

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 133.668 du 8 juillet 2004

A.88.235/XIII-1470

En cause : **DENAMUR** Olivier,
rue des Assinthes 18
6567 Merbes-le-Château,

contre :

**la Députation permanente du Conseil
provincial du Hainaut.**

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 décembre 1999 par Olivier DENAMUR qui demande l'annulation de la décision de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 10 juin 1999 réformant la délibération du collège des bourgmestre et échevins de Merbes-le-Château du 16 novembre 1998 et refusant l'autorisation d'exploiter un poulailler d'engraissement de 17.900 poulets ainsi qu'un dépôt de 5000 litres de pétrole de chauffage en un réservoir métallique aérien à double paroi;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 6 novembre 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 13 avril 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 mai 2004;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, le requérant;

Entendu, en son avis contraire, M. NEURAY, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours peuvent être résumés comme suit :

1. Le 9 juin 1998, Olivier DENAMUR introduit une demande de permis d'exploiter un poulailler d'une capacité de 17.900 poulets ainsi qu'un réservoir aérien de mazout, 18, rue des Assinthes à Merbes-le-Château. Selon la nomenclature des installations classées en vigueur à l'époque, il s'agissait d'établissements de classe 2 pour lesquels les demandes étaient examinées, en première instance, par le collège des bourgmestre et échevins.

2. Suivant les prescriptions du plan de secteur de Thuin-Chimay, arrêté par le Roi le 10 septembre 1979, le site du projet d'exploitation est inscrit en zone agricole mais se trouve à environ deux cents mètres à l'ouest d'une zone d'habitat à caractère rural et des premières habitations du village de Merbes-le-Château.

3. Le projet est soumis à deux enquêtes de commodo et incommodo qui suscitent plus de quatre cents oppositions. Celles-ci renseignent, notamment, la présence de sources immédiatement en contrebas des futures installations et mettent en cause les calculs de la notice d'évaluation sur les distances de perception des odeurs et la disponibilité en terres d'épandage. Dans une lettre adressée à la députation permanente du conseil provincial du Hainaut le 19 avril 1999, l'administrateur de la société anonyme Phoenix Communication, qui organise des séminaires dans le château de Merbes, indique entre autres ce qui suit :

" Cette exploitation serait située en extrême limite de la zone agricole, au Sud-Ouest du village, garantissant à l'ensemble de celui-ci, particulièrement la cité sociale, la rue Saint-Martin et la rue des Assinthes, des odeurs permanentes, apportées par les vents

dominants. C'est le site le plus mauvais possible, alors que d'autres sites sont possibles sur les terres des mêmes Denamur, au Nord du village".

4. Entre-temps, le 19 octobre 1998, le requérant obtient un permis d'urbanisme pour la construction du poulailler. Il ne semble pas que cette autorisation ait fait l'objet de recours.

5. Le 16 novembre 1998, le collège des bourgmestre et échevins accorde le permis d'exploiter demandé, en assortissant toutefois sa décision de nombreuses conditions particulières d'exploitation.

6. Trois recours en réformation sont formés contre cette décision, l'un par la société Phoenix Communication, l'autre par seize riverains, le troisième par Jean-Bernard GODEAU déclarant agir au nom de la régionale Ecolo de Thuin-Chimay-Binche. Les recours s'en prennent aux motifs de la décision du collège ainsi qu'aux besoins en terres d'épandage, qu'ils jugent sous-évalués. Il est aussi demandé qu'une étude d'incidences soit ordonnée par la députation permanente. Le conseil du requérant fait part de ses observations sur ces chefs de demande à la députation permanente.

7. Le 20 mai 1999, l'ingénieur Martial LECOMTE de la division de l'eau de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du Ministère de la Région wallonne revient sur un premier avis favorable pour émettre des réserves sur l'existence d'un risque de contamination des nappes phréatiques.

8. La décision, qui constitue l'acte attaqué, est prise le 10 juin 1999; elle est motivée comme suit :

" (...)

