

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : **14623 C**

Inscrit le 28 février 2002

AUDIENCE PUBLIQUE DU 2 JUILLET 2002

**Recours formé par l'administration communale de Strassen
contre des décisions
du ministre de l'Environnement et du ministre du Travail et de l'Emploi
en présence de
la société anonyme ... S.A., Luxembourg
en matière d'établissements classés et de protection de l'environnement
(appel du jugement n°s du rôle 13098, 13418 et 13472 du 21 janvier 2002)**

Vu l'acte d'appel déposé au greffe de la Cour administrative le 28 février 2002 par Maître Jean Medernach, avocat à la Cour, au nom de l'administration communale de Strassen, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins en fonctions, établie à L-8041 Strassen, 1, Place Grande-Duchesse Charlotte, contre un jugement rendu par le tribunal administratif à la date du 21 janvier 2002 en matière d'établissements classés et de protection de l'environnement, à la requête l'administration communale de Strassen, contre des décisions du ministre de l'Environnement et du ministre du Travail et de l'Emploi, en présence de la société anonyme ... S.A., établie et ayant son siège social à L-..., représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions, inscrite au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro B 38.502.

Vu la signification dudit acte d'appel par acte d'huissier de justice Georges Nickts du 5 mars 2002 à la société anonyme ... S.A..

Vu la requête en prorogation des délais de procédure déposée au greffe de la Cour administrative le 14 mars 2002 par Maître Marc Elvinger au nom de la société anonyme

Vu l'ordonnance rendue par la vice-présidente de la Cour à la date du 18 mars 2002.

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative par le délégué du Gouvernement Guy Schleder à la date du 28 mars 2002.

Vu le mémoire en réponse et l'appel incident déposé au greffe de la Cour administrative à la date du 19 avril 2002 par Maître Marc Elvinger, au nom de la société anonyme

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative par Maître Jean Medernach à la date du 17 mai 2002, au nom de l'administration communale de Strassen.

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative à la date du 17 juin 2002 par Maître Marc Elvinger, au nom de la société anonyme

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris.

Où le conseiller en son rapport à l'audience publique du 18 juin 2002, Maîtres Gilles Dauphin, en remplacement de Maître Jean Medernach, et Marc Elvinger ainsi que le délégué du Gouvernement Guy Schleder en leurs observations orales.

Suite au dépôt en date du 12 octobre 1999 par la S.A. ... d'une demande d'autorisation relative à l'aménagement et l'exploitation d'un centre de recyclage pour déchets inertes au lieu-dit « In den Dielen », situé pour partie sur le territoire de la commune de Strassen et pour partie sur le territoire de la commune de Luxembourg, demande basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés,

- le ministre de l'environnement accorda en date du 14 février 2001 l'autorisation sollicitée pour autant qu'elle relevait de son domaine de compétence tel que déterminé par la loi du 10 juin 1999

- le ministre du travail et de l'emploi accorda en date du 13 mars 2001 l'autorisation sollicitée pour autant qu'elle relevait de son domaine de compétence tel que déterminé par la loi du 10 juin 1999.

Suite au dépôt en date du 9 janvier 2001 par la S.A. ... d'une demande d'autorisation relative à l'aménagement et l'exploitation d'un centre de recyclage pour déchets inertes au lieu-dit « In den Dielen », demande basée sur la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre de l'environnement accorda en date du 22 février 2001 l'autorisation sollicitée.

Par requête déposée le 21 mars 2001, signifiée à la S.A. ... en date du 27 mars 2001, l'administration communale de Strassen a introduit un recours en réformation, sinon en annulation de la décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001 basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, demandant toutefois dans le cadre du recours en réformation à titre principal à voir prononcer l'annulation de la décision.

Par requête déposée le 7 mai 2001, signifiée à la S.A. ... en date du 16 mai 2001, l'administration communale de Strassen a introduit un recours en réformation, sinon en annulation de la décision du ministre du travail et de l'emploi du 13 mars 2001 basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, demandant toutefois dans le

cadre du recours en réformation à titre principal à voir prononcer l'annulation de la décision.

