

Audience publique du 21 janvier 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

JUGEMENT

I.

Vu la requête inscrite sous le numéro 13098 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 21 mars 2001 par Maître Jean MEDERNACH, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de Strassen, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions, établie à Strassen, 1, place Grande-Duchesse Charlotte, tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision du Ministre de l'Environnement du 14 février 2001 (référence 1/99/3116), autorisant la société anonyme ... S.A., établie et ayant son siège social à L-..., à aménager et à exploiter un centre régional de gestion de déchets inertes, respectivement une décharge à ciel ouvert pour matières inertes d'une capacité d'environ 2.100.000 m³ ainsi que des équipements annexes, dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;

Vu l'exploit de signification de l'huissier de justice Georges NICKTS de Luxembourg du 27 mars 2001, portant signification de ce recours à la société anonyme ... S.A., préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du Gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 20 juin 2001 ;

Vu le mémoire en réponse de Maître Marc ELVINGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, déposé au greffe du tribunal administratif le 27 juin 2001 pour le compte de la société anonyme ... S.A.;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 18 septembre 2001 par Maître Jean MEDERNACH, au nom de l'administration communale de Strassen, notifié par acte d'avocat à avocat le 17 septembre 2001 à la société anonyme ... S.A.;

Vu le mémoire en duplique de Maître Marc ELVINGER, déposé au greffe du tribunal administratif le 17 octobre 2001, notifié par acte d'avocat à avocat le 17 octobre 2001 à l'administration communale de Strassen;

Vu le mémoire en duplique du délégué du Gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 18 octobre 2001 ;

II.

Vu la requête inscrite sous le numéro 13418 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 7 mai 2001 par Maître Jean MEDERNACH, au nom de l'administration communale de Strassen, préqualifiée, tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision du Ministre du Travail et de l'Emploi du 13 mars 2001 (référence 1/99/3116/51126/111), autorisant la société anonyme ... S.A., préqualifiée, à aménager et à exploiter un centre régional de gestion de déchets inertes, respectivement une décharge à ciel ouvert pour matières inertes d'une capacité d'environ 2.100.000 m³, ainsi que des équipements annexes, dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;

Vu l'exploit de signification de l'huissier de justice Georges NICKTS de Luxembourg du 16 mai 2001, portant signification de ce recours à la société anonyme ... S.A., préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du Gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 27 juillet 2001 ;

Vu le mémoire en réponse de Maître Marc ELVINGER, déposé au greffe du tribunal administratif le 4 septembre 2001 pour le compte de la société anonyme ... S.A. et notifié par acte d'avocat à avocat en date du 4 septembre 2001 à l'administration communale de Strassen ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 10 octobre 2001 par Maître Jean MEDERNACH, au nom de l'administration communale de Strassen, notifié par acte d'avocat à avocat le 9 octobre 2001 à la société anonyme ... S.A.;

Vu le mémoire en duplique de Maître Marc ELVINGER, déposé au greffe du tribunal administratif le 17 octobre 2001, notifié par acte d'avocat à avocat le 17 octobre 2001 à l'administration communale de Strassen ;

III

Vu la requête inscrite sous le numéro 13472 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 22 mai 2001 par Maître Jean MEDERNACH, au nom de l'administration communale de Strassen, tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision du Ministre de l'Environnement du 22 février 2001 (référence 52926-8 GW/yd), autorisant la société anonyme ... S.A. à aménager et à exploiter un centre régional de gestion de déchets inertes, respectivement une décharge à ciel ouvert pour matières inertes, au lieu-dit « In

den Dielen » dans le cadre de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;

Vu l'exploit de signification de l'huissier de justice Georges NICKTS de Luxembourg du 25 mai 2001, portant signification de ce recours à la société anonyme ... S.A. ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du Gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 1^{er} août 2001 ;

Vu le mémoire en réponse de Maître Marc ELVINGER, déposé au greffe du tribunal administratif le 4 septembre 2001 pour le compte de la société anonyme ... S.A. et notifié par acte d'avocat à avocat en date du 4 septembre 2001 à l'administration communale de Strassen ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 12 octobre 2001 par Maître Jean MEDERNACH, au nom de l'administration communale de Strassen, notifié par acte d'avocat à avocat le 12 octobre 2001 à la société anonyme ... S.A. ;

Vu le mémoire en duplique de Maître Marc ELVINGER, déposé au greffe du tribunal administratif le 17 octobre 2001, notifié par acte d'avocat à avocat le 17 octobre 2001 à l'administration communale de Strassen ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du Gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 8 novembre 2001.

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions entreprises.

Où le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Gilles DAUPHIN, en remplacement de Maître Jean MEDERNACH, Maître Marc ELVINGER et Monsieur le délégué du Gouvernement Jean-Paul REITER en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 10 décembre 2001.

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 subsidiairement 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.

A cet effet, la décision est entreprise en premier lieu pour violation de l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés en ce que le ministre de l'environnement aurait accordé l'autorisation sur base de loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés sur un terrain classé par le plan d'aménagement de la commune de Strassen en zone verte sans qu'il n'y ait eu de décision préalable retenant la possibilité d'implanter l'exploitation projetée à cet endroit, respectivement sans s'assurer au préalable que le terrain était situé dans une zone apte à recevoir cette exploitation.

Dans ce cadre, l'administration communale de Strassen fait encore valoir que la possibilité d'y implanter l'exploitation en question devrait être vérifiée cumulativement par rapport à chacun des trois textes visés par l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (i.e. loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, devenue la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles). Or, d'une part, l'autorisation 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 était postérieure à celle basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et ne pouvait donc être prise en considération pour apprécier le respect des dispositions de l'article 17, § 2 et il serait d'autre part certain que le plan d'aménagement général de la commune de Strassen établi sur base de la loi de 1937 exclurait pareille implantation, dès lors que la partie écrite de ce plan d'aménagement général énumérerait de façon limitative les installations autorisées en zone verte, énumération qui ne comprendrait pas une exploitation telle que celle visée et ne permettrait donc pas l'implantation d'une exploitation du genre de celle envisagée à l'endroit voulu situé en zone verte. Dans la mesure où la partie écrite du plan d'aménagement général était plus restrictive à cet égard que les dispositions de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, il faudrait considérer que ce plan d'aménagement général était parfaitement valable pour avoir fait l'objet d'une approbation en bonne et due forme par l'autorité tutélaire.

L'administration communale de Strassen invoque en second lieu la nullité de l'autorisation du ministre de l'environnement du 14 février 2001 pour comporter des conditions qui n'y étaient pas exprimées expressément, mais seulement par référence à des documents qui n'étaient pas joints à l'autorisation elle-même. Il en serait ainsi d'une part d'un rapport du 21 juillet 1999 établi par l'organisme agréé Ingenieurbüro für Meteorologie und technische Ökologie Helmut Kumm & Frank Krebs portant sur des mesures d'amélioration concernant la réduction des émissions et

immissions de poussières et d'autre part du dossier de la demande en ce qu'il concernait les mesures d'intégration de l'établissement dans le paysage qui devaient être respectées.

L'administration communale de Strassen fait en troisième lieu valoir la nullité de l'autorisation du ministre de l'environnement du 14 février 2001 pour ne pas avoir été précédée d'une étude d'impact, en arguant d'une part de ce qu'une telle étude serait sous peu obligatoire sur base d'une directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets à entrer en vigueur postérieurement à la délivrance de l'autorisation et d'autre part que la réalisation d'une telle étude serait utile et nécessaire en raison des influences que l'exploitation, projetée pour être en activité pendant plus de 10 années, était susceptible de produire sur les alentours et le voisinage. Le principe de précaution imposerait encore l'établissement d'une telle étude.

L'administration communale de Strassen fait finalement plaider l'annulation de l'autorisation du 14 février 2001 pour être contraire d'une part à l'article 13, § 3 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés pris isolément en ce qu'elle ne contiendrait pas de réglementation de nature à protéger l'environnement humain, la faune et la flore, et d'autre part aux articles 1^{ier} et 13 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés pris ensemble en ce que l'exploitation projetée aurait pour effet d'aboutir à la destruction complète du site qui méritait d'être protégé.

En ordre subsidiaire, dans le cadre du recours en réformation, l'administration communale de Strassen demande à voir assortir l'autorisation entreprise de conditions complémentaires tenant à

- voir imposer sur base de l'article 1^{ier}, 1^{ier} tiret de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés des conditions tenant à l'acheminement des déchets, de sorte que celui-ci se fasse dans des conditions de nature à prévenir des pollutions et à garantir la sécurité et la commodité des riverains
- voir interdire l'exploitation du site au-delà de 18 heures, sinon à voir réglementer de façon plus détaillée les conditions d'exploitation au-delà de 18 heures, notamment au regard du nombre de jours pendant lesquels l'ouverture exceptionnelle au-delà de 18 heures était permise, au regard du type d'engins pouvant être utilisés sur le site après 18 heures et au regard des émissions de bruit pouvant être admises après 18 heures
- voir imposer sur base de l'article 13, § 6 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés l'obligation de contracter une assurance contre la responsabilité civile ainsi que de constituer une garantie financière pour assurer la remise en état du site en cas d'incident ou d'accident liés à l'exploitation et en cas de cessation d'activité.

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 subsidiairement 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.

