

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 196.175 du 17 septembre 2009

A. 192.351/XIII-5254

En cause : **la Société anonyme DOG'S PARADISE INN,**

ayant élu domicile chez
Me Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Ottiamont 9
5140 Sombreffe,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Etienne ORBAN de XIVRY et
Jean-François CARTUYVELS, avocats,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 14 avril 2009 par la société anonyme DOG'S PARADISE INN qui demande au Conseil d'Etat d'ordonner la suspension de l'exécution et d'annuler le "permis d'environnement qui lui a été délivré par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme en date du 17 février 2009 statuant sur le recours introduit par Monsieur Stéphan DAMBRUOSO en date du 13 novembre 2008 contre l'arrêté du 22 octobre 2008 du collège communal de Silly accordant le permis d'environnement visant à maintenir en activité un chenil et une pension pour chiens (REC.PE/08/187)";

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 12 août 2009, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 14 septembre 2009 à 10.00 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me D. BRUSSELMANS, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me P. MOËRYNCK, loco Mes E. ORBAN de XIVRY et J.-Fr. CARTUYVELS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

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

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 de la demande se présentent comme suit :

1. La S.A. DOG'S PARADISE INN, dont le siège social est établi à Thoricourt (Silly), rue des Panottes, 28, exploite à cette adresse une entreprise d'élevage de chiens et de pension pour ces animaux.

Son administrateur, Valérie SAUVEUR, a obtenu le 1^{er} août 1990 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Silly un permis de bâtir portant sur la construction d'une pension pour animaux en extension d'une habitation. Le Conseil d'Etat a rejeté le recours en annulation formé contre ce permis par son arrêt n/ 42.091 du 26 février 1993.

Le terrain sur lequel l'entreprise est exploitée est situé pour sa plus grande partie en zone d'habitat à caractère rural et pour le reste en zone agricole au plan de secteur de Ath-Lessines-Enghien du 17 juillet 1986. Sur les parcelles contiguës sont implantées des maisons d'habitation.

Dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, modifié par l'arrêté du 22 décembre 2005, l'exploitation est classée sous la rubrique 01.39.04 qui range en classe 2 les chenils, refuges, pensions pour animaux lorsque le bâtiment ou

toute autre infrastructure d'hébergement compte dix chiens ou plus âgés de plus de huit semaines, la rubrique 01.3 étant intitulée : "Animaux ne relevant pas du secteur de l'agriculture".

2. Le 15 juillet 2008, la S.A. DOG'S PARADISE INN introduit auprès de l'administration communale de Silly une demande de permis d'environnement pour maintenir en activité un chenil et une pension pour chiens dans son établissement situé rue des Panottes, 28 à Thoricourt. La demande est transmise au fonctionnaire technique le 16 juillet 2008 et reçue par lui le 17 juillet 2008.

L'activité pour laquelle l'autorisation est sollicitée consiste en l'exploitation, sur des parcelles cadastrées section C, n^{os} 216C, 218E et 218G, d'un bâtiment, d'une capacité d'environ 32 mètres sur 6,50 mètres, contenant 14 enclos et une maternité qui peuvent héberger 48 chiens et 12 chiots. La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement précise que les chiens disposent à partir de leur enclos des "libres parcours sur des terrasses" et que "trois fois par jour, les chiens peuvent aller sur des parcours extérieurs".

3. L'auteur de l'accusé de réception d'une demande complète et recevable, délivré le 31 juillet 2008, considère qu'il n'y a pas lieu d'imposer la réalisation d'une étude d'incidences.

4. Lors de l'enquête publique qui est organisée du 18 août au 2 septembre 2008, sont déposées des pétitions et des lettres individuelles qui tantôt soutiennent le projet, tantôt s'y opposent.

5. Le 22 août 2008, la direction générale de l'agriculture émet l'avis suivant : "Projet non agricole. Pas de remarque. Avis favorable". La direction de la prévention des pollutions (cellule bruit) remet le 15 septembre 2008 un avis favorable sous conditions : elle considère que la principale source d'émissions sonores réside dans les aboiements des chiens des particuliers lorsque ceux-ci sont à l'extérieur du chenil et qu'ils peuvent percevoir une activité à l'extérieur; de manière à réduire ces émissions, elle propose le placement d'un écran empêchant les chiens d'avoir une vue sur le voisinage.

