

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 193.754 du 2 juin 2009

A. 105.778/XIII-2200

En cause : **LARDINOIS** Etienne,
ayant élu domicile chez
Me Louis DEHIN, avocat,
Mont Saint-Martin 68
4000 Liège,

contre :

le Collège provincial de la Province de Liège.

Partie intervenante :

la Commune d'Anthisnes,
ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 juin 2001 par Etienne LARDINOIS qui demande l'annulation de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 22 mars 2001 rejetant le recours contre l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anthisnes qui refuse de lui délivrer un permis d'exploiter un poulailler d'une capacité de 12.920 poules reproductrices, au lieu-dit "Mâchamps", sur un bien cadastré section D, n^{os} 322 A et 322 B;

Vu l'arrêt n° 99.396 du 2 octobre 2001 rejetant la demande de suspension;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 7 novembre 2001 par le requérant;

Vu la requête introduite le 10 décembre 2001 par laquelle la commune d'Anthisnes demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 14 janvier 2002 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. DONNAY, 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 les derniers mémoires des parties requérante et adverse;

Vu l'ordonnance du 29 avril 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 28 mai 2009 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me L. DEHIN, avocat, comparaissant pour le requérant, M^{me} C. VALETTE, attaché juriste, comparaissant pour la partie adverse et Me Ch. CORNET, loco Me M. UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M. DONNAY, auditeur adjoint;

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

Considérant que les faits de la cause ont été exposés dans l'arrêt n/ 99.396 du 2 octobre 2001 par lequel le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué introduite par le requérant, pour défaut de démonstration d'un risque de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur quant aux motifs, de la violation du règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.), notamment en ses articles 1^{er}, 10, 11, 12 et 13, et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant qu'en une première branche, le requérant soutient qu'il ressort des différentes pièces du dossier que le poulailler était admissible eu égard à la législation en cause et que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en décidant le contraire; qu'il se réfère aussi au permis d'urbanisme délivré par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement, le 1^{er} décembre 1999 pour la construction du bâtiment destiné à abriter le poulailler; que, plus précisément, le requérant énonce six griefs :

- il critique la motivation de l'acte entrepris en ce qu'elle donne l'impression - erronée selon lui - que la solution adoptée par la partie adverse résultait de l'instruction administrative de cette affaire; qu'il cite, au soutien de sa position, l'avis de la direction générale des pouvoirs locaux, chargée d'instruire le dossier pour la partie adverse, qui concluait que le projet ne risque pas d'avoir des répercussions dommageables sur l'environnement;
- il ne voit pas les risques significatifs, notamment en matière d'épandage et de déchets, auxquels son projet exposerait l'environnement; qu'il cite, au soutien de sa position, l'avis de la direction générale des pouvoirs locaux et le deuxième avis de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) donné après qu'il eut déposé des conventions d'épandage complémentaires et qui proposait de délivrer le permis;
- il n'aperçoit pas en quoi son projet ne serait pas pourvu d'aménagements et d'équipements adaptés; qu'il cite, au soutien de sa position, les avis des administrations qui lui ont délivré, en 1995, un permis pour deux grandes étables sur le même site;
- il estime que la volonté de soutenir une économie agricole liée au sol et favorisant l'emploi sont deux préoccupations qui échappent "aux critères d'appréciation d'admissibilité d'un projet sur base du RGPT", mais que, dans l'hypothèse où il faudrait les prendre en considération, son projet les rencontre l'une et l'autre;
- il conteste que son projet d'exploitation de 12.920 poules soit "industriel" et critique cette qualification que lui a donnée la partie adverse; qu'il fait valoir que si l'on doit

suivre l'idée qu'une exploitation de 12.920 poules est une exploitation industrielle, toute l'agriculture en Région wallonne doit alors être qualifiée d'industrielle; qu'il constate que le seuil à partir duquel l'étude d'incidences est obligatoire en vertu du décret du 11 septembre 1985 sur l'évaluation des incidences sur l'environnement est fixé à 20.000 poules et que les projets d'arrêtés d'exécution du décret relatif au permis d'environnement maintiennent ce seuil, mais n'imposent plus le moratoire existant pour les exploitations de poulailler de moins de 18.000 poules; qu'il conclut que de, manière générale, les exploitations actuelles de poulailler oscillent entre 40.000 et 60.000 poules, certaines atteignant 500.000 poules et que, dans son avis, la D.G.R.N.E. a qualifié cette exploitation de poulailler "de taille familiale";