Tout comme la décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001, la décision du ministre du travail et de l'emploi est entreprise en premier lieu pour violation de l'article 17, § 2

de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés en ce que le ministre du travail et de l'emploi aurait accordé l'autorisation sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés sur un terrain classé par le plan d'aménagement de la commune de Strassen en zone verte sans qu'il n'y ait eu de décision préalable retenant la possibilité d'implanter l'exploitation projetée à cet endroit, respectivement sans s'assurer au préalable que le terrain était situé dans une zone apte à recevoir cette exploitation.

Dans ce cadre, l'administration communale de Strassen fait encore valoir que la possibilité d'y implanter l'exploitation en question devrait être vérifiée cumulativement par rapport à chacun des trois textes visés par l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (i.e. loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, devenue la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles). Or, d'une part, l'autorisation du ministre de l'environnement du 22 février 2001 basée sur loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles bien qu'étant antérieure à celle du ministre du travail et de l'emploi basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, encourait elle-même l'annulation pour avoir été entreprise par un recours séparé et ne pourrait donc être prise en considération pour apprécier le respect des dispositions de l'article 17, § 2. Il serait d'autre part certain que le plan d'aménagement général de la commune de Strassen établi sur base de la loi de 1937 excluait pareille implantation, dès lors que la partie écrite de ce plan d'aménagement général énumérerait de façon limitative les installations autorisées en zone verte, énumération qui ne comprendrait pas une exploitation telle que celle visée et ne permettrait donc pas l'implantation d'une exploitation du genre de celle envisagée à l'endroit voulu situé en zone verte. Dans la mesure où la partie écrite du plan d'aménagement général est plus restrictive à cet égard que les dispositions de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, il faudrait considérer que ce plan d'aménagement général était parfaitement valable pour avoir fait l'objet d'une approbation en bonne et due forme par l'autorité tutélaire.

L'administration communale de Strassen invoque en second lieu la nullité de l'autorisation du ministre du travail et de l'emploi du 13 mars 2001 pour comporter des conditions qui n'y étaient pas exprimées expressément, mais seulement par référence à des documents qui n'étaient pas joints à l'autorisation elle-même. Il en serait ainsi d'une part du dossier de la demande en ce qu'il concernait les conditions d'aménagement et d'exploitation des installations et d'autre part des prescriptions de prévention contre les accidents édictées par l'Association d'Assurance contre les Accidents et les normes DIN/VDE et CENELEC auxquels faisaient référence les prescriptions de sécurité types (notamment ITM-CL 112.1) nominativement énumérées dans l'autorisation.

L'administration communale de Strassen déclare par ailleurs reprendre dans le cadre de ce recours tous les moyens avancés par elle dans son recours contre la décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001 pour autant qu'ils étaient de nature à s'appliquer à la décision du ministre du travail et de l'emploi. Le tribunal admet que compte tenu de la répartition des compétences entre ministre de l'environnement et ministre du travail et de l'emploi, ce renvoi ne saurait concerner que le moyen relatif à l'étude d'impact, dès lors que le ministre du travail et de l'emploi n'a de compétence ni dans le cadre de l'article 13, § 3, ni pour imposer des conditions supplémentaires tenant aux incidences de l'exploitation sur le voisinage (problèmes de

circulation, horaires d'ouverture), ni pour intervenir dans les conditions de réparation des dommages éventuellement causés aux alentours ou à la remise en état des lieux.

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 subsidiairement 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 ce cadre, l'administration communale de Strassen relève dans la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles trois dispositions qui pourraient servir de fondement à l'autorisation accordée par le ministre de l'environnement. Il s'agit tout d'abord de l'article 2, alinéa 2 qui permet l'implantation dans les parties du territoire d'une commune dénommées zones vertes des constructions ayant un but d'utilité publique. L'administration communale de Strassen conteste cependant que cette condition soit remplie en l'espèce, dès lors que la décharge projetée servirait uniquement les intérêts mercantiles de la S.A. ..., respectivement de ses associés, sans présenter d'intérêt public. Il s'agit ensuite de l'article 4 qui permet la mise en place de dépôts de déblais d'un volume dépassant 50 m³. L'administration communale de Strassen donne toutefois à considérer que le dépôt ainsi envisagé par la loi serait à considérer comme étant de nature temporaire, alors que le dépôt envisagé en l'espèce serait destiné à être perpétuel. Il s'agit enfin de l'article 8 qui donne la possibilité d'autoriser un dépotoir en zone verte. Elle relève toutefois que dans le passé, des autorisations accordées sur cette base avaient été annulées dans au moins deux affaires au motif que de tel dépôts, pourtant de faible ampleur, portaient atteinte à la beauté et à l'intégrité du paysage. Sur base de telles considérations, l'autorisation accordée en l'espèce pour un dépôt envisagé d'une capacité de 2.100.000 m³ serait également sujet à annulation.

L'administration communale de Strassen fait encore valoir que, même à supposer que l'installation projetée réponde à une de ces trois dispositions, elle ne serait permise que pour autant qu'elle n'était pas de nature à mettre en péril les objectifs généraux fixés par la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en ses articles 1^{ier} et 36, et à l'article 8, alinéa 4 en ce qui concernait plus spécifiquement le dépotoir.

Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce, dès lors que la mise en place de la décharge serait de nature à détruire le site naturel et à priver les habitants d'une importante partie de l'agglomération de Strassen d'un rempart naturel contre les nuisances provenant d'une autoroute toute proche. Les objectifs visés par la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles seraient encore mis en péril par le fait que la décharge devrait accueillir un certain nombre de produits qualifiés de douteux sans être autrement définis, mais dont il fallait admettre qu'ils pouvaient être inflammables, toxiques, corrosifs ou autrement dangereux pour l'environnement, et qui seraient de ce fait de nature à polluer le sol et les eaux souterraines. Les objectifs fixés par la loi de 1982 seraient finalement menacés par les dégagements de poussière et donc de pollution atmosphérique que la mise en décharge des déchets et le transport engendreraient. L'exploitation du site pendant plus de 10 années, avec un déboisement de l'intégralité de la surface, aurait finalement pour conséquence de détruire l'intégralité de la

végétation naturelle qui s'était antérieurement développée, conséquence à laquelle un reboisement artificiel ne serait pas de nature à apporter un remède utile.

L'administration communale de Strassen demande ensuite l'annulation de l'autorisation du ministre de l'environnement du 22 février 2001 pour violation de l'article 10 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en ce qu'elle autorise un important changement d'affectation de fonds forestiers par déboisement sans que cette mesure ne soit justifiée par l'intérêt général ou la poursuite d'une amélioration des structures agricoles.

En ordre subsidiaire, l'administration communale de Strassen demande par voie de réformation sur base de l'article 9 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles à voir imposer au ministre de l'environnement l'obligation de procéder ou de faire procéder à une étude d'impact afin de d'évaluer les conséquences de l'exploitation projetée sur les éléments protégés par les articles 1^{ier} et 36 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et à la demande des parties, il y a lieu de joindre les trois affaires pour y statuer par un seul et même jugement.

La recevabilité de ces différents recours n'est pas expressément contestée, sauf à la S.A. ... de se rapporter à la sagesse du tribunal en ce qui concernait le recours dirigé par l'administration communale de Strassen contre la décision du ministre du travail et de l'emploi basée sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, dès lors que l'administration communale de Strassen n'aurait aucun intérêt à se préoccuper de la sécurité des travailleurs dans les établissements classés, seuls aspects qui seraient toutefois à examiner par le ministre du travail et de l'emploi agissant dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

L'administration communale de Strassen oppose à ce moyen d'irrecevabilité d'une part qu'elle aurait pour mission d'assurer le respect de ses propres règles urbanistiques, ce qu'elle ferait dans le cadre du recours sous examen en basant sa demande en annulation notamment sur l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, et d'autre part que les compétences dévolues au ministre du travail et de l'emploi ne se limiteraient pas à la sécurité des travailleurs, mais également aux conditions d'aménagement et d'exploitation relatives à la sécurité du public et du voisinage en général (article 13, § 4 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés).

Les ministres soulèvent par ailleurs l'irrecevabilité des recours en annulation présentés en ordre subsidiaire au motif que chacune des lois en cause prévoirait un recours en réformation à l'encontre des décisions du genre de celles entreprises.

Le ministre de l'environnement et le ministre du travail et de l'emploi répliquent au moyen tiré de la violation de l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés qu'il n'était pas requis que les autorisations autres que celles basant sur la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés éventuellement requises pour l'implantation d'un établissement classé, que ce soit une autorisation de construire du bourgmestre ou une autorisation du ministre de l'environnement sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, soient réellement existantes au jour de son autorisation. Il suffirait que les ministres de l'environnement et du travail et de l'emploi, statuant

dans le cadre de la loi de 1999, s'assurent que le lieu d'implantation de l'établissement se situe dans une zone de nature à accueillir pareil établissement. En l'espèce, cette précaution aurait été prise, ce qui serait démontré par le fait d'une part que les objections émanant de l'administration communale de Strassen n'avaient pas fait état d'une éventuelle contradiction avec le plan d'aménagement général et d'autre part que l'autorisation basant sur la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles était effectivement intervenue en date du 22 février 2001. Toutes les exigences posées par l'article 17, § 2 de la loi de 1999 auraient donc été respectées.

