

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 180.557 du 6 mars 2008

A.80.270/XIII-821

En cause : 1. **REGINSTER** Line,
 2. **PAQUE** Armand,
 ayant tous deux élu domicile chez
 Mes Anne VILLERS et
 Laurence RASE, avocats,
 quai de Rome 2
 4000 Liège,

contre :

**le Collège provincial de la
Province de Luxembourg.**

Partie intervenante :

**la Société privée à responsabilité limitée
BOIS DU HETRE,**

ayant élu domicile chez
Mes Yves RANSCELOT,
Etienne GREGOIRE et
Pascal LEJEUNE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 septembre 1998 par Line REGINSTER et Armand PAQUE qui demandent l'annulation de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg du 26 juin 1998 qui a confirmé la délibération du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Durbuy du 13 novembre 1997, accordant à Joseph FIASSE l'autorisation d'exploiter un poulailler de 19.500 poulets ainsi qu'une citerne à pétrole de 4.200 litres à Bende (Durbuy), rue de la vieille Chapelle;

Vu l'arrêt n° 78.367 du 27 janvier 1999 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 9 mars 1999 par les requérants;

Vu la requête introduite le 1^{er} avril 1999 par laquelle la société privée à responsabilité limitée BOIS DU HETRE demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 13 avril 1999 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 30 janvier 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 février 2008;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me D. WAGNER, loco Mes A. VILLERS et L. RASE, avocat, comparaissant pour les requérants, et Me E. GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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 se présentent comme suit :

1. Les requérants habitent à Bende (Durbuy), localité située en zone d'habitat à caractère rural, à proximité de la propriété de Joseph FIASSE.

2. Celui-ci introduit le 8 avril 1997 une demande d'autorisation de construire un poulailler sur un terrain situé Vieille Chapelle 5, dans la même localité. Le poulailler est destiné à l'élevage de 19.500 poulets d'engraissement. Il est situé en zone agricole à environ 50 mètres de la zone d'habitat à caractère rural de Bende, dans une prairie jouxtant l'exploitation agricole de Joseph FIASSE. Cette implantation ayant été refusée, il introduit une deuxième demande de permis de bâtir pour une autre implantation; cette demande est acceptée mais le permis de bâtir est retiré par la suite. Joseph FIASSE introduit une troisième demande, à nouveau pour l'implantation originelle. Le permis est délivré par le collège des bourgmestre et échevins le 31 octobre 1997. A la suite du recours en annulation introduit contre ce permis, celui-ci a été annulé par l'arrêt n° 180.556 de ce jour.

3. Entre-temps, le 17 avril 1997, Joseph FIASSE introduit auprès du même collège une demande de permis d'exploiter à la même adresse un élevage de 19.500 poulets et une citerne à pétrole de 4.200 litres (établissement classé - deuxième classe du règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.)). A cette demande est jointe une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

4. Cette demande donne lieu à une enquête de commodo et incommodo du 25 avril 1997 au 9 mai 1997. Des avis annonçant la tenue de cette enquête sont affichés aux valves de la commune de Barvaux dont dépend l'entité de Bende, et ont, en outre, "été remis individuellement aux propriétaires et locataires intéressés (ou) aux personnes intéressées", selon le certificat de publication figurant au dossier administratif.

L'enquête publique donne lieu à une réclamation écrite envoyée le 9 mai 1997 par le conseil du second requérant. Ce dernier met en doute la capacité réelle de l'exploitation et se plaint de diverses nuisances que risquerait d'engendrer l'exploitation projetée (perte de vue, odeurs, bruit, poussière). Il souligne encore que la limite de sa propriété se situe à seulement 37 mètres du bâtiment projeté, sa maison se trouvant à 63 mètres de ce bâtiment. Il précise enfin que son épouse est asthmatique et qu'elle est donc tout particulièrement exposée à souffrir des poussières provenant du poulailler.

5. Le 7 mai 2007, le collège des bourgmestre et échevins émet un avis favorable de principe sur la demande. Il transmet ensuite le dossier à la division de la prévention des pollutions et de la gestion du sous-sol (D.P.P.G.S.S.) de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) de la Région wallonne, qui émet un avis favorable conditionnel le 18 juin 1997.

6. Le 26 juin 1997, le même collège délivre un premier permis d'exploiter, qui est toutefois retiré le 4 septembre 1997 en raison de la modification du lieu d'implantation.

