

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 218.284 du 1^{er} mars 2012

A. 168.247/XIII-3989

En cause : **DENAMUR** Olivier,
ayant élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,

contre :

le Collège provincial de la Province du Hainaut,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue Georges Henri 431
1200 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 novembre 2005 par Olivier DENAMUR qui demande l'annulation de la décision de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 25 août 2005 réformant la délibération du collège des bourgmestre et échevins de Merbes-le-Château du 16 novembre 1998 et refusant au requérant l'autorisation d'exploiter un poulailler d'engraissement de dix-sept mille neuf cents poulets ainsi qu'un dépôt de cinq mille litres de fuel en un réservoir métallique aérien à double paroi, 18, rue des Assinthes à Merbes-le-Château;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties, la lettre valant dernier mémoire de la partie requérante ainsi que la lettre valant demande de poursuite de la procédure de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 9 janvier 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 février 2012 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. TISON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me A.-L. MAHIEU, loco Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, 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. Le 9 juin 1998, le requérant introduit une demande de permis d'exploiter un poulailler d'une capacité de dix-sept mille neuf cents volailles ainsi qu'un réservoir aérien de mazout 18, rue des Assinthes à Merbes-le-Château. Selon la nomenclature en vigueur à l'époque, il s'agissait d'établissements de deuxième classe, 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 du 10 septembre 1979, le site du projet 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 le 19 avril 1999, l'administrateur de la société anonyme (S.A.) PHOENIX COMMUNICATION, qui tient des séminaires dans le proche 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 a obtenu 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 se prononce favorablement sur la demande de permis d'exploiter, en assortissant toutefois sa décision de nombreuses conditions particulières.

6. Trois recours en réformation ont été portés devant la députation permanente du conseil provincial du Hainaut, l'un par la S.A. PHOENIX COMMUNICATION, représentée par Me Dominique LAGASSE, l'autre par seize riverains représentés par Me Bertrand DUJARDIN, 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 des bourgmestre et échevins ainsi qu'au besoin en terres d'épandage, jugé sous-évalué. Il est aussi demandé qu'une étude d'incidences soit ordonnée par la députation permanente. L'avocat du bénéficiaire du permis fait part à l'autorité provinciale de ses observations sur ces griefs.

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 (D.G.R.N.E.) du ministère de la Région wallonne, revient sur un premier avis favorable en émettant des réserves sur un risque de contamination des nappes phréatiques.

8. Le 10 juin 1999, la députation permanente réforme la décision du collège des bourgmestre et échevins et refuse au requérant l'autorisation sollicitée.

9. Cette décision est annulée par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 133.668 du 8 juillet 2004, aux motifs suivants :

" [...]

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 d'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(s) 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".

10. Le 25 août 2005, l'autorité provinciale a refusé à nouveau l'autorisation d'exploiter. Il s'agit de l'acte attaqué. Cette décision se présente comme suit :

- " Vu son arrêté du 10 juin 1999 accueillant les recours introduits par :
- la S.A. Phoenix Communication dont le siège social est situé rue Max Buzet, 2bis à LA BUISSIÈRE, représentée par la Société d'Avocats JANSON Baugniet, Chaussée de La Hulpe, 187, à 1170 BRUXELLES;
 - Bertrand DUJARDIN, Avocat, rue Albert 1^{er}, n° 48 à ERQUELINNES, représentant divers requérants;
 - GODEAU Jean-Bernard, représentant la Régionale Ecolo de THUIN-CHIMAY-BINCHE

et infirmant l'arrêté, en date du 16 novembre 1998, par lequel le Collège échevinal de MERBES-LE-CHATEAU accorde à M. DENAMUR Olivier, l'autorisation d'exploiter rue des Assinthes, n° 19 à 6567 MERBES-LE-CHATEAU, un poulailler d'engraissement de 17.900 poulets ainsi qu'un dépôt de 5.000 litres de pétrole de chauffage en un réservoir métallique aérien à double paroi;

Vu l'arrêt n° 133.668 du 8 juillet 2004 par lequel le Conseil d'Etat annule la décision susvisée du Collège provincial du 10 juin 1999 au motif que la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi le Collège provincial s'est écarté des «conclusions positives» émanant des autorités consultées lors de l'instruction administrative;

Considérant dès lors qu'il y a lieu de statuer à nouveau sur les recours susvisés;

Vu la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement;

Vu le certificat du Collège échevinal attestant que ces recours ont été rendus publics;

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 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 donc que 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 permettraient 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 1 de l'arrêté par de nouvelles conditions;

Considérant actuellement que l'épandage des effluents d'élevage est régi par les dispositions de l'A.G.W. du 10 octobre 2002 relatif à la gestion durable de l'azote en agriculture;

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

Considérant qu'une visite sur place a été effectuée par le chargé de mission du Député permanent rapporteur en charge de ce dossier;

Considérant que l'accès au site s'établit en empruntant les voiries 1 et 2 répertoriées sur la carte intitulée : «carte reprenant l'implantation du projet et l'environnement immédiat du site» figurant dans la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement et annexée au présent arrêté;

Considérant que la voirie n° 1 consiste en un sentier de terre nullement adapté au trafic prévu;

Considérant que la voirie n° 2 est également un sentier de terre, lequel n'est accessible qu'en empruntant une voirie de type urbain (rue des Assinthes) et/ou en traversant la cité sociale de MERBES-LE-CHATEAU;

Considérant qu'il y a lieu de considérer la proximité d'habitations tant privées (lesquelles, à vol d'oiseau, sont très proches du projet et de plus situées en contrebas par rapport à l'implantation projetée), que de caractère social (il faut traverser une cité pour accéder au bâtiment projeté);

Considérant que le demandeur dispose d'autres terrains sur lesquels l'implantation du projet s'avérerait plus judicieuse dans la mesure où leur accès ne causerait pas des désagréments et inconvénients à attendre inévitablement de la situation ici choisie et excédant une charge normale de voisinage, vu l'état inadapté des voiries 1 et 2 susvisées;

Considérant, ainsi, que la parcelle répertoriée 4 sur le document de déclaration de superficie autorise une autre implantation du projet, avec un accès direct (à l'ouest de la parcelle, par exemple), sans devoir emprunter les voiries susvisées 1 et 2;

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

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

[...]"