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut de précision dans l'autorisation de toutes les conditions d'exploitation, le ministre de l'environnement fait valoir que l'autorisation serait exhaustive et complète en ce qui concerne les mesures relatives à la réduction des émissions et immissions de poussières. Les deux ministres font par ailleurs plaider qu'il serait admis que les autorisations procèdent par renvoi à d'autres documents lorsque des considérations pratiques s'opposaient à ce que ces documents soient intégrés dans l'autorisation elle-même et qu'il était garanti que tout intéressé pouvait en prendre connaissance. Ces conditions seraient remplies en l'espèce, en ce qui concernait le ministre de l'environnement, dans la mesure où l'administration de l'environnement tenait à la disposition de tout intéressé le dossier de la demande initiale, et en ce qui concernait le ministre du travail et de l'emploi dans la mesure où les normes DIN/VDE et CENELUC étaient des normes internationalement reconnues, tandis que les prescriptions de prévention des accidents émanant de l'Association d'Assurance contre les Accidents avaient été approuvées par le Gouvernement, de sorte que toutes ces normes et prescriptions étaient clairement identifiables, intelligibles et accessibles pour toute personne intéressée.

Le ministre de l'environnement et le ministre du travail et de l'emploi relèvent ensuite qu'aucune disposition légale en vigueur ne leur ferait obligation de procéder ou de faire procéder à une étude d'impact, de sorte qu'il ne saurait y avoir lieu à annulation de ce chef. Par ailleurs, les caractéristiques générales d'une décharge de matériaux inertes seraient amplement connues, de même que certaines caractéristiques spécifiques à la décharge projetée auraient été analysées dans un rapport versé à l'appui de sa demande par la S.A. ..., de sorte qu'il ne saurait être question d'un défaut de précaution par le fait d'avoir accordé l'autorisation sans étude d'impact préalable.

Concernant le reproche tiré de la violation de l'article 13, § 3 de la loi de 1999, le ministre de l'environnement fait valoir que son autorisation contiendrait tous les détails et toutes les mesures utiles et nécessaires pour assurer la protection de l'environnement humain, de la faune et de la flore.

Dans la mesure où l'administration communale de Strassen conclut à l'adjonction de conditions supplémentaires à son autorisation, le ministre de l'environnement et le ministre du travail et de l'emploi font valoir que le problème lié au trafic routier ne relèverait pas de leur domaine de compétence en tant qu'ils émettaient une autorisation sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, que le terme « exceptionnel » et l'obligation faite à l'exploitant de dresser tous les ans un relevé des journées pendant lesquelles la décharge était ouverte au-delà de 18 heures étaient des conditions suffisantes pour éviter tout excès de gêne du fait d'une activité après 18 heures du soir, et qu'il ne leur avait pas paru utile dans le cadre de la

présente affaire d'exiger de la part de la S.A. ... une assurance responsabilité civile et une garantie financière.

Dans le cadre du recours exercé contre la décision du ministre de l'environnement basant sur la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, le ministre de l'environnement et la S.A. ... expliquent que le fait que la décharge soit destinée à être exploitée par une entreprise de droit privé n'était pas de nature à lui enlever le caractère d'utilité publique exigé par l'article 2, alinéa 2 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, dès lors qu'en fait l'exploitation de la décharge répondait à un tel but d'utilité publique. Tel serait le cas en l'espèce dans la mesure où l'implantation de cette décharge s'inscrivait dans une politique cohérente et d'ensemble de gestion des déchets, nécessaire aussi bien dans le cadre de la protection de l'environnement (afin d'éviter l'existence de nombreuses décharges, parfois illégales et non contrôlées) que dans le cadre du soutien de l'activité économique (afin que les entreprises de construction disposent d'un endroit auquel déposer les matériaux inertes provenant de la réalisation de projets de construction). La S.A. ... ajoute que la décharge aurait encore pu être autorisée sur base des articles 4 (dépôt de déblais d'un volume dépassant 50 m3) respectivement 8 (dépotoir) de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le ministre de l'environnement et la S.A. ... font ensuite valoir que les conditions imposées aussi bien par l'autorisation du 22 février 2001 délivrée sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles que par celle délivrée par le ministre de l'environnement en date du 14 février 2001 sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés seraient de nature à assurer un respect suffisant des objectifs fixés par les articles 1^{er}, 8 et 36 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Les craintes d'une pollution du sol et des eaux souterraines et d'une pollution atmosphériques par dégagement de poussières seraient à considérer comme purement hypothétiques comme ne reposant sur aucun élément précis. La S.A. ... ajoute que les considérations tirées du dégagement de poussières seraient étrangères à la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, mais relèveraient des éléments d'appréciation à prendre en compte dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Elles seraient donc à écarter pour autant que produites dans le cadre du recours dirigé contre la décision du ministre de l'environnement basée sur la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de l'article 10 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en ce que l'autorisation permettrait un déboisement interdit par la loi, le ministre de l'environnement et la S.A. ... font encore valoir que l'exploitation du site en tant que décharge de matériaux inerte revêtirait un intérêt public, ce qui aurait permis au ministre d'autoriser un déboisement. Par ailleurs, les mesures de reboisement imposées à la S.A. ... seraient de nature à rétablir un sain équilibre. Sur base de cette considération, la S.A. ..., pour écarter l'application même de l'article 10 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, pose encore la question de savoir si du fait du déboisement autorisé, il y aurait effectivement changement d'affectation des fonds forestiers, dès lors que le déboisement ne serait que temporaire et que les arbres abattus seraient à terme remplacés par d'autres plantations.

Le ministre de l'environnement et la S.A. ... relèvent finalement qu'aucune disposition légale ne faisait obligation dans le cadre de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles de procéder ou de faire procéder à une étude d'impact. Le moyen afférent présenté par l'administration communale de Strassen serait donc également à rejeter.

La S.A. ..., rejoint en cela par le ministre de l'environnement et le ministre du travail et de l'emploi, résiste au moyen tiré de la violation de l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés en faisant valoir que cette disposition légale était inapplicable au cas d'espèce, dans la mesure où il visait des immeubles existants, respectivement des immeubles à construire, mais que la mise en place d'un dépôt de déchets inertes ne pouvait être qualifiée d'immeuble au sens de cette disposition légale.

Pour le cas où l'article 17, § 2 devait néanmoins être considéré comme applicable, la S.A. ... rejoint ensuite le ministre de l'environnement en ce qu'il a soutenu que d'autres autorisations que celles requises en vertu de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ne devaient pas obligatoirement être préexistantes à celle délivrée sur base de cette loi de 1999, mais qu'il suffisait de constater que de telles autorisations étaient susceptibles d'être délivrées, et elle fait valoir qu'il suffisait de constater qu'une seule des trois lois visées par l'article 17, §2 permettait l'implantation projetée pour que les conditions de cette disposition légale soient respectées. Tel serait par ailleurs le cas en l'espèce au regard de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, dès lors que la décharge projetée présentait un but d'utilité publique dans la mesure où elle participait à la politique de déchets mise en œuvre par les pouvoirs publics, et ce notamment pour palier à la pénurie au Luxembourg de décharges de matériaux inertes et pour remplir ses obligations internationales découlant du droit communautaire en matière de prévention, de gestion, de valorisation et d'élimination des déchets. Il ne serait par ailleurs pas nécessaire que l'autorisation à émettre sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles soit chronologiquement antérieure à celle délivrée sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, mais qu'il suffirait à cet égard que le ministre de l'environnement, statuant dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, vérifie si l'établissement était projeté dans une zone prévue à cet effet en conformité avec la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Ainsi, la décision à rendre par le tribunal administratif à l'égard de l'autorisation basant sur la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles serait sans incidence sur le sort des recours exercés contre les décisions rendues sur base de loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Elle soutient que du fait de l'application alternative des lois visées par l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés et du fait que les conditions de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles étaient réunies en l'espèce, la validité de la décision du ministre de l'environnement prise sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés n'exigeait ni la possibilité d'une autorisation de construire à délivrer par le bourgmestre, ni surtout la délivrance préalable d'une telle autorisation. Ce n'est qu'en ordre subsidiaire, pour le cas où le tribunal devait estimer que les lois visées par l'article 17, § 2 devaient être appliquées cumulativement, que la S.A. ... fait valoir d'une part que cela n'impliquait pas à ce stade la vérification de la

possibilité de la délivrance effective d'une autorisation de construire de la part du bourgmestre, d'autre part que l'établissement projeté ne nécessitait pas d'autorisation de construire de la part du bourgmestre en raison du fait qu'il ne constituait pas une construction sujette à pareille autorisation, et finalement que s'il devait être considéré comme construction sujette à autorisation, le bourgmestre ne pourrait pas refuser cette autorisation, alors que l'établissement remplissait les conditions de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, sinon celles de l'article 4 (dépôt de déblais d'un volume dépassant 50 m³) ou de l'article 8 (dépotoir) et que le plan d'aménagement général, norme hiérarchiquement inférieure à la loi, ne pouvait pas contenir des dispositions plus restrictives concernant les constructions admises en zone verte que celle figurant dans ladite loi. Par ailleurs, la possibilité d'implanter une telle exploitation sur l'une de ces bases légales impliquerait nécessairement la possibilité d'y implanter également tous les équipements accessoires indispensables à l'activité devant y être exploitée.

Quant aux moyens tirés du défaut d'énonciation de toutes les conditions dans le corps même des autorisation (émissions et immissions de poussières, conditions d'exploitation, normes techniques, mesures de prévention des accidents), de l'absence d'étude d'impact et de l'absence de conditions de nature à préserver la faune, la flore et l'environnement humain, la S.A. ... se réfère aux développements y consacrés par le ministre de l'environnement et le ministre du travail et de l'emploi, en ajoutant par la suite que le fait qu'il s'agisse en les normes techniques et en les prescriptions de l'Association d'Assurance contre les Accidents de documents publics suffirait pour les rendre accessibles au public intéressé, sans qu'ils ne doivent être joints matériellement à l'autorisation.