Par requête déposée le 22 mai 2001, signifiée à la S.A. ... en date du 25 mai 2001, l'administration communale de Strassen a introduit un recours en réformation, sinon en annulation de la décision du ministre de l'environnement du 22 février 2001 basée sur la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, demandant toutefois dans le cadre du recours en réformation à titre principal à voir prononcer l'annulation de la décision.

Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et à la demande des parties, les trois affaires ont été jointes et toisées par un seul et même jugement daté du 21 janvier 2002 et dont le dispositif est conçu comme suit :

« Déclare recevables les recours en réformation dirigés contre la décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001 basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, la décision du ministre du travail et de l'emploi du 13 mars 2001 basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et la décision du ministre de l'environnement du 22 février 2001 basée sur la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

Rejette les moyens tendant à l'annulation de la décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001 basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, de la décision du ministre du travail et de l'emploi du 13 mars 2001 basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et de la décision du ministre de l'environnement du 22 février 2001 basée sur la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

Par réformation, dit que l'article 1^{ier}, I, point 3 de la décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001 basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est à rédiger comme suit :

« L'exploitation de l'établissement est limitée à la période de 7.00 heures à 18.00 heures. Cette plage horaire peut être prolongée jusqu'à 22.00 heures pendant 10 journées par an au maximum. Des dérogations supplémentaires peuvent être accordées exceptionnellement sur demande dûment justifiée à adresser au préalable à l'administration de l'environnement. »

Par réformation, dit que la décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001 basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés doit imposer à la S.A. ... la conclusion d'une assurance contre la responsabilité civile et la constitution d'une garantie pour la remise en état du site en cas d'incident ou d'accident liés à l'exploitation et en cas de cessation des activités ;

Renvoie le dossier au ministre concerné aux fins de fixation des modalités de cette assurance et de cette garantie ;

Dit que la décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001 basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ne produira ses effets qu'à partir de la présentation de l'assurance contre la responsabilité civile et de la garantie ;

Fait masse des frais et les impose à parts égales à chacune des parties.

L'administration communale de Strassen a déposé une requête d'appel contre ce jugement au greffe de la Cour administrative en date du 28 février 2002 et demande, par réformation du jugement entrepris, à ce qu'il soit principalement statué conformément à ses trois recours initialement déposés.

En ordre subsidiaire, l'appelante demande un réaménagement de l'article 1^{ier}, I, point 3 de la décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001 basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés tel que décidé par le tribunal administratif.

Le délégué du Gouvernement a déposé un mémoire en réponse en date du 28 mars 2002 dans lequel il demande principalement la confirmation du jugement entrepris.

Maître Marc Elvinger a déposé un mémoire en réponse en date du 19 avril 2002 pour compte de la société anonyme ... dans lequel il demande la confirmation du jugement entrepris tout en interjetant appel incident à l'encontre du jugement du 21 janvier 2002 en ce qu'il n'a pas fait droit à certains arguments soulevés par lui au sujet de l'article 17§2 de la loi du 10 juin 1999.

Maître Jean Medernach a déposé un mémoire en réplique en date du 17 mai 2002 dans lequel l'appelant prend position quant aux différents moyens soulevés par les autres parties.

Maître Marc Elvinger a déposé un mémoire en duplique en date du 17 juin 2002 dans lequel la partie intimée ... S.A. réfute point par point les arguments développés par la partie appelante.

La requête d'appel déposée par l'administration communale de Strassen est à déclarer recevable pour avoir été introduite dans les formes et délai de la loi.

La Cour renvoie aux développements exhaustifs détaillés par les juges de première instance au niveau des faits de la cause et des moyens développés par les parties au litige. (pages 1 à 15 du jugement du 21 janvier 2002)

C'est à juste titre et par une motivation que la Cour adopte que le tribunal administratif a décidé, contrairement au moyen avancé par les parties intimées, que l'article 17 § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements est applicable au centre de recyclage pour déchets inertes actuellement en cause.

En effet, l'établissement projeté est à qualifier d'immeuble à construire en raison de sa nature, de son envergure, des modifications touchant au sol qu'il implique, du caractère fixe de son implantation au sol et des installations annexes qu'il comporte.