6. Le 9 octobre 2008, le fonctionnaire technique proroge le délai pour le dépôt du rapport de synthèse.

7. Le 10 octobre 2008, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable "sous réserve du respect de toutes les dispositions requises en vue d'assurer pleinement la sécurité, de prévenir toutes nuisances et d'obvier aux inconvénients que pourrait présenter l'exploitation pour le voisinage".

8. Le 14 octobre 2008, le fonctionnaire technique transmet son rapport de synthèse qui propose d'accorder le permis d'environnement moyennant le respect des conditions qu'il énumère.

9. En sa séance du 22 octobre 2008, le collège communal de Silly autorise la S.A. DOG'S PARADISE INN à maintenir en activité un chenil et une pension pour chiens dans l'établissement situé rue des Panottes, 28, moyennant le respect de conditions.

L'article 4 de l'arrêté du 22 octobre 2008 énonce la condition particulière d'exploitation suivante :

- " - La mise en œuvre du permis est subordonnée au placement immédiat d'un écran de minimum 1m20 de hauteur autour de l'établissement et empêchant les chiens d'avoir une vue sur le voisinage.
 - Le nombre de chiens présents sur le site ne peut dépasser 30 avec une tolérance à 40 avec les chiots (I021) du plan. Le plan de l'article 2 sera adapté en conséquence.
 - La sortie des chiens (extérieur) n'est autorisée qu'à partir de 7h30 en semaine et 8h30 (week-end et jours fériés).
 - La rentrée des chiens (intérieur) devra se faire au plus tard à 19 h (entre octobre et avril) et 21 h (entre mai et septembre).
- Si ces conditions d'exploitation ne sont pas respectées, le collège communal se réserve le droit de suspendre le permis".

10. Par une lettre envoyée le 13 novembre 200 et reçue à l'administration le lendemain, Monsieur et Madame Stéphan DAMBRUOSO-BALLIEU demeurant Thoricourt, rue des Panottes, 26/B, voisins immédiats de l'établissement autorisé, introduisent auprès du Gouvernement un recours administratif contre la décision du 22 octobre 2008 du collège communal de Silly en se plaignant des nuisances causées par les aboiements des chiens et en demandant que les horaires de sortie des chiens soient revus, que "l'on fasse quelque chose contre les aboiements" et qu'une nouvelle enquête acoustique soit réalisée à un moment plus approprié.

11. Le 11 décembre 2008, la cellule "Aménagement-Environnement" de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie confirme l'avis favorable du fonctionnaire délégué.

12. Le 19 décembre 2008, la direction des eaux de surface de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement émet un avis favorable sous conditions.

13. Le 5 janvier 2009, le fonctionnaire technique proroge le délai pour le dépôt du rapport de synthèse.

14. Le 2 février 2009, le fonctionnaire technique transmet son rapport de synthèse dans lequel il propose de modifier les conditions particulières d'exploitation énoncées dans le permis d'environnement délivré en première instance. Les modifications concernent notamment les horaires de sortie des chiens et l'implantation des brise-vues.

15. Le 13 février 2009, le Ministre de la Région wallonne chargé de l'agriculture, de la ruralité, de l'environnement et du tourisme accueille le recours et modifie les conditions particulières d'exploitation. Il s'agit de l'acte attaqué. On y lit les motifs suivants :

" Considérant que ces dispositions sont insuffisantes pour limiter les nuisances sonores à un niveau acceptable pour les riverains proches; qu'en effet, les horaires de sorties imposés sont extrêmement étendus; que, d'autre part, un écran d'une hauteur d'1m20 semble insuffisant pour occulter les vues sur les parcelles voisines; qu'il convient donc de modifier les conditions susmentionnées de manière à minimiser l'impact du projet en termes de nuisances sonores, principalement en ce qui concerne les aboiements de chien;

Considérant, par ailleurs, que les conditions particulières proposées par la Direction des Eaux de surface de la DGARNE sont adéquates et pertinentes, qu'il convient de modifier l'arrêté querellé en ce sens;

Considérant donc que, d'un point de vue environnemental, le projet peut être autorisé moyennant l'imposition de conditions particulières adéquates";

Quant au dispositif, il convient d'en reproduire l'extrait suivant :

" Article 2. La décision querellée est MODIFIÉE.