Dans la mesure où la l'administration communale de Strassen conclut à la réformation de l'autorisation par adjonction de conditions supplémentaires, la S.A. ...

- rejoint les conclusions du ministre de l'environnement en ce qui concerne sa compétence dans ce domaine, tout en relevant d'une part que le problème était mineur dans la mesure où le site était directement relié à l'autoroute et ne risquait donc pas d'engendrer de trafic routier excessif dans les zones d'habitation se trouvant à proximité et d'autre part qu'elle n'aurait pas d'objection de principe à ce qu'il soit prévu qu'elle doive prendre dans la mesure du possible les mesures nécessaires pour inciter ses clients à employer ledit autoroute
- rejoint les conclusions du ministre de l'environnement en ce qui concerne les garanties entourant l'ouverture exceptionnelle du site au-delà de 18 heures, tout en relevant par ailleurs qu'il n'était pas dans les compétences du ministre de l'environnement statuant dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés de fixer des niveaux d'émission de bruits inférieurs à ceux prévus dans la législation spécifique à la lutte contre le bruit
- fait valoir que la constitution d'une garantie financière ne serait pas nécessaire en raison d'une part de la nature en soi dépourvue de danger de l'activité qu'elle se propose d'exercer sur le site en question et d'autre part de sa bonne santé financière, tout en relevant encore que la constitution d'une telle garantie aurait été exigée dans une autorisation délivrée par le ministre de l'environnement en date du 9 janvier 2001 sur base de la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets et qu'elle serait à l'avenir exigée dans le cadre d'une convention à conclure entre elle et l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de l'exploitation de la décharge.

Dans la mesure où les ministres et la S.A. ... invoquent à l'appui de leur argumentation tendant à voir qualifier la décharge projetée d'installation ayant un but d'utilité publique le plan national de gestion des déchets qui aurait dû être établi dans les trois années de l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets, et que ce plan a été élaboré sans avoir été rendu obligatoire par voie de règlement grand-ducal, l'administration communale de Strassen fait valoir qu'il s'agirait néanmoins d'un document administratif s'imposant à ses auteurs, de sorte que les ministres n'auraient pas pu choisir un site pour l'implantation d'une décharge de matériaux inertes sans au préalable avoir suivi la procédure prévue dans ce plan national des déchets. Tel n'ayant pas été le cas en l'espèce, leurs décisions seraient à annuler.

L'administration communale de Strassen soulève ensuite qu'il apparaîtrait des pièces du dossier communiquées en cours de procédure que la demande initialement déposée comprenait une demande d'autorisation pour une installation de recyclage/concassage/criblage à laquelle la S.A. ... aurait toutefois renoncé par courrier du 24 mai 2000. Toutes les études versées à l'appui de la demande auraient cependant été établies en prenant en considération pareille installation. En accordant les autorisations sur base de telles études qui ne correspondaient plus au dernier état du projet, sans solliciter de nouvelles études en fonction des nouveaux éléments, les ministres auraient pris leurs décisions sur base de dossiers incomplets et n'auraient donc pas donné une base légale suffisante à leurs décisions.

Revenant aux moyens antérieurement débattus, l'administration communale de Strassen fait valoir que l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés serait applicable dans la mesure où la mise en place de la décharge envisagée serait clairement à qualifier d'immeuble à construire en raison de sa taille, des modifications touchant au sol qu'elle impliquait et des installations annexes qu'elle comportait. Elle soutient ensuite que les trois lois y visées seraient à appliquer cumulativement dans les hypothèses dans lesquelles leur champ d'application se recoupait, ce qui était le cas pour une construction en zone verte telle que celle de l'espèce, de sorte que le site devrait être habilité à recueillir l'exploitation envisagée sur base de chacune de ces législations. Tel ne serait le cas en l'espèce ni sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, l'autorisation afférente étant sujette à annulation sur base du recours afférent également sous examen, ni sur base des règles d'urbanisme communales édictées sur base de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, dès lors que l'exploitation envisagée en tant que construction nécessitait une autorisation de construire du bourgmestre et que celle-ci n'était pas susceptible d'être délivrée, le plan d'aménagement général de la commune de Strassen n'autorisant pas l'implantation d'un établissement de la nature d'une décharge en zone verte. A supposer que la décharge ne devait pas recevoir la qualification de construction, elle nécessiterait toujours l'autorisation du bourgmestre en tant qu'elle constituerait un remblai soumis à autorisation par application de l'article 52 du plan d'aménagement général. L'administration communale de Strassen fait encore valoir que la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ne poursuivant pas les mêmes objectifs, rien n'interdirait à un plan d'aménagement général établi sur base de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes de prévoir des dispositions plus restrictives que celles de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, notamment en l'espèce d'interdire l'implantation d'une

décharge en zone verte. Dans ce cadre, elle précise son moyen tenant à la succession chronologique des différentes autorisations en soutenant que non seulement l'autorisation du ministre de l'environnement sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles devait être antérieure aux autorisations basées sur loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, mais encore que l'autorisation de construire à délivrer par le bourgmestre devait être obtenue préalablement à la délivrance des autorisations basant sur loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Argumentant plus spécifiquement dans le cadre du recours dirigé contre la décision du ministre de l'environnement prise sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, l'administration communale de Strassen soulève encore que l'établissement projeté contiendrait des éléments d'équipement qui ne pourraient en aucun cas être autorisés dans une zone verte, tel que par exemple une installation de distribution de carburant. Cette autorisation serait donc sujette à annulation de ce fait, ce qui entraînerait l'annulation subséquente des autorisations délivrées sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Concernant son moyen tiré de l'irrégularité des autorisations en raison du simple renvoi à des documents extérieurs, l'administration communale de Strassen accepte la possibilité avancée par les parties défenderesses selon laquelle il peut être opéré par renvoi lorsque des raisons d'ordre pratique s'opposent à ce que tous les documents auxquels il est renvoyé soient joints à l'autorisation elle-même, mais soutient que cette dernière condition ne saurait être considérée comme étant remplie en ce qui concernait le rapport Kumm & Krebs, ni d'un rapport MPU-Mess- und Prüfstelle Technischer Umweltschutz GmbH du 26 juillet 1999 qui faisait partie intégrante de l'autorisation délivrée par le ministre de l'environnement sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés aux termes de l'article 2 de celle-ci. En ce qui concerne les normes techniques et les prescriptions de l'Association d'Assurance contre les Accidents dont il était fait état dans le cadre de l'autorisation délivrée par le ministre du travail et de l'emploi sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, elle fait valoir que le fait pour l'autorisation de renvoyer à des prescriptions-type qui renvoyaient elles-mêmes à d'autres documents non annexés ne permettrait pas au juge de contrôler la légalité de la décision, ni aux personnes une consultation utile, ni un contrôle efficace par les autorités de contrôle.

Dans le cadre de son moyen tiré de l'absence d'étude d'impact, l'administration communale de Strassen fait valoir dans un mémoire en réplique déposé le 18 septembre 2001 que le délai prévu par la directive 1999/31/CE pour sa transposition en droit national était entre-temps expiré, que le contenu de cette directive devait nécessairement rendre les autorités luxembourgeoises attentives aux risques engendrés par une décharge de matériaux inertes et que le principe de précaution exigerait dès lors pour le moins que les autorités administratives s'entourent de toutes les garanties nécessaires pour éviter toutes conséquences néfastes sur l'environnement, ce qui ne pourrait se faire qu'au travers de la réalisation d'une étude d'impact.

Dans la mesure où il lui est répliqué à son moyen tiré de l'absence de mesures dans l'autorisation délivrée par le ministre de l'environnement sur la base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés destinées à protéger la faune, la flore et l'environnement humain que l'autorisation délivrée par le même ministre sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles contiendrait de telles mesures,

l'administration communale de Strassen fait valoir qu'il s'agirait de deux bases légales différentes et que le ministre ne saurait invoquer les mesures prises dans un cadre pour justifier de la réalisation des conditions imposées par une autre législation.

Dans le cadre de ses demandes en adjonction de conditions supplémentaires, la l'administration communale de Strassen fait valoir que le problème du trafic routier relèverait du domaine de compétence du ministre de l'environnement statuant dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, ce sur base de l'article 1^{ier} de cette loi, et elle relève la contradiction existant entre les prises de positions respectives des parties défenderesses consistant à expliquer que la constitution d'une garantie financière ne s'avérerait pas nécessaire, alors qu'elle serait ultérieurement prévue par une convention de droit privé à conclure entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la S.A.

Le ministre de l'environnement répond aux nouveaux moyens ainsi avancés par l'administration communale de Strassen que, le plan national de gestion des déchets n'ayant pas encore été rendu obligatoire par règlement grand-ducal, le non-respect de celui-ci ne serait pas de nature à entraîner une quelconque conséquence. La S.A. ... rajoute que les décisions étaient prises sur base des lois du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, et non pas sur base de ce plan national de gestion de déchets, qui n'était actuellement qu'un document d'intention politique, de sorte qu'il ne saurait engendrer de conséquences d'un point de vue juridique.

