

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

**n° 176.524 du 8 novembre 2007
A. 111.461/VII-24.827**

En cause : Johan WINTERS,
ayant élu domicile chez
Me R. PEETERS, avocat,
ayant son cabinet à OVERIJSE,
Brusselsesteenweg 506

contre :

la députation de la province de LIMBOURG

LE CONSEIL D'ÉTAT, VII ° CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 octobre 2001 par laquelle Johan WINTERS demande l'annulation de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Limbourg du 9 août 2001 qui rejette le recours du requérant formé contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Dilsen-Stokkem du 27 mars 2001 refusant le permis d'exploitation d'une entreprise agricole, située Reselt 36 à Dilsen-Stokkem, et qui confirme la décision dont recours;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. M. LEFEVER, premier auditeur chef de section;

Vu l'ordonnance du 28 septembre 2006 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 31 juillet 2007 fixant l'affaire à l'audience du 27 septembre 2007;

Entendu M. E. BREWAEYS, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en ses observations, M. I. WILLEMS, secrétaire d'administration, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. LEFEVER, premier auditeur chef de section, en son avis conforme;

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

I. Des faits

1.1. Le requérant exploite une entreprise d'élevage d'environ quatre-vingts vaches allaitantes. À cet effet, il loue à Theo VERHEYEN des bâtiments et des terrains, situés Reselt 36 à Dilsen-Stokkem.

1.2. Le 7 novembre 2000, il introduit une demande d'autorisation écologique pour le renouvellement d'une autorisation relative à un établissement de classe 2 existant.

1.3. Selon le plan de secteur Limburgs Maasland, fixé par l'arrêté royal du 1^{er} septembre 1980, l'établissement concerné est situé en zone d'habitat.

1.4. Le 27 mars 2001, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Dilsen-Stokkem refuse l'autorisation demandée.

1.5. Le 27 avril 2001, le requérant introduit un recours auprès de la députation permanente du conseil provincial du Limbourg.

1.6. Les avis nécessaires ayant été recueillis, la décision de rejeter le recours du requérant et de confirmer la décision dont recours est prise le 9 août 2001. La décision attaquée est notamment motivée comme suit :

« Considérant que l'appelant présente les arguments suivants à l'appui de son affirmation selon laquelle l'objet de la demande concerne un renouvellement pour une entreprise existante et le collège échevinal a

considéré à tort que la demande concernait l'exploitation d'un nouvel établissement :

1. L'entreprise en question est une entreprise existante qui a été exploitée jusqu'en 1989 par T. Verheyen qui en a obtenu l'autorisation de la commune de Rotem en 1969.
2. La demande porte sur la pérennisation d'une situation existante.
3. Johan Winters (l'appelant) est immatriculé à la banque de lisier.
4. L'entreprise pour laquelle la demande est introduite poursuit en fait une entreprise autorisée existante.
5. Les bâtiments existants font l'objet d'un permis de bâtir (accordé en 1972), ou bien sont des bâtiments qui existaient déjà avant l'entrée en vigueur de la législation sur l'urbanisme.

Ces arguments de l'appelant sont évalués comme suit :

1. Considérant qu'en l'espèce, l'établissement n'est pas un établissement existant étant donné qu'il n'a pas été déclaré à la banque de lisier pour l'exercice d'imposition 1993; que l'autorisation que le collège échevinal de Rotem de l'époque a délivrée à Theo Verheyen le 13 mai 1969 pour l'exploitation de porcheries, a été attribuée pour une période de 15 ans; que, dès lors, cette autorisation est déjà expirée depuis le 13 mai 1984.
2. Considérant que l'appelant déclare que la présente demande pérennise la situation existante; qu'il s'est avéré que cette situation existante consiste en un établissement non autorisé depuis le 13 mai 1984.
3. Que la société terrienne flamande a confirmé que l'appelant possède effectivement un numéro à la banque de lisier, mais seulement depuis 2001; l'appelant a déposé pour la première fois en 2001 une déclaration à la banque de lisier pour la production et l'utilisation de lisier pour l'année 2000 dans l'établissement actuel.
4. La présente demande n'est pas la poursuite d'une entreprise autorisée existante. L'autorisation au nom de Verheyen est expirée depuis le 13 mai 1984.
5. Conformément à l'article 5 du décret autorisation écologique, qui règle la relation entre l'autorisation écologique et le permis de bâtir, l'autorisation écologique demeure suspendue pour un établissement pour lequel un permis de bâtir est nécessaire tant que ce dernier n'a pas été délivré.