Le premier tiret de l'article 4 de l'arrêté querellé est abrogé et remplacé par :

« - Les parcelles sont ceinturées par des brise-vues opaques afin que les chiens ne puissent voir à l'extérieur et, partant, réagir ou aboyer intempestivement à tout mouvement. Il appartient à l'exploitant de déterminer la hauteur adéquate de ces brise-vues en fonction de leur positionnement sur le site et en tenant compte des types de chiens accueillis»;

Les troisième et quatrième tirets relatifs aux horaires de sortie et de rentrée des chiens de l'article 4 de l'arrêté querellé sont abrogés et remplacés par :

« - Les chiens ne sont jamais admis à l'extérieur après les heures normales de travail quotidiennes, soit le soir et la nuit entre 19 h et 9 h »;

[...]

Article 3. Les autres dispositions de l'arrêté querellé sont confirmées";

Considérant que la partie adverse soutient que la requérante a omis d'exercer un recours préalable à la saisine du Conseil d'Etat; qu'elle fait valoir que la requérante semble poursuivre la réformation de l'acte attaqué en vue de l'obtention d'une modification de conditions d'exploitation et qu'elle aurait dû solliciter directement la modification qu'elle appelle de ses vœux, sans faire le détour par une procédure au Conseil d'Etat, en actionnant le mécanisme prévu aux articles 65 et 67 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;

Considérant que les articles 65 et suivants du décret relatif au permis d'environnement n'établissent pas de recours administratif contre la décision par laquelle le Gouvernement exerce sa compétence de réformation sur recours réglée à l'article 40 du même décret; que le recours est recevable;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration, de l'erreur de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la contradiction dans les motifs ainsi que de l'absence d'examen concret et raisonnable du dossier; qu'elle observe que la motivation de la condition qui réduit les horaires de sortie des chiens tient en quelques mots rapportés ci-dessus; que, dans le développement du moyen contenu dans la requête, elle ne met pas en doute le risque de nuisance sonore causé par les aboiements; qu'elle relève toutefois que le juge de paix d'Enghien a rejeté une action en troubles de voisinage dirigée contre elle par plusieurs riverains; qu'elle critique la mesure prise pour contenir ce risque et estime, pour sa part, que, durant la période estivale, l'allongement de la durée d'enfermement des chiens va provoquer un énervement de nature à causer des aboiements et des hurlements plus fréquents, de telle sorte que la restriction accentuera les nuisances sonores qu'elle vise à éviter ou prévenir; que la requérante précise que les chiens les moins patients communiqueront leur énervement aux chiens les plus calmes, que l'activité d'élevage concerne des chiens de la race "barzoï", soit des lévriers qui ont besoin d'espace, et que laisser enfermés des chiens en pension pendant quatorze heures est contraire au bien-être animal;

Considérant que la partie adverse répond que les conditions imposées par l'acte attaqué sont similaires à celles qui sont généralement imposées pour ce type d'établissement, que la limitation des horaires de sortie a pour objectif de limiter les nuisances sonores dues aux aboiements, que l'affirmation de la requérante relative à l'augmentation des nuisances par l'effet de la modification de l'horaire de sortie des chiens ne repose sur aucun fondement et procède d'une substitution de motif, que la requérante occulte le fait que les sorties de chiens sont autorisées toute la journée de 9 heures à 19 heures, que le moyen constitue une critique d'opportunité et que les conditions imposées par l'acte attaqué sont à peine plus restrictives que celles qui le furent par le collège communal, sans que la requérante en remette l'opportunité en cause;

Considérant que l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire estime que celle-ci n'appelle que des débats succincts; qu'en son rapport déposé sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, il conclut que le moyen unique n'est pas fondé;

Considérant que le moyen unique de la requête critique l'arrêté attaqué en ce que celui-ci, réformant notamment sur ce point la décision du collège communal, impose comme condition d'exploitation des "horaires de sortie et de rentrée des chiens", en vue de limiter les nuisances sonores dues aux aboiements; que la requérante lui reproche d'avoir interdit que ses chiens soient admis à l'extérieur après les heures normales de travail quotidiennes, soit le soir et la nuit entre 19 heures et 9 heures alors que la décision du collège communal prévoyait que les chiens pouvaient sortir à partir de 7 heures 30 en semaine et à partir de 8 heures 30 le week-end et les jours fériés et devaient être rentrés au plus tard à 19 heures entre octobre et avril et à 21 heures entre mai et septembre;