En ce qui concerne le fait que l'exploitation telle qu'autorisée était amputée d'une installation prévue au départ afin de réduire les influences de l'exploitation du site sur le voisinage, le ministre de l'environnement et la S.A. ... font valoir que l'administration communale de Strassen n'aurait donc aucun intérêt à contester cette façon de procéder, qui serait la suite des doléances formulées par l'administration communale de Strassen.

Sur la recevabilité des recours

Le recours de l'administration communale de Strassen contre la décision du ministre du travail et de l'emploi du 13 mars 2001 prise sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est à déclarer recevable sur base des développements opposés par l'administration communale de Strassen au moyen d'irrecevabilité afférent présenté par la S.A.

....

Le tribunal ayant à statuer en ordre principal sur les différents recours en réformation, il n'y a pas lieu actuellement de se prononcer sur les recours en annulation présentés seulement en ordre subsidiaire. Les recours en réformation sont prévus par les deux lois actuellement en cause à l'égard des décisions telles qu'elles ont été prises par le ministre de l'environnement et le ministre du travail et de l'emploi. Ces recours en réformation sont donc recevables. Il est par ailleurs admis que dans le cadre d'un recours en réformation, le requérant est autorisé à faire valoir l'annulation de la décision entreprise, sous la seule réserve qu'il se conforme aux règles de procédures éventuellement spécifiquement prévues à l'encontre du recours en réformation. Tel étant le cas en l'espèce, les différents recours et moyens présentés en ordre principal par l'administration communale de Strassen sont recevables.

Sur les recours dirigés contre les autorisations délivrées sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

Sur l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

L'article 17, § 1 et 2, qui doivent être lus ensemble, sont rédigés comme suit :

« §1 : La construction d'établissements classés ne peut être entamée qu'après la délivrance des autorisations requises par celle-ci.

§ 2 : Dans le cas où l'établissement est projeté dans des immeubles existants et dont la construction a été dûment autorisée, 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 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Il en est de même lorsque l'établissement est projeté dans un immeuble à construire. »

Le tribunal relève tout d'abord une incohérence dans le libellé du paragraphe 1^{ier} dans la mesure où sa rédaction ne permet pas de déceler à quel élément le pronom « celle-ci » est de nature à se référer. Cette imperfection provient de ce que la rédaction actuelle de ce paragraphe constitue une contraction du libellé de la disposition afférente dans la loi antérieure du 9 mai 1990 (article 11 : « La construction d'établissements soumis à la présente loi ne pourra être entamée qu'après la délivrance des autorisations requises par celle-ci ») et une proposition de texte surgi dans le cadre des travaux préparatoires à la loi actuelle du 10 juin 1999 (3^{ième} avis complémentaire du Conseil d'Etat, doc. parl. N° 3837-24, page 19 : « La construction d'établissements classés ne peut être entamée qu'après la délivrance des autorisations requises par la présente loi »). Cette genèse permet donc de constater que le sens à donner à cette disposition légale est celui que la construction d'un immeuble destiné à accueillir un établissement classé ne peut être entamée que lorsque l'établissement classé en question a reçu toutes les autorisations nécessaires en vertu de la législation relative aux établissements classés. C'est en ce sens que l'avaient entendu les auteurs de la loi du 9 mai 1990 qui avaient expliqué que cette obligation était destinée à éviter le fait accompli, en ce qu'en l'absence de cette règle, le requérant qui bénéficiait d'une autorisation de construire pouvait entamer la construction de l'immeuble sans toutefois être certain d'obtenir par la suite les autorisations requises sur base de la législation relative aux établissements classés (doc. parl. N° 3326, page 7). C'est encore le sens de cette disposition telle qu'elle a été relevée dans le cadre des travaux préparatoires à l'adoption de la loi du 10 juin 1999 (doc. parl. N° 3837-18, page 19, sub article 15 ; doc. parl. N° 3837A-3, page 12, sub article 17 ; doc. parl. N° 3837A-5, page 20, sub article 17).

Ce paragraphe premier, avec ce but qu'il poursuivait sous l'empire de la loi de 1990 et qu'il poursuit toujours sous l'empire de la loi de 1999, s'applique donc nécessairement et uniquement aux établissements classés qui nécessitent la construction d'un édifice pour les besoins de leur exploitation.

On serait tenté d'en conclure que le paragraphe deuxième, libellé à l'identique dans la loi de 1999 que dans la loi de 1990 (sauf deux différences de rédaction mineures et l'adjonction dans la version de 1999 de la dernière phrase relative aux immeubles à construire), est de même destiné à s'appliquer nécessairement mais exclusivement aux établissements classés nécessitant la construction préalable d'un édifice. Mais l'objectif poursuivi par le législateur de 1990 conduit nécessairement à une autre solution. L'objectif en 1990 de l'introduction de cette disposition nouvelle dans la législation sur les établissements classés était en effet celui de combler une lacune de la législation antérieure en ce que la compétence de l'autorité administrative appelée à délivrer une autorisation sur base de la législation sur les établissements classés était limitée par les termes et objectifs poursuivis par cette législation, et qu'elle ne pouvait donc légalement refuser une telle autorisation au motif que le lieu d'exploitation se situait sur une partie du territoire qui ne pouvait pas accueillir pareille activité, cette appréciation relevant de la seule autorité administrative compétente en matière de règlement des bâtisses. Or, s'il était prévu d'installer l'établissement classé dans une construction qui avait à un certain moment été légalement érigée à un certain endroit qui d'après la réglementation sur l'aménagement du territoire ou la protection de la nature ne permettait pas l'installation d'un établissement classé, il n'y avait plus moyen de faire obstacle à l'exploitation de cette activité à cet endroit. Les auteurs de la loi de 1990 avaient donc prévu d'inclure dans les critères d'appréciation à prendre en considération par l'autorité administrative compétente en matière d'établissement classé les lois et règlements relatifs à l'aménagement du territoire et à la protection de la nature.

Or, le but ainsi poursuivi par la loi serait manqué s'il fallait admettre que les dispositions de l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (anciennement article 11, alinéa 2 de la loi du 9 mai 1990) ne s'appliquaient qu'aux établissements classés qui nécessitent pour leur exploitation la construction d'un immeuble au sens classique du terme, à l'exclusion d'autres établissements classés, tel que celui de l'espèce, qui peuvent se concevoir sans construction fixe, mais qui sont néanmoins concernés par la législation relative à l'aménagement du territoire et la protection de la nature en raison de leur nature, de leur envergure et du caractère fixe de leur implantation au sol.

Il faut donc retenir que, contrairement au moyen avancé par la S.A. ... et soutenu par les ministres, l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés est applicable au centre de recyclage pour déchets inertes actuellement en cause.

Tel qu'il a été précisé ci-dessus, l'article 17, § 2 de la loi de 1999 correspond, sauf deux différences de rédaction mineures, au texte de la loi du 9 mai 1990, le but initial essentiel de la réforme de cette loi ayant été au départ de rendre cette règle applicable aux situations dans lesquelles l'établissement classé devait être exploité dans une construction restant à ériger afin de permettre à l'autorité administrative compétente en matière d'établissements classés de refuser dès l'ingrès l'autorisation afférente au seul motif que les règles relatives à l'aménagement du territoire s'opposaient à l'exploitation de telle activité à l'endroit envisagé (doc. parl. N° 3837, page 12, ad article 11). Mais l'objectif poursuivi par le législateur est resté le même, tel qu'il

avait été énoncé dans les travaux préparatoires à la loi de 1990 et repris ci-dessus. Or, ces travaux préparatoires avaient encore expressément énoncé que « les autorisations d'exploitation ne pourront être délivrées que lorsque l'établissement projeté se situe dans une zone en conformité avec la loi du 12 juin 1937, la loi du 20 mars 1974 et la loi du 11 août 1982 ». Or, l'objectif poursuivi par le législateur, c'est-à-dire donner à l'autorité administrative compétente en matière d'établissement classés le pouvoir de refuser l'autorisation sollicitée motif pris de ce que l'activité était destinée à être exercée sur une partie du territoire qui n'était pas prévue pour accueillir une telle activité, conduit nécessairement à imposer le respect cumulatif de ces trois législations, malgré l'emploi de la conjonction « ou » dans le texte de la loi elle-même. Cette appréciation est encore confortée par les différentes rédaction alternatives qui ont été proposées au cours des travaux préparatoires qui exigeaient toujours cumulativement le respect d'une part de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et d'autre part soit de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, soit de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire (voir doc. parl. N° 3837-9, page 11, sub article 15 ; doc. parl. N° 3837-19, page 12, sub article 15).

C'est donc encore à tort que la S.A. ... et les ministres soutiennent qu'il suffirait que l'établissement projeté réponde aux conditions de l'une seule de ces trois lois pour que la condition posée par l'article 17, § 2 soit remplie.