C'est encore à bon droit que le jugement du 21 janvier 2002 a retenu que c'est à tort que la S.A. ... et les ministres soutiennent qu'il suffirait que l'établissement projeté réponde aux conditions de l'une seule des trois lois énumérées par l'article 17 § 2 aux fins de permettre la délivrance d'une autorisation ministérielle d'un établissement de la classe 1 .

L'article 17.1 de la loi du 10 juin 1999 précitée dispose que « *la construction d'établissements classés ne peut être entamée qu'après la délivrance **des** autorisations requises par celle-ci* » et l'article 17.2 de la même loi dit que « ***les** autorisations requises en vertu de la présente loi ne pourront être délivrées que lorsque l'établissement projeté se situe dans une zone prévue à ces fins en conformité avec la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ou avec un plan d'aménagement établi en exécution de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire ou avec la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles* ».

Il en résulte que les ministres concernés doivent vérifier la concordance de la zone territoriale visée par rapport à l'établissement projeté qui doit répondre cumulativement aux exigences des trois lois citées. (voir : Cour administrative, 22 janvier 2002, ministre de l'Environnement, ministre du Travail et de l'Emploi et l'Entreprise des Postes et Télécommunications contre l'administration communale de Beaufort, N° du rôle 12952C)

Cette concordance est à vérifier à la date de l'autorisation à délivrer étant entendu que l'article 17.2 pré-détaillé prévoit que les autorisations requises ne pourront être délivrées que lorsque l'établissement se situe dans une zone prévue à ces fins en conformité avec la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ou avec un plan d'aménagement établi en exécution de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire ou avec la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Comme l'ont souligné à juste titre les premiers juges, cette compatibilité ne doit néanmoins pas être constatée au préalable par une autre décision ou autorité administrative agissant dans le cadre de ces lois respectives, étant entendu que l'appréciation faite par les ministres à cet égard, en l'absence de pareille décision préalable, peut être soumise au juge administratif.

Quant à l'autorisation délivrée par le ministre de l'Environnement en date du 14 février 2001 sur la base de la loi du 19 juin 1999

L'autorisation délivrée en date du 14 février 2001 prise par le ministre de l'Environnement sur base de la loi du 19 juin 1999 précise ce qui suit :

« Considérant que, conformément à l'article 17.2 de la loi du 10 juin 1999, l'autorisation d'exploitation ne peut être délivrée que si l'établissement se situe dans une zone prévue à ces fins en conformité avec notamment la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

« Considérant que l'autorisation du Ministre de l'Environnement en vertu de la loi modifiée concernant la protection de la nature et des ressources naturelles a été délivrée ; que les dispositions de l'article 17.2 sont donc respectées pour le centre régional de gestion de déchets inertes »

Il découle d'une analyse des pièces soumises à la Cour que, contrairement au libellé de l'autorisation ministérielle du 14 février 2001, le ministre de l'Environnement n'a pas délivré l'autorisation ministérielle à laquelle il se réfère, cette autorisation n'ayant été signée que postérieurement, soit en date du 22 février 2001.

Or, au moment d'adopter ou de mettre en œuvre un acte, une autorité administrative doit se fonder sur des faits réels, en entreprendre une appréciation correcte, faire une application exacte du droit applicable, respecter les principes et les textes auxquels elle est soumise, poursuivre un but conforme à celui pour lequel ses pouvoirs lui sont conférés. (Encyclopédie DALLOZ, acte administratif, n° 275)

Si le juge, saisi du fond de l'affaire comme en l'espèce, procède à un réexamen en fait et en droit de la cause, un recours en réformation peut cependant aboutir uniquement à l'annulation de la décision déférée lorsque, dans le cadre de l'instruction du dossier, l'autorité administrative a commis une irrégularité substantielle à laquelle la juridiction ne peut remédier. (Conseil d'Etat, 26 novembre 1991, Euro Motor Esch, N° 8625)

Compte tenu de la référence dans l'autorisation du 4 février 2001 à une autorisation inexistante à l'époque, il y a lieu de réformer le jugement du 21 janvier 2002 sous cet aspect et d'annuler, conformément à la demande principale déposée en date du 21 mars 2001 par l'administration communale de Strassen, la décision du ministre de l'Environnement du 14 février 2001.

