergure inférieure.

En vertu des principes ci-avant énoncés, à la fois d'ordre constitutionnel et de droit international des droits humains, la Cour peut suivre et confirme les premiers juges en ce que le fait par eux de viser le seul constat d'interdiction pure et simple des travaux envisagés en l'espèce comme étant des travaux d'agrandissement, couvre nécessairement les autres hypothèses d'envergure moindre mises en exergue par la partie étatique dans sa requête d'appel consistant notamment en une nécessaire démolition partielle pour permettre certains éléments de reconstruction, de même que certains éléments de transformation comportant des altérations – enlèvement de lucarnes, placement de nouvelles ouvertures etc –, somme toute secondaires, considérées par rapport à la globalité du tissu existant.

La Cour dénote le caractère consistant de l'argumentaire des intimés au regard au principe de durabilité, en ce qu'ils entendent conférer, par les transformations envisagées, une meilleure performance énergétique notamment au niveau de la toiture, tout en adaptant celle-ci de manière à faire correspondre le niveau concerné à la réglementation communale d'urbanisme de la Ville de Remich concernant plus particulièrement la hauteur des pièces exigée pour que celles-ci puissent valablement servir à l'habitation.

Tous ces éléments font partie d'un développement normal, naturel et évolutif d'une habitation existant de longue date en zone verte par rapport aux exigences plus modernes se dégageant de l'ordonnancement juridique en place et plus particulièrement des législations en matière de performance énergétique, d'un côté, et, de la réglementation communale d'urbanisme « *moderne* », de l'autre.

En ce que précisément la combinaison des articles 6 et 7 de la loi du 18 juillet 2018 tels qu'applicables à l'époque et appliqués par le ministre de manière stricte et rigide, ne correspond aucunement à un développement « *naturel* » des habitations existantes en zone verte, la Cour, à la suite des premiers juges, ne saurait partager pareille manière d'appliquer la loi en ce que précisément elle est non conforme aux règles d'essence supérieure et plus particulièrement à celles se dégageant des principes de la CEDH, y compris son Protocole additionnel, ensemble les lignes tracées par la Constitution exigeant une application en conformité, plus particulièrement au niveau des articles 11*bis*, 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, ensemble l'article 16 concernant la protection du droit de propriété.

L'argumentaire étatique tiré d'une inégalité de traitement entre propriétaires ayant des immeubles en zone verte et ceux n'en ayant pas manque encore de caractère pertinent.

La Cour a pu se rendre compte à travers de multiples recours portés devant elle en matière de réglementation communale d'urbanisme, dans le cadre de la refonte des PAG, que bien souvent des propriétaires se plaignent du classement de leur immeuble en zone verte non pas tellement en raison du statut de la zone verte au niveau de la réglementation communale d'urbanisme, mais en raison des conséquences dégagées à partir de l'application des dispositions entrevue de manière rigide au niveau de la loi du 18 juillet 2018, dont notamment les articles 6 et 7.

La vraie différence est à dénoter entre les immeubles situés en zone verte et ceux situés en zone urbanisée pour lesquels la loi du 18 juillet 2018 ne s'applique pas. L'essence pour une construction existante de longue date ayant démontré sa longévité consiste précisément à pouvoir assurer à perpétuer cette durabilité en permettant l'adaptation de cette construction aux exigences actuelles tant en termes de performance énergétique qu'en termes d'adéquation par rapport à la réglementation communale d'urbanisme proprement dite.

En ce qu'aucune augmentation de la surface au sol n'est dénotée et en ce que les adaptations minimales somme toute proposées en termes de rehaussement de la toiture (plus ou moins 1 mètre) n'opèrent guère d'impact significatif par rapport à l'environnement naturel dans le chef d'une construction existante de longue date en zone verte, ayant fait preuve de sa durabilité intrinsèque et restée fonctionnelle, tout l'argumentaire afférent de la partie étatique doit être écarté comme étant non pertinent.