Les auteurs de la loi de 1999, après avoir initialement proposé de maintenir en termes pratiquement inchangés la disposition de l'article 11, alinéa 2 de la loi du 10 mai 1990, avaient par la suite proposé une nouvelle rédaction d'après laquelle il était expressément prévu que les autorisations à délivrer sur base de la législation sur les établissements classés ne pouvaient être délivrées que si l'implantation de l'immeuble avait été préalablement autorisée sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et que l'immeuble devait en outre être situé dans une zone destinée à accueillir telle activité en conformité avec la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ou la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire (doc. parl. N° 3837-9, page 11, sub article 15). Cette proposition n'ayant pas été accompagnée d'explications, le Conseil d'Etat avait proposé de maintenir sa proposition antérieure (qui est celle figurant actuellement dans la loi) qui poursuivrait les mêmes objectifs que la proposition soumise pour avis. Les auteurs de la loi avaient alors soumis une autre proposition, accompagnée d'explications, qui retenait que la construction devait être dûment autorisée et qu'elle devait se situer dans une zone prévue pour accueillir telle activité conformément à la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ou à la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, et que si l'établissement devait être exploité en zone verte, l'immeuble devait au préalable avoir été autorisé au titre de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (doc. parl. N° 3837-19, page 12, sub article 15). Les explications accompagnant cette nouvelle proposition portaient cependant essentiellement sur les raisons pour lesquelles certaines dispositions légales étaient visées plus précisément, sans aborder la question de savoir si et dans quelle mesure les différentes autorisations devaient être préalables (doc. parl. N° 3837-19, page 35, sub article 15), et le Conseil d'Etat avait estimé que cette nouvelle version n'apportait pas d'améliorations par rapport à sa version antérieure, qui couvrirait toutes les

hypothèses (doc. parl. N° 3837-24, page 19, sub article 15). C'est ainsi que ce texte a finalement été adopté.

L'examen comparé des textes tel qu'initialement proposé et finalement adopté d'une part et les deux versions alternatives proposées en cours d'élaboration de loi révèle cependant une différence importante au regard du problème soulevé par les conclusions des parties en ce que les deux versions alternatives exigeaient à chaque fois expressément la délivrance préalable soit de l'autorisation basée sur la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (doc. parl. N° 3837-9, page 11, sub article 15), soit de l'autorisation basée sur la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et l'autorisation de construire (doc. parl. N° 3837-19, page 12, sub article 15), tandis que le texte de loi finalement retenu ne fait pas état d'une telle obligation. Aussi faut-il l'interpréter en ce sens que les ministres appelés à prendre une décision sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés doivent vérifier de leur propre chef si l'endroit destiné à recevoir l'implantation de l'établissement classé répond aux exigences des lois des 12 juin 1937, 20 mars 1974 et 11 août 1982, sans que cette compatibilité ne doive être constatée au préalable par une autre décision ou autorité administrative agissant dans le cadre de ces lois respectives, sauf évidemment à soumettre l'appréciation faite par les ministres à cet égard, en l'absence de pareille décision préalable, au contrôle juridictionnel.

La décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001 prise sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés n'encourt donc pas la nullité pour avoir été prise avant la décision retenant la compatibilité de l'établissement projeté avec la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Dès lors, il importe de vérifier si l'établissement projeté à l'endroit où il est projeté est conforme aux exigences d'une part 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, et d'autre part de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

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. L'examen du problème par rapport à cette législation n'a donc pas lieu d'être.

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, à l'exclusion de celles de savoir si l'établissement projeté est de ceux nécessitant une autorisation de construire de la part du bourgmestre et si l'établissement projeté remplit le cas échéant toutes les conditions requises par le règlement sur les bâtisses pour pouvoir bénéficier d'une telle autorisation de construire. Si l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés a en effet voulu instaurer une garantie supplémentaire pour éviter

l'installation d'établissements classés dans des zones qui ne sont pas destinées à cet effet, il n'a cependant pas pu avoir pour effet de donner aux ministres compétents dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés le pouvoir d'empiéter sur les prérogatives du bourgmestre en matière de règles d'urbanisme.

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, la 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 ». 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* ». 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. L'approbation du plan d'aménagement général par le ministre de l'Intérieur ne modifie en rien cette hiérarchie des normes. Or, la norme juridique hiérarchiquement inférieure doit respecter la norme supérieure. Dans le cas contraire, la norme hiérarchiquement inférieure ne peut recevoir application dans la mesure où elle est contraire à la norme supérieure.

L'administration communale de Strassen ne saurait donc se prévaloir des 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 », pour faire valoir que dans cette zone, correspondant à ce que la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles dénomme la zone verte, seules ces activités pourraient être autorisées, à l'exclusion 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.

Il en résulte que l'article 21, point a de la partie écrite du plan d'aménagement général de la commune de Strassen, est suppléé par les dispositions de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles en ce qui concerne les activités pouvant être exercées dans la zone définie comme rurale par la partie graphique de ce plan d'aménagement général.

Ces dispositions, alors même qu'elles se réfèrent à la notion de construction, visent nécessairement, en raison du but poursuivi par la loi, tous autres établissements de nature à mettre en péril ce but, tel qu'en l'espèce une décharge de matériaux inertes.

Ces dispositions autorisent l'implantation en zone verte d'installations servant à un but d'utilité publique. Or, il résulte des documents et explications factuels apportés au dossier par les ministres de l'environnement et ministre du travail et de l'emploi et la S.A. ..., qui ne sont pas contestés en tant que tels par l'administration communale de Strassen, que le secteur national de la construction a d'importants besoins en capacités de décharges de matériaux inertes, que ces

besoins ne sont pas actuellement couverts par les décharges existantes, que le droit communautaire impose au Luxembourg de pourvoir à des capacités suffisantes de décharges de matériaux inertes et que l'implantation de la décharge actuellement en litige est de nature à résoudre, du moins partiellement, ces problèmes. Ces constatations permettent de retenir que la mise en service de la décharge en litige répond à un but d'utilité publique au sens de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. La circonstance que l'exploitation de cette décharge puisse par ailleurs servir les intérêts pécuniaires de la S.A. ... respectivement de ses actionnaires n'est pas de nature à ôter au projet son caractère d'utilité publique.

Il en résulte que ces dispositions permettent l'implantation de cette décharge à l'endroit envisagé en conformité avec les dispositions de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, nonobstant les dispositions contraires de la partie écrite du plan d'aménagement général de la commune de Strassen.

Il en résulte par ailleurs que l'endroit auquel la décharge est destinée à être implantée se situe dans une zone prévue à cet effet par la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. La circonstance que la décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001 fasse erronément référence à une décision prise sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles inexistante à cette date doit rester sans effet sur la régularité de la décision elle-même, dès lors qu'il est actuellement vérifié que le terrain sur lequel la décharge doit être implantée se trouve dans une zone prévue à cet effet par la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

De ces deux constats, il résulte que les conditions auxquelles l'article 17, § 2 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés soumet la délivrance des autorisations à émettre sur base de cette loi sont remplies en l'espèce, sans que ce constat ne préjuge ni de la délivrance ultérieure d'une autorisation de construire par le bourgmestre de la commune de Strassen, ni de la validité de l'autorisation du ministre de l'environnement du 22 février 2001 prise sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles autorisant l'implantation de la décharge à cet endroit en ce que cette validité serait contestée pour des motifs autres que celui tiré de l'impossibilité d'établir pareille exploitation à cet endroit.

Il résulte de l'ensemble des développements qui précèdent que le reproche tiré par l'administration communale de Strassen, dans le cadre des recours dirigé contre les autorisations délivrées sur base de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, de la violation de l'article 17, § 2 de cette loi n'est pas fondé.

Sur le renvoi fait à des documents non annexés

Le reproche dirigé contre la décision du ministre de l'environnement du 14 février 2001 en ce qu'elle se référerait à des conditions contenues dans un rapport du 21 juillet 1999 établi par l'organisme agréé Ingenieurbüro für Meteorologie und technische Ökologie Helmut Kumm &

Frank Krebs sans que ce rapport ne fasse partie intégrante de l'autorisation elle-même n'est pas justifié en fait, dès lors que le préambule de l'autorisation se borne à se référer à ce rapport, tout en précisant par la suite que la mise en œuvre de ces mesures est prescrite par l'autorisation elle-même, fait qui se vérifie à la lecture du corps de l'autorisation.

Il est exact que le point XI de l'article 1^{ier} de cette autorisation se borne à énoncer que l'intégration de l'établissement dans le paysage doit se faire conformément aux indications contenues dans le dossier de demande, sans reprendre le détail de ces mesures. Il a toutefois été retenu que « pour répondre aux exigences de la loi, il faut et il suffit que les critères et conditions que le ministre a entendu fixer et attacher à son autorisation soient clairement identifiables et intelligibles pour toute personne intéressée compte tenu des éléments et circonstances de l'espèce » (Cour administrative 18 mai 2000, N° 11707C du rôle). Ces conditions sont remplies en l'espèce par le renvoi au dossier de la demande, dont les éléments essentiels sont énoncés dans le préambule de l'autorisation, et par l'application de la loi du 10 août 1992 concernant - la liberté d'accès à l'information concernant l'environnement, - le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement qui garantit en son article 2 le droit à l'accès aux informations relatives à l'environnement et qui est expressément visée par le préambule de l'autorisation du ministre de l'environnement.

L'autorisation du ministre de l'environnement n'encourt donc pas le reproche tiré du défaut de précision des conditions d'exploitation du fait du simple renvoi à d'autres documents.

La décision du ministre du travail et de l'emploi du 13 mars 2001 quant à elle déclare applicables en son article 1^{ier}, § II, points 1 et 2 un certain nombre de publications ITM-CL, dont elle précise en son article 1^{ier}, § II, point 3 qu'elles sont jointes à l'arrêté pour en faire partie intégrante. Par ce biais, il est satisfait aux exigences de la loi en ce qui concerne ces publications. L'administration communale de Strassen tire toutefois argument de ce que l'une de ces publications, dénommée ITM-CL 112.1, déclare applicable dans son domaine d'intervention divers chapitres des prescriptions de prévention contre les accidents édictées par l'Association d'Assurance contre les Accidents, section industrielle, ainsi que les prescriptions allemandes DIN/VDE, respectivement les normes CENELEC au fur et à mesure que celles-ci paraissent et remplacent les prescriptions DIN/VDE, sans que ces prescriptions et normes ne soient jointes à l'arrêté, ni que celui-ci ne permette de savoir comment prendre connaissance de ces textes.