Vu le rapport du Ministère de la Région wallonne, Division de la Prévention et des Autorisations, Direction de CHARLEROI, en date du 2 avril 1999, n° D3400/56022/RC2/99/1/DD;

Vu l'avis favorable de la Direction générale de l'Agriculture sur le projet en date du 23 juillet 1998;

Vu l'avis de la Division de l'Eau en date du 21 août 1998 émettant différentes conditions afin d'empêcher toute pollution des nappes phréatiques et des eaux de surface, repris à l'annexe 1a;

Vu les courriers en date des 19 avril 1999 et 8 mai 1999 émanant d'opposants au projet et signalant la présence de sources en contrebas du site du poulailler industriel;

Vu la décision de la Députation permanente du 21 avril 1999 de faire procéder à une enquête complémentaire suite à ces éléments nouveaux présentés;

Vu l'avis complémentaire de la Division de l'Eau en date du 20 mai 1999;

Vu les notes en réponse aux recours de la Société PHOENIX et des riverains déposées par le Bourgmestre de MERBES-LE-CHATEAU le 1^{er} février 1999 et le demandeur par l'entremise de son avocat le 4 janvier 1999, reprises en annexe 3a et 3b;

Vu le rapport complémentaire en date du 27 mai 1999 de la Division de la Prévention et des Autorisations, même référence que le premier, établi comme suit :

« Considérant que l'établissement serait situé en une zone agricole du plan de secteur de THUIN-CHIMAY, à environ 150 m de l'habitation d'autrui la plus proche;

Considérant que la propriété est isolée par un mur d'enceinte et est entourée d'une haie;

Considérant que l'élevage se ferait dans un bâtiment dont le sol serait bétonné et couvert d'une litière de paille;

Considérant que l'engraissement aurait lieu pendant un cycle de six semaines;

Considérant que les animaux seraient alors évacués, et les bâtiments vidés et nettoyés à l'eau chaude à l'aide d'appareils de nettoyage sous pression, puis désinfectés à l'aide de produits adaptés et autorisés;

Considérant qu'un vide sanitaire de 15 jours serait pratiqué;

Considérant que les eaux usées de nettoyage seraient récoltées dans une citerne étanche de 20 m³ et dépourvue de trop-plein (et) seraient épandues ensuite sur des terres de culture;

Considérant que le fumier serait évacué du poulailler après chaque cycle et stocké sur une aire bétonnée étanche;

Considérant que le demandeur dispose de 40,33 ha dans le cadre de son exploitation et de celle de la société agricole appartenant à ses parents;

Considérant que les parcelles les plus proches des habitations seraient exclues du plan d'épandage et que le fumier serait enfoui immédiatement après l'épandage;

Considérant que les cadavres de poulets seraient placés dans des récipients étanches, fermés et évacués une fois par semaine par le clos d'équarrissage;

Considérant que le trafic généré par l'établissement (apport de poussins, d'aliments, évacuation des poulets, des cadavres et du fumier) serait d'environ un véhicule tous les trois jours;

Considérant que le projet visé par la demande d'autorisation n'étant pas repris en annexe II de l'arrêté du 31 octobre 1991 de l'Exécutif régional wallon portant exécution du Décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, n'est pas soumis de plein droit à la réalisation d'une étude d'incidences;

Considérant par ailleurs que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement, réalisée par un bureau d'études agréé, est complète et permet

d'appréhender toutes les incidences du projet sur l'environnement ainsi que les mesures à prendre pour atténuer celles-ci;

Considérant les dispositions prévues pour pallier les nuisances inhérentes à ce type d'établissement (nettoyage et désinfection après chaque cycle, stockage des cadavres en récipients fermés et leur évacuation régulière, épandage du fumier suivant la législation existante, ...);

Considérant que la ventilation forcée permettrait l'assèchement du fumier et donc une diminution de l'émission d'ammoniac et des odeurs redoutées par les riverains;

Considérant que le demandeur dispose de 40,33 ha de superficie d'épandage en propre, mais qu'il pourrait disposer d'une superficie plus importante via des contrats d'épandage;

Considérant que ni le lieu d'implantation ni les parcelles prévues pour l'épandage ne seraient situées en zone vulnérable;

Considérant que ni le bruit ni le trafic ne seraient significatifs;

Considérant par ailleurs que les distances minimales à respecter suivant différentes méthodes de calcul sont inférieures à la distance par rapport à la première habitation et que donc la pollution olfactive au-delà de ces distances ne devrait être qu'occasionnelle et supportable;