La Cour se demande par ailleurs quel est le caractère pertinent de l'argumentaire étatique concernant un refus d'un rehaussement d'une toiture à concurrence d'un mètre si, par ailleurs, il est affirmé que des autorisations pourraient être accordées, même sous l'ancienne législation d'avant le 2 mars 2022 si celles-ci n'avaient accusé que 30 à 40 cm de rehaussement pour des raisons d'adaptation aux exigences de performance énergétique, alors que pourtant suivant la lecture stricte des textes opérée par ailleurs par le ministre, aucune adaptation n'aurait été possible dans cette optique stricte.

Dès lors, tel que les intimés le mentionnent à bon escient, aucune considération de sécurité juridique ne saurait être valablement avancée non plus par la partie étatique sous peine de verser dans l'incohérence, compte tenu d'une situation de fait admise par elle-même en sens contre.

L'Etat met encore en exergue un principe de non-constructibilité en zone verte pour sous-tendre le bien-fondé du refus exprimé à travers la décision ministérielle critiquée.

Si l'on oppose la zone verte aux zones urbanisées, il est patent que l'on ne saurait affirmer qu'uniquement les zones urbanisées peuvent accueillir des constructions, étant donné que de longue date et même sous l'empire des différentes législations en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, des constructions sont érigées en zone verte.

Il est vrai que les différentes législations en matière de protection de la nature et des ressources naturelles ont balisé les possibilités de construction en zone verte en retenant comme idée directrice que seules des constructions ayant un lien suffisant avec les activités y énumérées, par essence proches de la nature ou complémentaires avec celle-ci, pouvaient être dorénavant autorisées.

Il est vrai que les différentes lois ont cependant également prévu que des constructions pouvaient être érigées en zone verte pour raison d'utilité publique. Les deux exemples mis en exergue par les appelants sont significatifs à ce sujet. La construction du chalet pour scouts avec annexes et celle de la mise en place d'un dépôt de matériaux dans l'intérêt de l'administration communale répondent précisément à cette dernière catégorie et ne sauraient se justifier par aucune autre.

Un autre exemple significatif de la seule possibilité de mise en place de certaines constructions précises en raison de la catégorie des constructions correspondant à des fins d'utilité publique est celle des éoliennes.

Vu que celles-ci doivent être placées à une distance certaine devant dépasser pour le moins le kilomètre par rapport aux limites des zones urbanisées en raison notamment du principe de précaution, seule une justification par l'utilité publique rend possible leur érection en zone verte.

Toutes ces considérations sous-tendent la réalité suivant laquelle le principe de non-constructibilité en zone verte n'est point absolu, mais certainement relatif.

C'est sur cette toile de fond et au regard précisément des exigences découlant notamment de l'article 11*bis* de la Constitution et du principe général d'ordre constitutionnel de proportionnalité que doit être évaluée l'interdiction actuelle voulue de manière absolue par le ministre, concernant les constructions existantes en zone verte qui servent présentement à la seule fonction d'habitation non énumérée comme telle dans la liste limitative de l'article 6 (1) de la loi du 18 juillet 2018, alors que pourtant nombre de ces constructions se trouvent érigées en zone verte de longue date de manière légale puisqu'elles existaient dès avant la loi du 29 juillet 1965, première législation en matière de protection des ressources naturelles, et qu'elles ont dès lors fait leur preuve en termes de durabilité pour être restées en place de manière continue depuis bientôt plus de 60 ans, en général, et depuis un siècle pour l'immeuble litigieux.

L'immeuble litigieux fait précisément partie de l'ensemble des constructions isolées en zone verte servant à l'habitation depuis au moins l'entrée en vigueur de ladite loi du 29 juillet 1965, c'est-à-dire de près de 57 ans au moins et est resté fonctionnel sous l'aspect de la fonction d'habitat. L'immeuble litigieux fait plus particulièrement partie de cette catégorie d'immeubles qui ne se trouve pas protégée au regard des législations successives en matière de protection des sites et monuments, permettant, elle, de manière cohérente, certaines modifications dans l'intérêt précisément du maintien de la conservation du tissu immobilier existant, par définition protégé aux termes de la législation des sites et monuments.