Dans ce cadre, il faut tout d'abord retenir que l'administration communale de Strassen n'a pas d'intérêt, sinon un intérêt tout à fait limité à faire valoir ce moyen, dès lors que les normes et prescriptions en question touchent à l'exploitation interne de l'établissement (sécurité des travailleurs, conception des installations électriques) et sont donc étrangères aux considérations tenant à la sécurité du public et du voisinage en général qui fondent d'une façon générale aux termes de l'article 13, § 4 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés l'intérêt à agir de l'administration communale de Strassen à l'encontre de la décision du ministre du travail et de l'emploi.

Au fond, le droit applicable permet cependant par ailleurs de retenir que l'arrêté ministériel attaqué répond aux conditions de la loi telles que retenues ci-dessus.

La publication des normes CENELEC est en effet régie par un règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information qui organise la collaboration du Luxembourg aux travaux d'élaboration de normes au niveau communautaire et qui confie en son article 12 au Service de l'Energie de l'Etat la mission de publier les normes européennes élaborées notamment par le CENELEC, i.e. le Comité européen de normalisation électrotechnique, tout en organisant en ses articles 13 à 15 une procédure de publication et de consultation des normes. En exécution de ces dispositions, le Service de l'Energie de l'Etat procède régulièrement à la publication des normes en question (voir par exemple au Mémorial A de l'année 2001 à la page 983 la publication du relevé SEE des normes européennes du domaine électrotechnique applicables au Grand-Duché de Luxembourg).

Les prescriptions édictées par l'Association d'Assurance contre les Accidents, section industrielle concernant la prévention contre les accidents trouvent quant à elles leur fondement juridique dans l'article 154 du Code des assurances sociales qui autorise l'Association d'Assurance contre les Accidents d'édicter de tels règlements en prévoyant que ceux-ci sont approuvés par le Gouvernement pour être ensuite portés à la connaissance des officiers de police judiciaire et des employeurs, qui doivent en informer leurs salariés. S'il est exact que ces dispositions ne prévoient pas de publicité officielle erga omnes de ces règlements, il faut cependant admettre que l'administration communale de Strassen en tant qu'employeur a connaissance de l'existence aussi bien de l'Association d'Assurance contre les Accidents que des règlements édictés par celle-ci, ainsi que de la possibilité de s'adresser le cas échéant à cette administration afin d'obtenir communication de ces règlements.

C'est donc à bon droit que les parties défenderesses soutiennent, bien qu'elles n'en indiquent pas les modalités concrètes, que l'ensemble de ces normes et prescriptions sont accessibles à tout intéressé pour être consultées et que le renvoi y opéré dans l'arrêté ministériel du 13 mars 2001 répond aux exigences de la loi. Le moyen présenté par l'administration communale de Strassen est donc à rejeter.

Sur l'étude d'impact

C'est à bon droit que les parties défenderesses font valoir qu'aucune disposition légale applicable au jour des décisions respectives ne faisait obligation aux autorités administratives de faire précéder ces autorisations d'une étude d'impact. L'expiration du délai de transposition de la directive 1999/31/CE du 26 avril 1999 en cours d'instance n'est pas de nature à influencer sur l'état du droit au jour de la prise de décision. Si l'article 8 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés prévoit le principe de tels études d'impact, il soumet cependant sa mise en œuvre à l'adoption d'un règlement d'application et ne prévoit pas l'établissement obligatoire de tels études. Si le principe de précaution invoqué par l'administration communale de Strassen peut le cas échéant influencer sur une éventuelle action en responsabilité, ce qui fut le cas dans l'espèce jurisprudentielle citée par l'administration communale de Strassen, il n'est toutefois pas de nature à modifier le contenu du droit administratif applicable à une demande de délivrance d'une autorisation.

Sur l'article 1^{er} et l'article 13, § 3 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

L'article 1^{er} de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés définit l'objectif de la loi comme étant celui de « *réaliser la prévention et la réduction intégrées des pollutions en provenance des établissements ; protéger la sécurité, la salubrité ou la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, la santé et la sécurité des travailleurs au travail ainsi que l'environnement humain et naturel ; promouvoir un développement durable* », tandis que l'article 13, § 3 fait obligation au ministre ayant dans ses attributions l'environnement de déterminer « *les conditions d'aménagement et d'exploitation visant l'environnement humain et naturel, telles que la protection de l'air, de l'eau, du sol, de la faune et de la flore, la lutte contre le bruit et les vibrations, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la prévention et la gestion des déchets* ».

C'est à tort que l'administration communale de Strassen fait valoir que l'arrêté ministériel du ministre de l'environnement du 14 février 2001 violerait ces dispositions légales, dès lors qu'il appert de la lecture de cet arrêté qu'il contient de nombreuses conditions, prescriptions et mesures au regard de ces exigences légales, conditions, prescriptions et mesures que le tribunal considère par ailleurs comme étant appropriées et suffisamment précises pour répondre aux exigences légales. Le moyen est donc à rejeter.

Sur l'incidence du plan national de gestion des déchets

Le plan national de gestion des déchets n'était pas au jour des décisions entreprises une norme juridique en vigueur liant les autorités publiques dans le choix de l'implantation des sites destinés à accueillir un dépôt de matériaux inertes. Elles n'étaient donc pas tenues de respecter les procédures envisagées par ce plan comme devant être ultérieurement intégrées dans la législation, et les autorisations délivrées n'encourent partant pas l'annulation pour avoir accordé une autorisation sur un site qui n'a pas été désigné à cet effet conformément à ces procédures.

Sur l'incidence de la suppression de l'installation de recyclage/concassage/criblage

Il résulte des explications fournies par les parties défenderesses sur ce point, non contredites à cet égard par l'administration communale de Strassen, que cette installation, initialement comprise dans la demande déposée le 12 octobre 1999, était une installation de nature à provoquer des nuisances supplémentaires en termes d'émission de bruit et de dégagement de poussières, et qu'elle a été retirée du projet par courrier de la S.A. ... du 24 mai 2000 afin de tenir compte notamment des doléances exprimées à son égard par les riverains. Il ne saurait dès lors être fait de reproche aux ministres concernés d'avoir accordé des autorisations pour l'exploitation d'un établissement dans des conditions moins nuisibles que celles qui étaient initialement prévues

et qui servaient de base à l'élaboration des rapports versés par la S.A. ... à l'appui de sa demande d'autorisation. Leurs décisions n'encourent donc pas la nullité de ce chef.

Sur les conditions supplémentaires

Si les objectifs poursuivis par la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés consistent notamment à réaliser la prévention et la réduction intégrées des pollutions en provenance des établissements et à protéger la sécurité, la salubrité ou la commodité par rapport au public, au voisinage ou au personnel des établissements, la santé et la sécurité des travailleurs au travail ainsi que l'environnement humain et naturel, les compétences dévolues aux ministres ayant dans leurs attributions l'environnement et le travail ne peuvent toutefois s'exercer que dans le cadre de l'établissement dont l'autorisation d'exploitation est sollicitée. Cette loi n'a pas pour finalité de leur attribuer des compétences en dehors de ces établissements, et ne leur permet notamment pas d'imposer à l'exploitant, ni a fortiori aux clients de celui-ci, des conditions relatives à l'utilisation de la voirie publique. La demande tendant à voir imposer des conditions supplémentaires relatives à l'acheminement des déchets est donc à rejeter.

L'article 1^{ier}, I, points 2 et 3 de l'arrêté du ministre de l'environnement du 14 février 2001 fixe les horaires d'ouverture de l'établissement aux jours ouvrables de 7 heures à 18 heures, en prévoyant une possibilité de dérogation en ce que *« en cas de besoins, cette plage horaire peut exceptionnellement être prolongée jusqu'à 22 heures »*, disposant par ailleurs que *« les dates en question sont à inscrire dans un registre »*. L'article 1^{ier}, X, point 9 fait encore obligation à l'exploitant de faire parvenir tous les ans au plus tard pour le 31 janvier à l'administration de l'environnement *« un rapport reprenant les dates pendant lesquelles les activités de l'établissement ont été prolongées jusqu'à 22 heures »*.

S'il est exact que le terme de « exceptionnel » est communément employé en droit, l'utilisation de ce terme dans les circonstances données revient cependant à donner à l'exploitant de la décharge la faculté d'apprécier s'il se trouve toujours dans une telle situation exceptionnelle, sans que ni les voisins, ni les autorités administratives ne disposent d'un moyen de sanction approprié, immédiatement efficace, pour remédier à d'éventuelles dérives. La faculté invoquée par le ministre de l'environnement de pouvoir imposer des conditions supplémentaires pour le futur s'il devait constater des dérives non justifiées n'est pas suffisante pour préserver des atteintes injustifiées aux horaires d'ouverture ordinaires. C'est la raison pour laquelle il y a lieu de limiter d'office le nombre de journées pendant lesquelles l'exploitation est autorisée au-delà de 18 heures à 10 par année, tout en permettant au ministre de l'environnement d'accorder en des cas exceptionnels des dérogations supplémentaires sur demande dûment justifiée.