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt du requérant au recours; qu'elle observe que le second moyen est pris de la méconnaissance du délai raisonnable et que ce moyen doit être examiné par priorité pour tenir à la compétence de l'auteur de l'acte; qu'elle soutient que l'accueil de ce moyen l'empêcherait de statuer à nouveau et contraindrait le requérant à introduire une nouvelle demande ab initio, de sorte que l'arrêt ne présente aucun intérêt pour le requérant;

Considérant que le requérant réplique que la fin de non-recevoir participe d'une confusion entre l'intérêt au recours et l'intérêt au moyen; qu'à ses yeux, la décision qui fait l'objet du recours lui cause incontestablement grief étant donné qu'elle s'oppose à la réalisation de son projet;

Considérant que le raisonnement de la partie adverse serait pertinent si le délai jugé anormal avait précédé la décision prise en première instance; que, dans ce cas, il se déduirait nécessairement de l'arrêt d'annulation que la procédure devrait être recommencée ab initio, par l'introduction d'une nouvelle demande, étant donné que la confirmation sur recours ne pourrait avoir pour conséquence de purger le vice affectant la première étape de la procédure; que, en revanche, si la même irrégularité vicia la décision prise sur recours, comme il est soutenu en l'espèce, l'autorisation délivrée en première instance devient définitive; que le requérant y a tout intérêt puisque si ce moyen est fondé, cette décision lui est favorable;

Considérant toutefois, que, en cas d'annulation sur le second moyen, les opposants au projet, mais aussi le requérant qui entendrait contester la légalité des conditions qui lui avaient été imposées en première instance, devraient être reçus à s'en prendre directement, devant le Conseil d'Etat, à la décision du collège de Merbes-le-Château du 16 novembre 1998;

Considérant que la requête est recevable;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation du principe général de droit suivant lequel il appartient à l'autorité de se prononcer dans un délai raisonnable; qu'il observe que, en l'espèce, plus d'un an a séparé l'arrêt d'annulation de la première décision de celle qui fait l'objet du nouveau recours, alors spécialement que les motifs de l'acte attaqué sont sommaires et fondés sur de "grossières erreurs de fait";

Considérant que la partie adverse rappelle que la notion de délai raisonnable est relative et dépend de la complexité du dossier, des mesures d'instruction et de l'attitude du demandeur; qu'elle soutient que la qualité de la décision contestée, qui peut être critiquée par d'autres moyens, ne figure pas au nombre de ces critères; qu'elle fait valoir que, en l'espèce, c'est dès le 5 août 2004 que l'autorité provinciale s'est réunie pour étudier l'arrêt d'annulation, prononcé le 8 juillet de la même année, et prendre connaissance d'une lettre d'un riverain ainsi que des résultats d'une visite des lieux;

Considérant que le requérant note que la partie adverse reconnaît avoir disposé de tous les éléments pour se prononcer dès le 5 août 2004, alors qu'elle a attendu jusqu'au 25 août 2005 pour le faire;

Considérant que l'appréciation du délai raisonnable est fonction de la possibilité, pour l'autorité administrative, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause, mais aussi de circonstances particulières; qu'à titre indicatif, il peut aussi être observé que, dans le régime d'autorisation qui a succédé au permis d'exploiter réglé par l'ancien règlement général pour la protection du travail, le terme imparti à l'autorité de recours, qui est certes le Gouvernement wallon, est, pour les installations de seconde classe qui ne font pas l'objet d'une demande de permis unique, de septante jours en vertu de l'article 40 du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;

Considérant que, en l'espèce, l'importance relative des enjeux et la simplicité de la procédure ne permettent pas d'expliquer que la partie adverse ait attendu plus d'un an pour se prononcer à nouveau sur le recours dont elle était saisie, alors que les motifs de l'arrêt d'annulation ne la contraignaient pas d'accomplir des devoirs complémentaires mais uniquement à mieux se justifier; que, ni la décision d'envoyer un agent sur place, ni le moment choisi pour décider de cette visite ou pour y procéder ne sont non plus de nature à expliquer le caractère tardif de la décision prise; 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 25 août 2005 réformant la délibération du collège des bourgmestre et échevins de Merbes-le-Château du 16 novembre 1998 et refusant au requérant l'autorisation d'exploiter 18, rue des Assinthes, un poulailler d'engraissement de dix-sept mille neuf cents poulets ainsi qu'un dépôt de cinq mille litres de fuel en un réservoir métallique aérien à double paroi.

Article 2.

Un recours au Conseil d'Etat est ouvert contre la délibération du collège des bourgmestre et échevins de Merbes-le-Château du 16 novembre 1998 visée à l'article 1^{er}.

Article 3.

Ce présent arrêt est notifié au collège communal de la commune de Merbes-le-Château.

Article 4.

Dans les quinze jours de la notification prévue à l'article 3, les articles 1^{er} à 4 des dispositifs du présent arrêt seront publiés dans les formes prévues pour la publication des décisions du collège communal.

Article 5.

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

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

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

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.