Rien que cette dernière considération démontre que le refus absolu découlant de l'interprétation ministérielle de la loi du 18 juillet 2018 contrevient à la fois au principe général d'ordre constitutionnel de la proportionnalité sur toile de fond de la protection du droit de propriété tel que découlant respectivement de l'article 16 de la Constitution et plus particulièrement de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel de la CEDH, de même qu'il est incompatible avec l'idée même de durabilité sous-tendant l'article 11*bis* de la Constitution en ce que précisément ces immeubles légalement érigés restés fonctionnels pour la fonction d'habitation ont fait preuve depuis plus d'un demi-siècle de leur durabilité en ce que par essence ils ont été érigés avec des matériaux de construction, essentiellement encore locaux et ont fait leur preuve non seulement de conformité à une idée d'économie circulaire récemment retrouvée, mais encore à une force de durabilité sous-tendant précisément l'immobilier qui devrait être érigé pour rester en place dans le long terme.

Tant la relativité inhérente au principe de non-constructibilité en zone verte ainsi énoncé que les exigences supérieures ci-avant énoncées à partir de l'article 11*bis* de la Constitution ensemble le principe général d'ordre constitutionnel de la proportionnalité, ajouté aux dispositions des articles 16 de la Constitution et 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel à la CEDH emportent dès lors que l'interprétation



rigoureuse et absolue appliquée aux maisons d'habitation isolées existantes en zone verte de manière légale et fonctionnelle concernant leurs rénovation et transformation n'a pas lieu d'être.

Pour le cas d'une réformation du jugement dont appel, la partie étatique demande le renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif en vue de statuer plus en avant sur les autres griefs par elle proposés en première instance.

En ce que la Cour vient à la conclusion que la décision ministérielle litigieuse est à annuler « à sa racine » en ce qu'elle exclut radicalement toute possibilité de modification extérieure de l'immeuble litigieux situé en tant qu'immeuble d'habitation en zone verte et que cette hypothèse contient en quelque sorte toutes les autres énumérées sous les différents points de vue par la partie étatique qui lui sont inhérentes ou subsidiaires, tel que ci-avant précisé, l'annulation à encourir par la décision ministérielle litigieuse, en confirmation du jugement dont appel, n'implique point le renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif dans la manière voulue par la partie étatique.

Sur renvoi, le ministre sera amené à faire application de la loi du 18 juillet 2018 telle que modifiée par celle du 2 mars 2022 dans une optique de durabilité, de proportionnalité et d'équilibre à trouver en application des principes supérieurs ci-avant dégagés découlant à la fois de la Constitution et de la CEDH.

Devant cette conclusion trouvée, la question préjudicielle à soumettre à la Cour constitutionnelle suggérée par les intimés n'est pas pertinente pour la solution du litige, de sorte qu'il n'y a pas lieu de la soumettre à ladite Cour.

Enfin, la solution dégagée a pu être trouvée à un niveau essentiellement juridique, de sorte que le passage par une visite des lieux, tel que suggéré par les intimés, ne s'imposait point.

### **Par ces motifs,**

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

déclare l'appel étatique recevable ;

au fond, le dit non justifié ;

partant en déboute la partie appelante ;

confirme le jugement dont appel ;

condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par:

Francis DELAPORTE, président,  
Henri CAMPILL, vice-président,  
Serge SCHROEDER, premier conseiller,

et lu à l'audience publique du 20 juillet 2022 au local ordinaire des audiences de la Cour administrative par le président, en présence du greffier assumé de la Cour ... .

s. ...

s. DELAPORTE

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 20 juillet 2022

Le greffier de la Cour administrative