Considérant que, selon l'article 33^{ter}, § 1^{er}, 1^o, c), du décret engrais, pour ce qui concerne les espèces animales visées à l'article 5, aucune autorisation écologique ne peut être délivrée pour un nouvel élevage de bétail qui n'entre pas dans le cadre d'une relocalisation d'un élevage de bétail; qu'en l'espèce, la demande ne s'inscrit pas dans le cadre d'une relocalisation;

Considérant que même si la présente demande portait sur le renouvellement d'un établissement existant (ce que prétend l'appelant), il convient de conclure que l'autorisation ne peut être délivrée pour les motifs suivants :

que, selon les dispositions du décret engrais (MAP 2^{bis}), tant le renouvellement d'une autorisation que la modification d'un élevage de bétail existant doivent satisfaire à une série de critères; que ces critères sont les suivants :

- C l'établissement doit être un élevage de bétail existant;
- C les trois années civiles précédentes, l'établissement doit avoir satisfait à l'obligation de déclaration à la banque de lisier;
- C les dispositions du décret engrais, relatives à la production de lisier, doivent avoir été respectées dans le passé (les trois dernières années civiles)

C après l'octroi de l'autorisation de l'établissement, il ne peut y avoir d'augmentation dans la production autorisée de lisier.

Considérant que l'actuel établissement n'est pas une exploitation agricole existante ni un élevage de bétail existant, dès lors que pour l'exercice d'imposition 1993, il n'a pas été déclaré à la banque de lisier (article 2 du décret engrais); que, dès lors, les conditions de l'article 2, 7/, du décret engrais ne sont pas remplies;

Considérant qu'à l'adresse de l'établissement, on ne connaît pas de décision d'autorisation valable en ce qui concerne les sous-rubriques 9.3 à 9.8 du Vlarem I, de sorte que cet établissement a une production de lisier non autorisée; que, par conséquent, la demande tend à une augmentation de la production autorisée de lisier étant donné que la production souhaitée est supérieure à la production autorisée;

Considérant que l'article 33, § 1^{er}, 3, du décret engrais dispose notamment que lorsque l'autorisation demandée de l'établissement aura été délivrée, la production autorisée de lisier ne pourra plus être augmentée; qu'il n'est dès lors pas satisfait aux dispositions du décret engrais, qui sont contraignantes;

Que l'avis unanimement défavorable de la commission provinciale des autorisations écologiques peut emporter l'adhésion;

Considérant qu'en égard à ce qui précède, il y a des indications suffisantes pour admettre que l'exercice des activités assujetties à l'autorisation demandée n'est pas conciliable avec le voisinage et qu'il occasionnera donc dans cette zone des nuisances et/ou des dangers pour le voisinage et l'environnement ».

2. De l'appréciation

2.1.1. Un premier moyen est pris de la violation des articles 2, 33 et 34 du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais (ci-après : décret engrais), de l'article 4 de l'arrêté du 20 décembre 1995 portant exécution des articles 33 et 34 du décret du 23 janvier 1991 précité, de l'article 5.9.3.1., § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1^{er} juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement (ci-après : Vlarem II) et du principe de motivation. Le requérant soutient que l'arrêté attaqué considère à tort que son entreprise n'est pas un élevage de bétail existant. Il souligne qu'à la même adresse, un élevage de truies a été autorisé depuis 1969 et que l'établissement est exploité dans sa forme actuelle depuis 1990. Il déclare que la quantité de lisier produite a toujours été constante, de sorte qu'en l'espèce, il n'est pas question d'une augmentation de la production. Le requérant fait également valoir que l'autorisation ou non de l'établissement n'a pas d'effet sur la quantité effective de lisier. Enfin, le requérant observe que l'avis de la commission provinciale des autorisations écologiques a été insuffisamment motivé et qu'on

« aurait dû examiner la demande d'autorisation à la lumière de l'article 4, § 1^{er}, 2. Deuxièmement, de l'arrêté d'autorisation ».

2.1.2. Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse réplique que l'obtention en 1969 par Theo VERHEYEN d'une autorisation pour un élevage de truies n'est pas pertinente pour apprécier la demande d'autorisation du requérant, dès lors que cette autorisation n'a été accordée que pour quinze ans et qu'il n'y avait donc déjà plus d'autorisation écologique valable depuis 1984, de sorte que l'arrêté attaqué a estimé à juste titre que la demande concernait un élevage de bétail inexistant.

2.1.3. À l'époque de l'arrêté attaqué, l'article 33^{ter} du décret engrais s'énonçait comme suit :

« §1. Pour ce qui concerne l'exploitation d'exploitations agricoles et d'élevages de bétail, les règles suivantes sont d'application :
1^o jusqu'au 31 décembre 2004 inclus :

(...)

c) pour ce qui concerne les espèces animales visées à l'article 5, aucune autorisation écologique telle que visée dans le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique ne peut être délivrée pour de nouveaux élevages de bétail, ni pour des modifications d'élevages existants qui engendrent une augmentation de la production d'engrais, à calculer suivant l'article 33^{bis}, § 2, autorisée pour l'élevage existant, à moins qu'il ne s'agisse d'une relocalisation d'un élevage de bétail existant découlant de remembrements, d'aménagement du territoire, d'aménagement de la nature et/ou d'expropriations d'utilité publique et que la production d'engrais nouvelle ou complémentaire ne dépasse pas celle de l'élevage définitivement cessé ».