Considérant que, suivant des données provenant de l'IRM (station de Gosselies), les vents dominants viennent des directions SSW, SW et WSW, et que par conséquent, ni le château appartenant à la société Phoenix communication, ni la cité d'habitations sociales, ne se trouveraient généralement sous le vent du poulailler;

Considérant que les considérations d'ordre économique, esthétique ou éthique sortent du cadre des objectifs poursuivis par la réglementation et n'ont donc pas à être examinés dans le cadre de la police des établissements classés;

Considérant que le respect des conditions d'exploitation imposées par le Collège échevinal permett(ait) d'assurer une compatibilité entre l'exploitation d'une part et le voisinage et l'environnement d'autre part;

Considérant que ces mêmes conditions prévoyaient la réalisation de contrats d'épandage ainsi que la tenue d'un registre d'épandage;

Considérant toutefois qu'il convient de renforcer ces conditions d'exploitation afin de tenir compte des dernières remarques des opposants»;

Considérant que la Division de la Prévention et des Autorisations, dans le cadre strict des compétences de son service propose de confirmer la décision du Collège échevinal de MERBES-LE-CHATEAU prise en date du 16 novembre 1998 mais de remplacer les conditions particulières concernant les volailles de l'annexe I de l'arrêté par de nouvelles conditions;

Considérant cependant, malgré ces conclusions positives, qu'il convient de tenir compte des éléments ci-après;

Considérant ainsi qu'il y a lieu de considérer la proximité d'habitations tant privées que de caractère social (cité);

Considérant qu'il y a lieu de préciser les terrains d'épandage des effluents et les conditions dans lesquelles celui(-ci) s'effectuera;

Considérant qu'il y a lieu d'étudier une éventuelle implantation des bâtiments plus éloignée de l'habitat, ainsi que les voies d'accès de ceux-ci;

Considérant en outre, dans le contexte actuel, qu'il appartient au législateur de fixer de nouveaux critères techniques et sanitaires pour l'exploitation d'élevage de type industriel;

Considérant, pour toutes ces raisons, qu'il convient de refuser le permis d'exploiter sollicité";

(...)"

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 10 du règlement général pour la protection du travail, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il expose que tous les avis recueillis lors de l'instruction administrative étaient favorables au projet litigieux et rien ne s'y opposait, en sorte que l'acte attaqué, qui refuse l'autorisation, serait manifestement déraisonnable; qu'il fait valoir que la position de la députation permanente serait d'autant moins admissible qu'elle ne contiendrait aucune justification des raisons pour lesquelles elle a cru bon de s'écarter des avis recueillis à l'exception d'une "formule creuse" selon laquelle "il y a lieu de considérer la proximité d'habitations tant privées que de caractère social (cité)"; qu'il soutient qu'au reste, ce motif est contredit par les faits, l'habitation la plus proche du lieu d'implantation du projet litigieux se situant à plus de cent-cinquante mètres, distance jugée suffisante par les services techniques de la Région wallonne alors qu'aucun texte ne prévoit de zone tampon dans la situation considérée; qu'il souligne que cette habitation serait protégée par un écran végétal et sa propriété serait à la fois isolée par un mur d'enceinte et entourée d'une haie; qu'il prétend que, "à partir du moment où l'ensemble des avis remis par les services techniques agréés sont manifestement favorables au projet envisagé par le requérant, l'intérêt général est à l'évidence sauvegardé, la partie adverse n'a pas d'autre choix, sous réserve d'une motivation particulièrement précise et pertinente, que d'accepter le projet en question sauf à considérer qu'elle protège des intérêts qui ne la concernent pas et notamment des intérêts particuliers tels ceux des riverains !"; qu'il conteste l'argument selon lequel il y aurait lieu de fournir des précisions supplémentaires au sujet des terrains d'épandage, puisque la demande de permis indiquait la disponibilité de 40,33 hectares appartenant, soit au requérant, soit à la société agricole de ses parents alors que 32,5 hectares de terres d'épandage étaient nécessaires compte tenu des dimensions de l'exploitation; qu'il fait valoir que "ces interrogations auraient pu (lui) être soumises dans le cours de la procédure afin qu'il puisse éventuellement préciser son projet"; que, selon lui, "cette