7. Le 18 août 1997, la première requérante envoie une lettre de réclamation à la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg, à la direction de l'urbanisme à Arlon et à la D.P.P.G.S.S.. Dans sa réclamation, la première requérante expose que l'implantation initiale avait été refusée parce qu'elle nuisait "à l'autre voisin, Monsieur PAQUE" (le second requérant), que le projet est à présent "déplacé au seuil de (s)on habitation", se plaint des nuisances que risque d'entraîner le projet (infiltrations de lisier dans sa cave, pollution des nappes phréatiques) et critique le déroulement de l'enquête de commodo et incommodo.

Toujours au mois d'août 1997, une pétition dirigée contre le projet recueille vingt-neuf signatures, dont celle de la première requérante.

8. Au mois de novembre 1997, plusieurs riverains ainsi que la Compagnie intercommunale liégeoise des eaux envoient aux autorités des lettres individuelles dans lesquelles ils soulignent les risques de nuisances liés au projet. Les riverains se plaignent, en outre, des irrégularités qui auraient affecté, selon eux, la procédure d'affichage.

9. A la suite de l'octroi du permis de bâtir du 31 octobre 1997, le collège des bourgmestre et échevins délivre le 13 novembre 1997 un second permis d'exploiter pour l'implantation initialement prévue.

10. Le 24 novembre 1997, les requérants introduisent un recours devant la députation permanente contre le permis d'exploiter, sur la base de l'article 13 du R.G.P.T..

11. Le 26 juin 1998, la partie adverse rejette le recours et confirme la décision du collège des bourgmestre et échevins sous réserve de deux modifications. L'arrêté est motivé comme suit :

"

(...)

Attendu que les arguments invoqués par les appelants sont les suivants :

- l'enquête publique n'a pas eu lieu, ou l'affichage prescrit sur le lieu d'exploitation n'a pas été effectué ou n'était pas visible de la voie publique;
- l'implantation du poulailler à proximité des habitations des appelants entraînera des nuisances importantes :
 - la visite d'installations similaires a permis de constater que les mauvaises odeurs sont insupportables sur plusieurs centaines de mètres;
 - l'installation sera bruyante (poules, ventilateurs, tapis roulants,...);

Attendu que les appelants annoncent en outre un mémoire complémentaire qui n'a jamais été communiqué;

(...)

Attendu que le poulailler projeté sera établi dans l'angle formé par la Rue de la Chapelle et la Voie Romaine, en retrait d'environ 80 mètres de ces voiries; qu'il se trouvera ainsi situé en zone agricole au plan de secteur de Marche - La Roche approuvé par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 mars 1987; qu'il sera compatible avec ladite zone;

Attendu qu'il se trouvera toutefois à environ 45 mètres d'une zone d'habitat à caractère rural, laquelle comporte notamment une habitation située à quelque 63 mètres du poulailler, la limite de la parcelle portant cette habitation se trouvera quant à elle à 40 mètres;

Considérant qu'en ce qui concerne le premier argument avancé à l'appui du recours à savoir «l'enquête publique n'a pas eu lieu, ou l'affichage prescrit sur le lieu d'exploitation n'a pas été effectué ou n'était pas visible de la voie publique», il convient de remarquer que le certificat de publication établi par le Collège échevinal lors de l'enquête publique en date du 12 mai 1997 précise notamment que :

- des avis annonçant l'enquête et signalant la possibilité de consulter le dossier ont été affichés du 25 avril au 9 mai 1997 et que
- des avis individuels ont été remis aux propriétaires et locataires intéressés;

Attendu que cette remise d'avis individuels aux riverains n'est pas requise pour les établissements de 2ème classe et ne peut d'ailleurs être considérée comme légale étant donné l'absence d'extraits cadastraux (plan et matrice); qu'elle contribue néanmoins à renforcer la certitude que la publicité voulue a été donnée à l'enquête, certitude confirmée par le fait qu'une plainte a été déposée lors de l'enquête publique;

Attendu qu'enfin, l'affichage a eu lieu sur la partie des bâtiments de la ferme la plus proche de la voie publique; que l'accès à l'endroit où l'avis a été affiché ne posait aucun problème, même s'il était en léger retrait par rapport à la voirie: libre accès à une annexe, de plus à l'abri de la vue des exploitants puisqu'il ne s'agissait pas du corps de logis; que pour faire mieux, il aurait fallu planter en bordure directe de la voirie un piquet portant un panneau sur lequel l'avis aurait été placé; que l'expérience montre que ce genre d'installation ne résiste pas longtemps au vandalisme de certains;