- il soutient enfin qu'opérer "la balance d'intérêts entre la qualité de la vie d'aujourd'hui et de demain et le développement économique ou son impact faible sur une région ou une localité" ressortit au droit de l'aménagement du territoire, alors que l'acte attaqué relève du R.G.P.T. qui n'appelle qu'un l'examen de la compatibilité du projet avec le voisinage;

Considérant que, dans une deuxième branche, le requérant se réfère aux erreurs dénoncées dans sa première branche; qu'il fait grief à la partie adverse d'avoir motivé sa décision de refus en prenant en considération les nuisances qui seront causées par l'exploitation alors que, selon lui, il résulterait du dossier que celles-ci seraient "inexistantes ou totalement admissibles"; qu'il soutient que ces motifs erronés ne peuvent justifier un refus d'autorisation au regard des articles 1^{er}, 10 et 13 du R.G.P.T.;

Considérant que, dans une troisième branche, le requérant estime que l'acte attaqué ne répond nullement aux objections soulevées par lui et par les différentes administrations dans le cadre du recours qu'il a formé contre la décision du collège des bourgmestre et échevins de la partie intervenante;

Considérant que la partie adverse répond que l'indépendance est totale entre la législation environnementale et les dispositions relevant de la police de l'urbanisme, que la délivrance du permis d'urbanisme n'entraîne pas l'autorisation d'exploiter, que les avis formulés dans le cadre de l'instruction de l'affaire ne sont pas contraignants de sorte qu'elle était parfaitement en droit de se ranger au point de vue défendu par la partie intervenante, que s'il lui incombait de tenir compte des avis techniques émis par divers services, elle devait également prendre en considération "la position défendue par les autorités communales concernées (...) qui (...) se fonde tout naturellement sur une connaissance concrète et pratique de la réalité du terrain";

Considérant que la commune d'Anthisnes, partie intervenante, soutient que la décision de la partie adverse est régulière; qu'elle insiste sur l'autonomie et le cumul des polices administratives pour en déduire qu'il est "hors de propos de vouloir invoquer un avis donné dans le cadre d'une procédure, à l'appui d'un recours contre le refus d'un permis demandé dans le cadre d'une autre procédure"; qu'elle observe que les circonstances de fait et de droit existant en 1995, année de la délivrance d'un permis d'urbanisme pour la construction de deux grandes étables, ont évolué et peuvent dès lors justifier des décisions différentes; qu'elle met en exergue le pouvoir d'appréciation dont bénéficie la partie adverse lorsqu'elle est saisie d'un recours en réformation contre un refus de permis d'exploiter; qu'elle estime qu'en présence d'avis divergents, il appartenait à la partie adverse "de prendre une décision en toute connaissance de cause, après avoir été pleinement informée, en vue d'assurer la protection de la sécurité, de la salubrité et de la commodité du voisinage, et plus généralement, de l'environnement"; qu'elle met spécialement en évidence les observations de la compagnie intercommunale des eaux relatives aux précautions à prendre pour que le lessivage des nitrates soit évité ainsi que les soixante-quatre réclamations et observations formulées au cours de l'enquête d'où il résulte que le projet est susceptible de compromettre gravement l'habitabilité et la sécurité du voisinage; qu'elle écrit, enfin, que l'acte entrepris est bien motivé en la forme en ce qu'il ressort de sa motivation que la députation permanente a exposé les raisons pour lesquelles elle estimait devoir raisonnablement rejeter le recours introduit par le requérant;

Considérant que les trois branches du moyen unique sont étroitement liées; qu'il convient de les examiner ensemble;

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 compétente;