Il ressort des définitions de l'article 2, 5/ et 6/ du décret engrais qu'est considéré comme établissement neuf un établissement qui n'a pas été déclaré à la banque de lisier de la société terrienne flamande avant 1993 et où la production de lisier (avant 1993) n'est donc pas connue. Afin d'être considéré comme établissement existant, celui-ci doit avoir été déclaré (avant 1993) à la banque de lisier ou avoir obtenu une autorisation écologique. Il ressort du dossier administratif que depuis 1990, le requérant exploite son entreprise à l'endroit concerné, mais n'a fait une déclaration à la banque de lisier que pour l'année 2000. Son entreprise ne pouvait donc être considérée juridiquement comme une entreprise existante. En outre, la partie défenderesse a déclaré également à juste titre que l'attribution d'une autorisation à l'entreprise du requérant entraînerait une augmentation de la production de lisier. L'entreprise du requérant ayant été exploitée sans autorisation depuis 1990, celui-ci ne dispose effectivement pas d'une autorisation pour produire

du lisier, toute nouvelle demande d'autorisation signifiant une augmentation de la production. Par ailleurs, il n'est pas certain que la partie défenderesse aurait dû examiner la demande du requérant à la lumière des dispositions de l'article 4, § 1^{er}, 2/, de l'arrêté du Gouvernement flamand portant exécution des articles 33 et 34 du décret du 23 janvier 1991, précité, relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais.

Le premier moyen n'est pas fondé.

2.2.1. Le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, du principe de la liberté de commerce et d'industrie, consacré par le décret du 2-17 mars 1791 (décret d'Allarde) et à l'article 6, § 1^{er}, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980, et du droit au **libre choix d'une activité professionnelle**, prévu à l'article 23 de la Constitution. Le requérant soutient que l'article 33^{ter}, § 1^{er}, 1/, c), du décret engrais est contraire aux principes précités, dès lors que cet article du décret sur les engrais prive les nouveaux élevages de bétail ou assimilés de la possibilité de s'implanter sur le marché. Le requérant demande dès lors qu'une question préjudicielle soit posée à ce propos à la Cour constitutionnelle.

2.2.2. La partie défenderesse répond que la liberté de commerce et d'industrie et le droit au libre choix de la profession n'impliquent pas de droits illimités pour les citoyens et qu'ils ne peuvent pas porter atteinte à d'autres droits fondamentaux qui peuvent également être en cause. Elle ajoute que le droit à la protection d'un environnement sain confère aux citoyens le droit à une intervention efficace de l'autorité pour la protection d'un environnement sain. Se référant à l'arrêt n/ 42/97 de la Cour constitutionnelle du 14 juillet 1997, la partie défenderesse déclare que la liberté de commerce et d'industrie et le droit au libre choix de la profession peuvent faire l'objet de restrictions pour des motifs d'intérêt général. Elle soutient en outre que l'article 33^{ter}, § 1^{er}, 1/, c), du décret engrais contient il est vrai une restriction à l'égard des exploitants qui entendent exploiter un nouvel établissement donné, mais que cette mesure restrictive a été prise raisonnablement pour protéger l'environnement des effets nuisibles de la production excessive de lisier et que rien n'indique que cette disposition ne contribuerait pas au but poursuivi, serait manifestement déraisonnable ou contraire au principe d'égalité.

2.2.3. Il y a lieu de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« L'article 33^{ter}, § 1er, 1/, c), du décret du Conseil flamand du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, dans la version qui était applicable le 9 août 2001, viole-t-il le principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, la liberté de commerce et d'industrie inscrite à l'article 7 du décret d'Allarde des 2-17 mars 1791 et à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que la liberté de choisir une profession, garantie par l'article 23 de la Constitution coordonnée, en ce qu'il prévoit seulement la possibilité d'exploiter et/ou de modifier un élevage de bétail existant et empêche ainsi que de nouveaux élevages s'établissent, ceux-ci étant par conséquent privés de la possibilité d'exercer le commerce et l'industrie et leur exploitant étant privé du libre choix d'un travail professionnel ? »,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 33^{ter}, § 1er, 1/, c), du décret du Conseil flamand du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, dans la version qui était applicable le 9 août 2001, viole-t-il le principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, la liberté de commerce et d'industrie inscrite à l'article 7 du décret d'Allarde des 2-17 mars 1791 et à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que la liberté de choisir une profession, garantie par l'article 23 de la Constitution coordonnée, en ce qu'il prévoit seulement la possibilité d'exploiter et/ou de modifier un élevage de bétail existant et empêche ainsi que de nouveaux élevages s'établissent, ceux-ci étant par conséquent privés de la possibilité

d'exercer le commerce et l'industrie et leur exploitant étant privé du libre choix d'un travail professionnel ? ».

Article 3.

Le membre de l'auditorat, désigné par M. l'auditeur général, est chargé, après avoir reçu la réponse de la Cour constitutionnelle à la question préjudicielle précitée, de poursuivre l'instruction du deuxième moyen.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le huit novembre deux mille sept, par la VIIe chambre, composée de :

MM.	L. HELLIN,	président de chambre,
	E. BREWAEYS,	conseiller d'État,
	C. ADAMS,	conseiller d'État,
Mme	E. IMPENS,	greffier assumé.

Le greffier

Le président

E. IMPENS

L. HELLIN

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.