Attendu que l'essentiel reste que l'on ne peut nier qu'une publicité normale et réglementaire a été accordée à l'enquête;

Considérant qu'en ce qui concerne le deuxième argument c'est-à-dire «la visite d'installations similaires a permis de constater que les mauvaises odeurs sont insupportables sur plusieurs centaines de mètres», il faut signaler :

- que la pollution olfactive due à l'exploitation de poulaillers a été étudiée notamment par nos voisins hollandais et allemands; que les deux approches convertissent d'abord le nombre de poulets en unités «porcs à l'engraissement» (Hollande) ou en unités «truies» (Allemagne); que des abaques permettent ensuite de déterminer en fonction de la zone où le poulailler est établi, la distance sur laquelle les odeurs peuvent être perceptibles; que pour un élevage de 19.000 poulets établi :
 - en zone d'habitations isolées, de type non agricole, situées en zone rurale, la méthode hollandaise prévoit une distance de 63 mètres;
 - en zone agricole, la méthode allemande prévoit une distance de 86 mètres;
- qu'il n'existe en Belgique aucune norme ni aucune méthode officielle de calcul; que l'on peut seulement faire référence à une proposition émanant du «Centrum voor de Studie van het Stalklimaat» (Centre d'étude du climat de l'étable); que l'application de cette proposition conduirait à une distance de 98 mètres»;

Attendu que d'autre part, les ventilateurs peuvent être placés du côté opposé à l'habitation la plus proche, c'est-à-dire vers les campagnes; que de plus, les vents dominants soufflent dans la direction opposée à cette habitation; qu'enfin, le risque d'émission d'odeurs ne se présentera que six fois par an, en fin de cycle, lors du chargement des poulets, des opérations de nettoyage et de désinfection du poulailler; que dès lors, le risque de percevoir des odeurs dans la propriété voisine est minime; que par ailleurs, compte tenu de ce que le poulailler concerné se trouvera en zone agricole et que l'habitation la plus proche se trouve en zone d'habitat à caractère rural, il peut logiquement être admis que certaines odeurs, effectivement pas toujours agréables, mais inhérentes à la vie agricole ou rurale, puissent de temps à autre être perceptibles;

Considérant que pour le troisième argument relatif au bruit des poules, ventilateurs, tapis transporteurs, etc., on peut constater qu'en fait, c'est faire un procès d'intention que de déclarer que l'installation sera bruyante; qu'en effet, l'arrêté du Collège échevinal a prévu des limites de niveau de bruit; qu'il appartient à l'exploitant de prévoir toutes mesures utiles pour satisfaire à ces conditions; que s'il estime ne pas pouvoir respecter ces conditions, soit il renonce à son projet, soit il introduit un recours; que dans le cas présent, il n'aura pas la possibilité d'introduire de recours puisque la présente procédure est déjà une procédure de recours; que de toute façon, l'exploitant a accepté les conditions qui lui sont imposées puisque lui-même n'a pas introduit de recours contre l'arrêté du Collège échevinal; qu'il dispose de divers moyens pour réduire les niveaux de bruit: placer les ventilateurs et tout appareillage (silos, dépôt combustible, etc.) du côté des campagnes, procéder à l'enlèvement des animaux «sous lumière bleue», au besoin isoler phoniquement le bâtiment, etc.;

Attendu en conclusion qu'il apparaît qu'au vu des considérations qui précèdent, que les arguments avancés par les appelants à l'appui de leur recours ne justifient pas de modification de l'arrêté querellé du Collège échevinal;

Considérant qu'en outre, le projet de M. FIASSE permettra de valoriser la production de céréales de l'exploitation; qu'en effet, celles-ci interviendront à raison de 35 % dans l'alimentation des volailles;

Attendu qu'au sujet de la liaison au sol, on peut établir le calcul suivant :

(...)

Attendu que l'on peut constater que la production totale d'azote (16.138 kg) est bien en-deçà du maximum qui a été fixé dans le nouveau «Code de bonnes pratiques» c'est-à-dire 35.000 kg; que de plus, la liaison au sol est proche de 100 % (94,5%);

Considérant toutefois que la lecture de l'arrêté qui fait l'objet du présent recours fait apparaître deux anomalies :

- d'une part, l'article 1^{er} B 6^o (en ce qui concerne les dépôts d'hydrocarbures en réservoirs fixes) prévoit en son paragraphe (article) 14 que des distances minimales vis-à-vis de certains sites peuvent être établies par le fonctionnaire technique; qu'il est clair que cette mention doit être remplacée par le texte suivant :

«Le dépôt de pétrole en réservoir aérien doit être situé à une distance minimale de 5 mètres de toute voie publique, de toute propriété voisine et de toute ouverture d'un local où il n'est pas interdit de produire du feu nu».