Considérant que lorsque l'autorité s'éloigne des avis recueillis lors de l'instruction administrative, elle doit justifier sa décision en manière telle qu'il soit possible, tant pour le requérant que pour le Conseil d'Etat, de comprendre, à la lecture des motifs, les raisons pour lesquelles elle a agi de la sorte;

Considérant que l'acte entrepris a été reproduit dans l'arrêt n° 99.396 du 2 octobre 2001, précité; que les motifs déterminants sont formulés comme suit :

- " Attendu qu'il résulte de l'instruction administrative donnée à cette affaire que nonobstant les précisions techniques fournies par les administrations de la Région wallonne consultées, il y a lieu de retenir l'argumentation développée par le Collège échevinal, en ce que :
- l'exploitation présente des risques potentiels significatifs sur l'environnement (épandage des effluents liquides et des déchets solides, bruit, odeurs, charroi) dans un site dépourvu des aménagements et équipements adaptés (voirie de desserte insuffisamment aménagée, distribution d'eau, dispositif de traitement et/ou d'évacuation des eaux usées et de ruissellement, ...);
 - la Commission locale de Développement rural a opté unanimement et tout à fait clairement pour «promouvoir et préserver un environnement sain et agréable, dans une optique de développement durable», notamment par «le maintien et le soutien d'une économie agricole liée au sol et favorisant l'emploi», ce qui n'est absolument pas le cas en l'espèce;
 - l'objet de la présente demande vise à l'installation d'un établissement agricole à caractère industriel (tant par les techniques d'exploitation de la volaille et de la production, que par les nuisances engendrées), par ailleurs non créateur d'emploi;
 - le développement économique, dont l'impact est faible dans le présent dossier, sur le plan local et même régional, ne peut être considéré comme un objectif isolé, mais doit être mis en balance avec les autres composantes de la qualité de la vie aujourd'hui et demain";

Considérant que la partie adverse ne donne pas d'indication précise sur les risques potentiels significatifs pour l'environnement et sur les inconvénients causés au voisinage par l'exploitation litigieuse; qu'elle se limite à l'énoncé de généralités, alors que l'examen des pièces du dossier administratif laisse apparaître que ces inconvénients ne sont pas établis;

Considérant, en effet, que le rapport dressé par la division de la prévention et des autorisations de la D.G.R.N.E. en vue d'éclairer l'autorité de recours reproduit la teneur de plusieurs avis émis lors de l'instruction de la demande; que ces avis sont majoritairement favorables, la partie intervenante étant seule opposée au projet; que la D.G.R.N.E. y formule également le sien :

- " 2.6.1. L'établissement projeté est idéalement éloigné des habitations voisines, exception faite du chalet mentionné en 1.7.2. qui a été érigé en l'absence de permis d'urbanisme. Son exploitation n'est donc pas susceptible d'engendrer une charge sensible de voisinage.
- 2.6.2. Une convention supplémentaire d'épandage de fientes a été passée en vue de respecter les normes plus sévères, envisagées dans le projet de révision du Code de bonnes pratiques agricoles.
- 2.6.3. Pour ce qui concerne les effluents liquides, selon le requérant, leur production serait limitée à environ 20 m³ par an et résulterait uniquement du nettoyage du poulailler qui serait exécuté tous les onze mois environ. Il est prévu d'installer une citerne pour les recueillir. Leur élimination par épandage sur ses propres terres agricoles ne pose aucun problème";

que le premier avis formulé, le 9 août 1999, par la D.G.R.N.E. était libellé de la manière suivante :

" Après avoir visité plusieurs poulaillers du même type que celui envisagé par Monsieur LARDINOIS, il nous semble que la plupart des craintes émises par les opposants au projet ne sont pas justifiées.
Le projet de poulailler est sis en zone agricole au plan de secteur (zone exclusivement destinée aux activités de type agricole); les premières habitations sont situées à +/- 250 mètres du site du projet, il est fort peu probable que des odeurs ou des bruits soient perceptibles à cette distance. Il est même fort douteux que des rejets de poussières (qui sont, signalons-le, infimes) soient décelés à proximité des habitations. La vie (calme et quiétude) du village ne sera en rien modifiée par la présence de ce poulailler qui est de taille familiale. Les plans d'épandage déposés par le demandeur garantissent des épandages raisonnés et respectueux du Code de bonnes pratiques agricoles tel qu'il existe aujourd'hui. (...) De plus, 73,6 % des effluents peuvent être épandus sur les terres de l'exploitation familiale. Il y a donc liaison partielle";