Considérant que le chenil et la pension pour chiens sont implantés, pour leur plus grande partie, en zone d'habitat à caractère rural; qu'il n'est pas contesté que l'activité en question ne relève pas de l'agriculture; que lorsque l'activité ne relève pas de l'agriculture, elle ne peut être autorisée, en zone d'habitat à caractère rural, que si elle est compatible avec le voisinage; qu'il est légitime que, confrontée à des plaintes de voisins et saisie d'un recours émanant de deux d'entre eux visant les aboiements des chiens, la partie adverse se soit préoccupée d'énoncer des conditions particulières d'exploitation susceptibles de rendre l'exploitation compatible avec le voisinage par la limitation des inconvénients dont l'existence n'est pas contestée par le moyen; que l'existence d'une décision du juge de paix qui rejette une action pour troubles de

voisinage dirigée contre la requérante par plusieurs riverains au nombre desquels le recourant voisin ne s'était pas joint n'est pas de nature à priver l'autorité administrative de son devoir de prendre, en application du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, les mesures nécessaires pour assurer la prévention et la réduction de la pollution, la protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement classé est susceptible de causer et notamment d'établir des conditions particulières d'exploitation; que le moyen n'est d'ailleurs pas pris de la violation de cette décision judiciaire;

Considérant que pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, le permis d'environnement doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise;

Considérant que la décision attaquée contient l'énoncé des motifs qui justifient la condition relative aux horaires de sortie; qu'on y lit que les motifs du recours portent exclusivement sur les nuisances sonores et que le recourant, "voisin immédiat de l'exploitation, se plaint de ce que les chiens aboient lorsqu'ils sont à l'extérieur du chenil et qu'ils perçoivent une présence dans le voisinage"; que l'acte attaqué exprime encore que les dispositions arrêtées en première instance sont "insuffisantes pour limiter les nuisances sonores à un niveau acceptable pour les riverains proches" et explique "que les horaires de sorties imposés sont extrêmement étendus" et que "un écran d'une hauteur d'1m20 semble insuffisant pour occulter les vues sur les parcelles voisines"; qu'il décide "de modifier les conditions susmentionnées de manière à minimiser l'impact du projet en termes de nuisances sonores, principalement en ce qui concerne les aboiements de chien"; que la décision est motivée;

Considérant que, du point de vue de la lutte contre les nuisances sonores, la condition relative aux horaires de sortie n'apparaît pas inadéquate dès lors que l'interdiction de sortie concerne des moments habituellement destinés au repos et que le bruit de l'aboiement sera normalement mieux atténué si les trente chiens sont hébergés dans un local clos que s'ils se trouvent à l'extérieur sur des terrains voisins de ceux des réclamants; qu'il n'est pas davantage démontré que la condition particulière d'exploitation serait inadéquate en considération des caractéristiques de l'installation

concernée qui héberge trente chiens adultes, de son implantation géographique à proximité immédiate de maisons d'habitation et des conditions locales de l'environnement;

Considérant, quant à la durée de l'interdiction de sortie, que la décision attaquée tente légitimement de réaliser un compromis entre la fonction résidentielle des lieux et les besoins de l'exploitation dans une zone d'habitat à caractère rural; que l'attestation médicale jointe à la requête en annulation suggère certes un "enfermement" la nuit "d'environ" 8 à 10 heures maximum; qu'il n'est toutefois pas établi que l'interdiction de sortir les chiens la nuit pendant quatorze heures d'affilée serait totalement incompatible avec le bien-être animal; que si tel était le cas et que le compromis précité en devînt impossible, le refus du permis d'environnement devrait être envisagé; que la requérante n'a d'ailleurs pas formé de recours contre la décision du collège communal alors que l'horaire imposé par celle-ci dépassait aussi le maximum suggéré de dix heures; que la partie requérante n'établit pas que la condition critiquée reposerait sur une erreur de fait ou sur une erreur manifeste d'appréciation, pas plus qu'elle ne dénonce la violation éventuelle d'une disposition déterminée de la réglementation relative au bien-être animal;

Considérant que le moyen s'analyse en une critique de pure opportunité qui échappe à la compétence du Conseil d'Etat, auquel il n'appartient pas de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative sauf l'erreur de fait ou de droit et sauf l'erreur manifeste d'appréciation, non établies en l'espèce;

Considérant qu'il ressort des débats succincts que le Conseil d'Etat peut partager les conclusions du rapport et trancher définitivement l'affaire; qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

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

M.	PAQUES,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

M. PAQUES.