- d'autre part, l'article 4 de l'arrêté prévoit que l'impétrant est tenu de porter à la connaissance du fonctionnaire technique compétent (Ministère de la Région wallonne - Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement - D.P.P.G.S.S. - M. Jean-Marc CRANSFELD, Rue Nanon, 98 à 5000 NAMUR) quinze jours au moins à l'avance, la date fixée pour la mise en exploitation de l'établissement; qu'en fait, le fonctionnaire compétent en matière de surveillance n'est plus le fonctionnaire de la D.P.P.G.S.S. mais celui de la D.P.E. (Division de la police de l'environnement); que dès lors, il y aurait lieu de remplacer l'expression «D.P.P.G.S.S. - M. Jean-Marc CRANSFELD» par le simple sigle «D.P.E.», même adresse et téléphone;

(...)"

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 4, alinéa 4, du R.G.P.T.; qu'ils soutiennent que l'affichage de l'avis annonçant la tenue de l'enquête de commodo et incommodo n'a pas permis aux intéressés de faire valoir leurs réclamations en temps utile; qu'ainsi, selon eux, l'affichage au siège de l'exploitation a été effectué sur la porte d'une étable toujours ouverte, de sorte que l'avis a été totalement masqué; qu'ils affirment qu'en outre, l'avis a été affiché à l'intérieur même de la propriété de Joseph FIASSE, à un endroit inaccessible au public; qu'ils ajoutent qu'une pétition signée par vingt-neuf voisins proches le 17 août 1997 atteste de l'insuffisance de la publicité donnée à l'avis; que, concernant l'affichage aux valves communales, ils affirment qu'il a été effectué dans l'entité de Barvaux, soit à plus de dix kilomètres du lieu où doit s'implanter le projet et où les personnes intéressées sont domiciliées (Bende), et que, de plus, cet affichage a eu lieu du 25 avril 1997 au 9 mai 1997 et a donc pris cours après l'écoulement du délai de cinq jours francs à partir de la réception du dossier, prévu à l'article 4, alinéa 4, du R.G.P.T.; qu'ils contestent, par ailleurs, l'affirmation contenue dans le certificat de

publication établi à la fin de l'enquête publique, et reprise dans l'acte attaqué, selon laquelle "des avis individuels ont été remis aux propriétaires et locataires intéressés"; qu'ils soutiennent qu'à l'exception d'Armand PAQUE, aucun des riverains n'a été averti personnellement par la voie d'un avis individuel; qu'ils concluent que si l'ensemble des riverains avait été informé du projet en temps utile, ceux-ci n'auraient pas manqué de faire valoir leur opposition; qu'ils affirment que la pétition du 17 août 1997, les différentes réclamations individuelles adressées aux autorités, les recours introduits à plusieurs échelons (députation permanente, tribunal de première instance de Marche-en-Famenne, Conseil d'Etat), ainsi que la pétition intervenue postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué réunissant environ cent cinquante signatures, témoignent de l'opposition des riverains au projet; qu'en réplique, ils ajoutent que l'affichage déficient a privé les parties intéressées du droit de faire valoir leurs griefs et plus particulièrement du droit de faire procéder à une étude d'incidence sur l'environnement; qu'ils émettent des doutes sur la régularité de l'affichage à Barvaux en estimant que l'objectif de la loi n'est pas atteint dès lors que Bende se situe à plus de 10 kilomètres de Barvaux; qu'ils estiment que ce doute est renforcé par le fait que le R.G.P.T. précise que l'affichage doit être réalisé "aux endroits ordinaires de l'affichage";

Considérant que l'article 4, alinéas 4 à 6, du R.G.P.T., applicable à l'espèce, est rédigé comme suit :

" Dans les cinq jours francs de la réception du dossier, le Collège des bourgmestre et échevins ouvrira une enquête de commodo et incommodo, par l'affichage d'un avis indiquant l'objet de la demande. Cet avis restera affiché, pendant quinze jours, au siège de l'exploitation et aux endroits ordinaires de l'affichage.