Considérant que, lorsque l'autorité administrative de recours est saisie d'avis discordants, elle est tenue d'apprécier elle-même les éléments favorables et défavorables et doit soigneusement motiver le choix opéré à la suite de cet examen;

Considérant que la partie adverse ne peut s'écarter des opinions émises par les organes consultés en énonçant seulement que l'instruction administrative n'apporte que des "précisions techniques", à tout le moins lorsque, comme en l'espèce, elle justifie son refus par des "risques potentiels significatifs sur l'environnement" dont la réalité est clairement contredite par ces services spécialisés; qu'il s'ensuit que le grief pris de l'erreur dans les motifs est fondé en tant que le refus attaqué trouve son fondement dans des atteintes à l'environnement et dans des inconvénients causés au voisinage qui ne sont pas avérés;

Considérant, s'agissant de l'affirmation du requérant selon laquelle les arguments invoqués à l'appui de son recours administratif n'ont pas été rencontrés à suffisance dans l'acte attaqué, que, pour être motivé en la forme, un acte de l'administration active ne doit pas contenir la réfutation de tous les arguments soulevés au cours de son élaboration, mais doit néanmoins indiquer les circonstances déterminantes qui ont conduit l'autorité à l'adopter;

Considérant que les arguments que le requérant a présentés étaient particulièrement circonstanciés et précis, notamment au sujet des fientes et de leur épandage, ainsi que sur la question du charroi; que l'acte entrepris ne contient pourtant aucune réfutation, en manière telle qu'il ne peut être tenu pour acquis que la partie adverse a indiqué dans la décision litigieuse les circonstances déterminantes qui l'ont conduite à adopter celle-ci;

Considérant qu'il s'ensuit qu'est également fondé le grief fait à la partie adverse de ne pas avoir rencontré à suffisance les arguments du requérant;

Considérant que le motif de l'acte entrepris qui sous-entend que l'exploitation projetée n'est pas liée au sol n'est pas exact dans la mesure où il ressort des indications fournies par le requérant et par la D.G.R.N.E., dans l'avis du 9 août 1999, précité, qu'elle est, à tout le moins partiellement liée au sol; que le moyen, en tant qu'il conteste l'appréciation de la partie adverse sur ce point, est également fondé;

Considérant, sur le caractère "industriel" de l'exploitation litigieuse, qu'il ressort de l'acte entrepris que la partie adverse a adopté cette qualification en se référant, notamment, à "des nuisances engendrées" par l'installation en projet; que celles-ci ont été tenues pour établies sans examen concret; qu'il apparaît aussi que la partie adverse ne justifie pas l'attribution d'un caractère industriel à l'exploitation et que le requérant avance des éléments d'appréciation non dénués de pertinence qui soutiennent la conclusion inverse; qu'en tant qu'il conteste la qualification conférée au projet par la partie adverse, le moyen est fondé;

Considérant que l'affirmation que le projet en cause serait peu créateur d'emplois ne tient aucun compte de l'activité professionnelle du requérant; que, plus fondamentalement, la partie adverse était saisie d'une demande d'application de la réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes; que, partant, seuls les éléments susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité, la salubrité et la commodité de l'établissement pouvaient être pris en considération; que la création d'emploi ne se rattache pas à ces critères d'appréciation et échappe à l'autorité saisie d'une telle demande; qu'en ce qu'il critique les considérations que la décision attaquée a émises sur l'emploi, le moyen également est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 22 mars 2001 rejetant le recours contre l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Anthisnes qui refuse de délivrer à Etienne LARDINOIS un

permis d'exploiter un poulailler d'une capacité de 12.920 poules reproductrices, au lieu-dit "Mâchamps", sur un bien cadastré section D, n^{os} 322 A et 322 B.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 350 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le deux juin deux mille neuf par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M.	QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN.

M. HANOTIAU.