Quant à l'autorisation délivrée par le ministre de Travail et de l'emploi en date du 13 mars 2001 sur base de la loi du 19 juin 1999

L'autorisation délivrée par le ministre de Travail et de l'Emploi prise en date du 13 mars 2001 sur base de la loi du 19 juin 1999 a été délivrée sur le vu d'une décision du ministre de l'Environnement daté du 22 février 2001.

Il n'en demeure pas moins qu'en vertu de l'article 17.1 de la loi du 10 juin 1999 précitée cette autorisation n'a pu être délivrée que lorsque l'établissement projeté se situe dans une zone prévue à ces fins en conformité avec la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ou avec un plan d'aménagement établi en exécution de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire.

Il importe donc de vérifier si l'établissement projeté à l'endroit où il est prévu est conforme aux exigences de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et de la loi du 20 mars 1974 concernant

l'aménagement général du territoire, devenue la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Il n'est pas allégué que le territoire devant accueillir la décharge en litige fasse l'objet d'un plan d'aménagement sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, respectivement de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner les différents recours par rapport à cette législation.

Dans le cadre de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes et du plan d'aménagement général de la commune de Strassen établi sur base de cette loi, la question à trancher est celle envisagée par l'article 17 § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, à savoir celle de savoir si le terrain sur lequel doit être implanté la décharge se situe dans une zone prévue à ces fins en conformité avec cette réglementation.

Il n'est pas contesté que le terrain destiné à recevoir la décharge est classé par le plan d'aménagement général de la commune de Strassen en zone rurale, cette zone rurale comprenant aux termes de l'article 21, point a de la partie écrite du plan d'aménagement général « les parties du territoire de la commune qui se situent à l'extérieur du périmètre d'agglomération ».

L'administration communale de Strassen fait valoir que les dispositions restrictives de son plan d'aménagement général, disposant en son article 21, point a que la zone rurale comprend les parties du territoire « qui sont destinées à l'exploitation agricole, forestière, touristique ou sportive », s'opposent à ce que des activités visées par l'article 2, alinéa 2 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, définissant les zones vertes, pourraient y être autorisées.

En application de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, les parties du territoire d'une commune classées par un plan d'aménagement général établi sur base de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes en dehors des zones constructibles telles que définies à l'article 1^{er} de cette loi peuvent recevoir « *des constructions servant à l'exploitation agricole, jardinière, maraîchère, sylvicole, apicole ou cynégétique, ou à un but d'utilité publique* ».

C'est à tort que les premiers juges ont décidé dans ce contexte que la partie écrite du plan d'aménagement général dressé en application de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes en tant que règlement communal est une norme juridique hiérarchiquement inférieure à la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et qu'une norme hiérarchiquement inférieure ne peut recevoir application dans la mesure où elle est contraire à la norme supérieure.

Les dispositions de la loi de 1982 qui confèrent un pouvoir d'appréciation et de décision au ministre de l'Environnement ne sauraient empêcher en principe que le pouvoir

communal puisse être investi, sur base de textes régissant la matière communale, de pouvoirs propres et distincts.

En effet, les pouvoirs gouvernemental et communal sont distincts et autonomes et aucun principe n'empêche que telle initiative ou activité puisse être sujette à des décisions des deux autorités qui statuent chacune dans le cadre des lois et règlements qui lui confèrent compétence.

Il s'ensuit que la décision que le ministre de l'Environnement a été amenée à prendre par rapport à la décharge litigieuse dans le cadre de l'application de la loi sur la protection de la nature et des ressources naturelles est indépendante par rapport à la partie écrite d'un plan d'aménagement général dressé en application de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes dont l'applicabilité couvre la totalité des communes du pays.

Il n'est par ailleurs exclu par aucun texte que le conseil communal qui définit la délimitation en zones de l'ensemble du territoire communal sous l'approbation des ministres de l'Intérieur et de l'Environnement, ne prévoie une zone rurale qui est destinée à l'exploitation agricole, forestière, touristique ou sportive ainsi que des dispositions permettant des exceptions au principe de non-constructibilité des terrains situés dans cette zone et d'en fixer les critères auxquels le bourgmestre doit se conformer lors de la décision sur une demande de permis de construire. (Cour administrative, 29 juin 2000, N° 11802C du rôle, Administration communale de Mertzig/ Rausch)

Il résulte de ces considérations que c'est à tort que les juges suppléants du tribunal administratif ont décidé que la décision du ministre du Travail du 13 mars 2001 est conforme à l'article 17 § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, de sorte que le jugement du 21 janvier 2002 est à réformer sous cet aspect.