Pour les établissements de première classe, cet avis sera, également, affiché, pendant le même délai et aux endroits ordinaires de l'affichage, dans les localités voisines, dont une partie du territoire serait comprise dans le rayon défini à l'article 3, alinéa 4, 1°.

Pour les établissements de première classe, l'administration communale donnera, en même temps, avis de la demande par écrit, individuellement et à domicile, aux propriétaires et principaux occupants des immeubles compris dans le rayon ci-dessus, ainsi qu'aux administrations publiques dont ressortiraient une voie de communication, un cours d'eau, un ouvrage ou un établissement quelconque situés dans le même périmètre";

Considérant qu'il résulte de cette disposition que pour les établissements de deuxième classe dont relève l'exploitation litigieuse, l'avertissement individuel des riverains situés dans un certain rayon n'est pas prescrit par la loi; que le moyen n'est pas fondé en ce qu'il invoque l'absence d'avertissement individuel des riverains;

Considérant, quant à l'affichage aux valves communales, qu'il a été effectué conformément aux exigences légales dès lors qu'il a eu lieu aux valves de la maison communale de la commune sur le territoire de laquelle se situe l'exploitation; qu'aucune prescription n'imposait, en outre, un affichage dans le hameau de Bende, où doit s'implanter le poulailler litigieux;

Considérant qu'une irrégularité dans l'affichage ne peut donner lieu à annulation que lorsqu'il apparaît qu'elle a lésé les intérêts des personnes visées à l'article 4 précité; qu'en l'espèce, les irrégularités de l'affichage, à les supposer établies, n'ont pas empêché les requérants de faire valoir leurs objections avant la délivrance de l'acte attaqué; qu'en effet, les requérants ont pu valablement faire valoir leurs griefs dans le cadre du recours en réformation introduit devant la députation permanente dont la décision s'est substituée à celle du collège des bourgmestre et échevins; que les requérants sont dès lors sans intérêt à se prévaloir d'une violation des dispositions relatives à la tenue de cette enquête; que le moyen est irrecevable;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des articles 2, 6 et 10 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne; que, selon eux, l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de Durbuy du 13 novembre 1997 n'est pas légalement motivé dans la mesure où le collège n'a pas justifié son appréciation selon laquelle le projet comporterait des effets peu importants pour l'environnement et pourrait dès lors être dispensé d'étude d'incidences; qu'ils ajoutent que ce permis d'exploiter est encore insuffisamment motivé en ce qu'il ne contient pas de réponse aux objections formulées dans la lettre de réclamation du conseil d'Armand PAQUE du 9 mai 1997; qu'enfin, à leur estime, l'arrêté du collège ne respecte pas les articles 2 et 10 du décret du 11 septembre 1985 précité, dans la mesure où il ne fait aucune référence aux riverains ni à leur droit à un cadre de vie convenable et à un environnement sain; qu'en réplique, ils soutiennent que, même si l'acte attaqué se substitue à la décision du collège des bourgmestre et échevins du 13 novembre 1997, dès lors qu'il la confirme, il est censé reproduire la totalité de la décision du collège; que, selon eux, il y a lieu de considérer que l'arrêté de la députation permanente renvoie, en ce qui concerne sa motivation tant formelle qu'au fond, à la délibération du collège;

Considérant que le moyen est dirigé contre la décision du collège des bourgmestre et échevins du 13 novembre 1997, laquelle a cependant fait l'objet d'un recours en réformation; que lorsqu'une autorité est saisie sur recours en application de l'article 13 du R.G.P.T., sa décision se substitue à celle de l'autorité de première

instance, laquelle décision disparaît de l'ordonnancement juridique; qu'en l'espèce, en confirmant la décision sur recours, la partie adverse n'a fait que s'approprier le dispositif de la décision, mais non ses motifs, sa décision comportant sa propre motivation, laquelle ne se réfère pas à la motivation de la décision confirmée; que le moyen est irrecevable;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 2 et 7 du décret du 11 septembre 1985 précité et de l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution; qu'ils soutiennent que le collège des bourgmestre et échevins a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que les incidences sur l'environnement étaient peu importantes et en décidant qu'il n'y avait pas lieu, dès lors, de prescrire une étude d'incidences; qu'en réplique, ils se réfèrent à l'argumentation développée en réplique à propos du deuxième moyen;

Considérant que, pour les raisons exposées à l'occasion de l'examen du deuxième moyen, le troisième moyen est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 818,07 euros, sont mis à la charge des requérants.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.