argumentation de la députation permanente a une conséquence manifestement contradictoire avec la position finalement adoptée (refus d'exploiter) puisqu'elle reviendrait à dire que si le requérant précise les terres d'épandage - si tant est que cela soit nécessaire, celles-ci étant clairement référencées dans le dossier - et modifie son implantation en l'éloignant par exemple de quelques 50 ou 100 mètres (soit à plus de 200 ou 300 mètres de l'immeuble le plus proche), la partie adverse n'aurait d'autre solution que d'accorder le permis d'exploiter"; qu'enfin, il soutient que l'argument, selon lequel il appartiendrait au législateur régional de revoir les critères d'autorisation des élevages industriels, ne pouvait dispenser l'auteur de l'acte attaqué d'appliquer la réglementation en vigueur, l'attitude de l'autorité provinciale revenant, en réalité, à imposer un moratoire contra legem dans l'attente d'une hypothétique réforme;

Considérant que, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation d'une décision portant autorisation ou refus d'un permis d'exploiter un établissement classé, le juge de l'excès de pouvoir ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité mais, sous réserve du contrôle de l'erreur manifeste de cette appréciation, doit se limiter à vérifier la compatibilité de la décision avec les plans d'aménagement, la régularité de la procédure et l'adéquation des motifs de l'acte ; qu'il appartient à l'auteur de l'acte de justifier spécialement son attitude lorsqu'il réforme la décision de l'autorité inférieure ou lorsqu'il s'éloigne des avis recueillis lors de l'instruction administrative;

Considérant que les motifs propres de l'acte attaqué sont les suivants :

" Considérant que la Division de la Prévention et des Autorisations, dans le cadre strict des compétences de son service propose de confirmer la décision du Collège échevinal de MERBES-LE-CHATEAU prise en date du 16 novembre 1998 mais de remplacer les conditions particulières concernant les volailles de l'annexe I de l'arrêté par de nouvelles conditions;

Considérant cependant, malgré ces conclusions positives, qu'il convient de tenir compte des éléments ci-après;

Considérant ainsi qu'il y a lieu de considérer la proximité d'habitations tant privées que de caractère social (cité);

Considérant qu'il y a lieu de préciser les terrains d'épandage des effluents et les conditions dans lesquelles celui(-ci) s'effectuera;

Considérant qu'il y a lieu d'étudier une éventuelle implantation des bâtiments plus éloignée de l'habitat, ainsi que les voies d'accès de ceux-ci;

Considérant en outre, dans le contexte actuel, qu'il appartient au législateur de fixer de nouveaux critères techniques et sanitaires pour l'exploitation d'élevage de type industriel;

Considérant, pour toutes ces raisons, qu'il convient de refuser le permis d'exploiter sollicité";

Considérant que s'il n'appartenait pas à la députation permanente de laisser entendre qu'il convenait d'attendre une intervention du législateur pour fixer de nouveaux critères techniques et sanitaires pour l'exploitation d'élevage de type industriel, il ressort de l'économie générale de la décision critiquée que cet argument - situé in fine et introduit par les termes "en outre" - n'est pas celui qui a déterminé l'attitude de l'autorité et est surabondant; que les motifs du refus attaqué sont donc "la proximité d'habitations tant privées que de caractère social (cité)", l'exigence de précisions complémentaires quant aux "terrains d'épandage des effluents et (aux) conditions dans lesquelles celui-ci s'effectuera" ainsi que la volonté "d'étudier une éventuelle implantation des bâtiments plus éloignée de l'habitat, ainsi que les voies d'accès de ceux-ci";

Considérant qu'il n'est pas possible, ni pour le requérant ni pour le Conseil d'Etat, de comprendre à la lecture desdits motifs pourquoi la partie adverse s'est ainsi écartée, sur la base de ces seuls éléments que le requérant conteste, des "conclusions positives" émanant des autorités consultées lors de l'instruction administrative; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 10 juin 1999 réformant la délibération du collège des bourgmestre et échevins de Merbes-le-Château du 16 novembre 1998 et refusant l'autorisation d'exploiter un poulailler d'engraissement de 17.900 poulets ainsi qu'un dépôt de 5000 litres de pétrole de chauffage en un réservoir métallique aérien à double paroi.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le huit juillet deux mille quatre par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.