Quant à l'autorisation délivrée par le ministre de l'Environnement en date du 22 février 2001 sur base de la loi du 11 août 1982

La Cour estime, sur le vu des faits de la cause qui sont les mêmes que ceux soumis aux juges de première instance, que ceux-ci ont, dans un examen complet et minutieux de tous les éléments recueillis, apprécié ces derniers à leur juste valeur et en ont tiré des conclusions juridiques exactes.

Ils ont d'abord, au niveau de la faculté d'autoriser l'établissement de la décharge en zone verte, respectivement rurale, et de l'incidence de l'article 2, alinéa 2, de l'article 1^{ier} et de l'article 36 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, décidé à juste titre que ces dispositions doivent être appliquées au cas par cas, en fonction des caractéristiques propres de chaque projet ainsi que des mesures et obligations imposées au requérant afin de préserver en définitive les objectifs poursuivis par la loi.

L'autorisation délivrée en date du 22 février 2002 prévoit un ensemble de mesures nécessaires et suffisantes pour palier, à terme et au fur et à mesure de l'avancement de

l'exploitation du site, à l'incidence que cette exploitation peut comporter sur l'environnement de sorte que la décharge dont autorisation, compte tenu des contraintes imposées au bénéficiaire par cette autorisation, n'est pas de nature à affecter les objectifs poursuivis par la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, de sorte que ce moyen d'annulation est à rejeter.

Les premiers juges ont par la suite retenu à raison que l'autorisation du 22 février 2001 est légalement justifiée au regard de l'article 10 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dans la mesure où l'autorisation d'abattre une certaine quantité d'arbres en vue du dépôt sur l'espace ainsi récupéré des déchets inertes s'effectue en vue de l'implantation d'un établissement présentant un but d'utilité publique et pouvait donc être délivrée par le ministre de l'Environnement, ceci d'autant plus qu'elle comporte l'obligation de procéder aux mesures de compensation imposées.

C'est finalement à juste titre que, si l'article 9 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles prévoit la possibilité pour le ministre de procéder ou faire procéder à une étude d'impact, cette disposition légale ne lui en impose toutefois pas l'obligation, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'imposer la réalisation d'une telle étude ceci notamment en présence du rapport du 21 juillet 1999 établi par l'organisme agréé Ingenieurbüro für Meteorologie und technische Ökologie Helmut Kumm & Frank Krebs et du rapport MPU-Mess- und Prüfstelle Technischer Umweltschutz GmbH du 26 juillet 1999.

**Par ces motifs,
et ceux non contraires des premiers juges**

la Cour, statuant contradictoirement ;

reçoit l'acte d'appel du 28 février 2002 ;

le dit partiellement fondé ;

partant :

confirme le jugement du 21 janvier 2002 en ce qu'il a rejeté les moyens tendant à l'annulation de la décision du ministre de l'Environnement du 22 février 2001 basée sur la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

par réformation du jugement du 21 janvier 2002 :

annule la décision du ministre de l'Environnement du 14 février 2001 basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés pour irrégularité substantielle et renvoie le dossier devant le ministre de l'Environnement ;

refuse à la S.A. ... l'autorisation sollicitée suivant sa demande du 12 octobre 1999 relative à l'aménagement et l'exploitation d'un centre de recyclage pour déchets inertes au lieu-dit « In den Dielen », situé pour partie sur le territoire de la commune de Strassen et pour partie sur le territoire de la commune de Luxembourg, par réformation de la décision du ministre du Travail et de l'Emploi du 13 mars 2001 (N° 1/99/3116/51126/111) basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;

fait masse des frais et les impose à parts égales à l'Etat et à la S.A.

Ainsi délibéré et jugé par

Marion Lanners, vice-présidente
Christiane Diederich-Tournay, conseiller
Marc Feyereisen, conseiller, rapporteur

et lu par la vice-présidente Marion Lanners 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 Anne-Marie Wiltzius.

le greffier

la vice-présidente