L'article 13, § 6 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés dispose que *« les autorisations peuvent prévoir que les entreprises qui suivant la nature de leur activité présentent un risque quant aux intérêts protégés par l'article 1^{ier} de la présente loi devront contracter une assurance contre la responsabilité civile et constituer 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 »*.

Pour autant que les conclusions des parties défenderesses, consistant à soutenir que la mise en œuvre de cette disposition légale n'avait pas paru utile, respectivement pas nécessaire en raison du caractère intrinsèquement non-dangereux de l'activité à exercer, tendraient à voir dire que l'exploitation de la décharge ne tomberait pas dans le champ d'application de cette disposition légale, le tribunal tient à relever qu'en raison de la nature et de l'envergure de l'établissement projeté, il est bien de nature à mettre en péril les intérêts protégés par l'article 1^{ier} de la loi. L'article 13, § 6 est donc de nature à trouver à s'appliquer.

Les parties défenderesses se contredisent en soutenant que la santé financière de la S.A. ... ne nécessiterait pas pareilles précautions, tout en exposant par ailleurs que celles-ci seraient superflues en l'espèce dans la mesure où elles seraient prévues dans une convention de droit privé à conclure entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la S.A. ... dans le cadre de l'exploitation de la décharge en question et que par ailleurs elles figuraient déjà comme condition dans une autorisation délivrée en date du 9 janvier 2001 par le ministre de l'environnement sur base de la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets. Soit ces dispositions financières sont superflues, et alors nul besoin de les prévoir où que ce soit, soit elles présentent un intérêt, et alors il vaut mieux faire fruit des mesures contraignantes mises à disposition des pouvoirs publics par la loi au lieu de se lancer dans des négociations de droit privé. Par ailleurs, il semble au regard des explications fournies que les stipulations contractuelles envisagées ne concerneraient que la remise en état du site en fin d'exploitation, alors cependant que l'article 13, § 6 vise par ailleurs une garantie pour la remise en état en cas d'incident ou d'accident ainsi qu'une assurance responsabilité civile. De même, l'autorisation du ministre de l'environnement précitée du 9 janvier 2001, abstraction faite de ce qu'il ne saurait être fait état des mesures prises dans le cadre d'une législation déterminée afin de justifier de l'accomplissement des formalités imposées par une autre législation, ne concerne que les frais de désaffectation et de gestion postérieurs du site d'exploitation, à l'exclusion de la couverture des risques de la responsabilité civile et des frais de remise en état en cas d'incident ou d'accident.

Or, la nature de l'exploitation envisagée entraîne de l'avis du tribunal nécessairement des risques inhérents à l'activité elle-même, avis qui est par ailleurs partagé par les autorités administratives dans les autorisations elles-mêmes lorsqu'elles imposent par exemple les mesures à prendre en cas de livraison de déchets douteux ou pour le stockage de produits inflammables, toxiques, corrosifs ou dangereux pour l'environnement, pour la décontamination du sol et du sous-sol en cas de pollution de ceux-ci ou en cas de survenance d'un sinistre (incendie), d'incident grave ou d'accident. En présence de l'ampleur que peuvent représenter les dégâts en résultant, de l'ampleur des mesures de remise en état du site en fin d'exploitation ou en cas de cessation d'exploitation ainsi que de la durée d'exploitation prévue, il ne saurait pas non plus suffire de se référer à l'actuelle santé financière de la S.A. ... pour justifier de la dispense des exigences financières envisagées par l'article 13, § 6, dès lors que la santé financière d'une entreprise de droit privé n'est pas nécessairement à la hauteur des frais devant le cas échéant être engagés et reste soumise notamment aux aléas de l'économie, qu'il est impossible de prévoir sur une aussi longue période.

Dans ce cadre, le tribunal tient finalement à relever qu'il ne saurait être admis que l'Etat se décharge d'une activité d'utilité publique au profit de l'initiative privée, qui peut le cas échéant en tirer des profits, tout en supportant en définitive le risque de devoir assurer en sa qualité de

pouvoir public la remise en état du site ou l'indemnisation d'éventuelles victimes en cas de défaillance de l'intervenant privé.

Il y a partant lieu d'imposer à la S.A. ... aussi bien la conclusion d'un contrat d'assurance devant couvrir sa responsabilité civile que la constitution d'une garantie financière afin d'assurer la couverture des frais de remise en état du site en cas d'incident, d'accident ou de cessation des activités. Compte tenu des considérations financières complexes à envisager dans ce cadre, il y a lieu de renvoyer au stade actuel le dossier aux autorités administratives compétentes, tout en prévoyant que les autorisations délivrées ne produiront leurs effets qu'au jour où les conditions tenant à l'assurance responsabilité civile et à la garantie financière seront remplies.

Sur le recours dirigé contre l'autorisation délivrée sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

Sur la faculté d'autoriser l'établissement de la décharge en zone verte, respectivement rurale, et 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

Il a été retenu ci-dessus que par application de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et en raison du caractère d'utilité publique poursuivi par l'exploitation de la décharge de matériaux inertes, son implantation sur une partie de territoire correspondant à la notion de zone verte de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, respectivement de zone rurale du plan d'aménagement général de la commune de Strassen, était admise. Il a cependant pareillement retenu que cette compatibilité ne préjugait pas de la légalité de l'autorisation délivrée sur base de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, qui doit être appréciée par rapport à d'autres critères encore que celui énoncé par l'article 2, alinéa 2 de la loi.

L'article 1^{ier} prévoit que *« la présente loi a pour objectifs la sauvegarde du caractère, de la diversité et de l'intégrité de l'environnement naturel, la protection et la restauration des paysages et des espaces naturels, la protection de la flore et de la faune et de leurs biotopes, le maintien et l'amélioration des équilibres biologiques, la protection des ressources naturelles contre toutes les dégradations et l'amélioration des structures de l'environnement naturel »*, tandis que l'article 36 impose l'obligation de refuser les autorisations requises en vertu de cette loi *« lorsque les projets du requérant sont de nature à porter préjudice à la beauté et au caractère du paysage ou s'ils constituent un danger pour la conservation du sol, du sous-sol, des eaux, de l'atmosphère, de la flore, de la faune ou du milieu naturel en général ou lorsqu'ils sont contraires à l'objectif général de la présente loi tel qu'il est défini à l'article 1^{ier} »*.

Ces dispositions ne doivent évidemment pas être appliquées comme interdisant ipso facto tout projet qui serait de nature à affecter à court terme l'environnement existant, sous peine de paralyser toute activité humaine. Elles 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. A cela s'ajoute que la loi considère l'implantation de dépôts de déblais et de dépotoirs comme étant compatibles avec les objectifs de la loi en leur consacrant des dispositions explicites en ses articles 4 et 8.

En l'espèce, l'administration communale de Strassen ne fait pas état, à part quelques considérations générales, d'atteintes à l'environnement naturel qui seraient irréversibles et auxquelles il ne pourrait être remédié moyennant les conditions imposées à la S.A. ... dans le corps de l'autorisation. Celles-ci prévoient tout 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. L'autorisation prévoit encore en son article 7 une mesure préventive préalable destinée à protéger les habitants de l'agglomération de Strassen des incidences de l'exploitation de la décharge.

Il en résulte 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. Le moyen d'annulation est donc à rejeter.

Sur l'incidence de l'article 10 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

L'article 10 dispose que *« tout changement d'affectation de fonds agricoles est interdit, à moins que le Ministre ne l'autorise, dans l'intérêt général ou en vue de l'amélioration des structures agricoles »*.

Il est constant en l'espèce que l'autorisation sous examen comporte autorisation d'abattre une certaine quantité d'arbres en vue du dépôt sur l'espace ainsi récupéré des déchets inertes. Il y a donc changement d'affectation d'un fonds forestiers. Les développements consacrés ci-dessus au caractère d'utilité publique de la décharge au regard des exigences de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles trouvent cependant pareillement à s'appliquer au regard de cet article 10 pour retenir que dans la mesure où le déboisement s'effectue en vue de l'implantation d'un établissement présentant un but d'utilité publique, il présente un intérêt général et pouvait donc être autorisé par le ministre de l'environnement. La lecture de l'autorisation ministérielle permet par ailleurs de constater qu'elle comporte l'obligation de procéder aux mesures de compensation imposées par ailleurs par l'article 10 de la loi, dans les délais fixés par celle-ci.

La décision est donc 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.

Sur l'étude d'impact

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. S'il est exact que, statuant dans le cadre d'un recours en réformation, le tribunal peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative pour considérer que l'exécution d'une telle étude d'impact s'imposait, il faut cependant retenir en l'espèce que compte tenu des éléments d'appréciation acquis au dossier, notamment le rapport du 21 juillet 1999 établi par l'organisme agréé Ingenieurbüro für Meteorologie und technische Ökologie Helmut Kumm & Frank Krebs et le rapport MPU-Mess- und Prüfstelle Technischer Umweltschutz GmbH du 26 juillet 1999, une telle étude d'impact s'avère inutile. Il n'y a donc pas lieu par voie de réformation d'imposer la réalisation d'une telle étude.

P a r c e s motifs

Le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement,

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.

Ainsi jugé par :

M. Hoscheit, juge suppléant, président
Mme. Didlinger, juge suppléant
M. Schammo, juge suppléant

et lu à l'audience publique du 21 janvier 2002 par le président, en présence de M. Schmit, greffier en chef.

Schmit

Hoscheit