

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 234.729 du 12 mai 2016

A. 209.675/XIII-6700

En cause : **QUOIDBACH** Alain,
ayant élu domicile chez
Me Xavier CLOSE, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège,

contre :

la Commune de Flémalle.

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 août 2013 par Alain QUOIDBACH qui demande l'annulation de la décision du collège communal de Flémalle du 23 octobre 2009 refusant le permis d'environnement qu'il sollicitait en vue de détenir dix-huit serpents non venimeux répartis en dix terrarium dans une maison d'habitation située rue des Cahottes, 21 à Flémalle;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le rapport de M. QUINTIN, 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;

Vu la demande de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section, de mettre en œuvre la procédure organisée par l'article 14quinquies du règlement général de procédure;

Vu la lettre du 2 octobre 2015 notifiant à la partie adverse que la chambre va statuer sur l'annulation de l'acte attaqué, à moins qu'elle ne demande à être entendue;

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

Considérant que, le 2 avril 2015, la partie adverse a reçu le rapport du premier auditeur dans lequel l'annulation est proposée;

Considérant que le premier auditeur-rapporteur estime que le moyen unique de la requête est fondé; que dans son rapport il résume ledit moyen comme suit :

" Le moyen unique de la requête dénonce l'erreur manifeste d'appréciation, l'absence de motifs exacts, pertinents et légalement admissibles susceptibles de fonder le refus de permis et la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le requérant rappelle que les serpents détenus par lui et visés par la demande de permis le sont en terrarium verrouillés et sont non-venimeux, que comme l'indique l'acte attaqué, le service communal de l'urbanisme, la police locale et le service environnement de la police fédérale ont examiné les lieux et ont remis un avis positif quant au respect des mesures de détention et quant au bien-être des animaux détenus et que le fonctionnaire délégué a remis un avis favorable en date du 10 août 2009, «pour autant que les conditions d'habitabilité et de sécurité de voisinage soient respectées», et a donc estimé que le projet était compatible avec la zone.

Il ajoute que le rapport de synthèse du 13 octobre 2009 du fonctionnaire technique, lui aussi favorable, conclut à la délivrance du permis et il invoque les motifs de la proposition de permis, qu'il cite :

«Considérant que le fonctionnaire délégué remet un avis favorable à cette demande pour autant que les conditions d'habitabilité et de sécurité de voisinage soient respectées;

Considérant que les remarques émises lors de l'enquête publique concernant l'élevage important de serpents, le risque de l'augmentation des spécimens détenus et le risque de fuites, le risque d'élevage de rongeurs pour les nourrir et les problèmes d'hygiène inhérents, l'impact négatif sur la tranquillité et la sécurité du quartier;

Considérant que ces observations sont compréhensibles mais non fondées; que des conditions d'exploitation sont imposées par la présente décision pour minimiser les impacts de l'exploitation sur le milieu environnant;

Considérant par ailleurs que les serpents sont logés dans des terrariums verrouillés sous clé;

Considérant que ces terrariums sont disposés de telle manière à ce qu'ils soient inaccessibles à toute personne étrangère et aux enfants sans l'accord préalable de l'exploitant et en son absence;

Considérant que la gestion des déchets résultant de l'exploitation doit être conforme à la législation en vigueur;

Considérant que l'alimentation des serpents est achetée dans un magasin spécialisé; qu'il n'y a aucun élevage de rats, de souris ou de vermines dans l'établissement et que le risque de leur propagation est nul;

Considérant par ailleurs qu'il résulte de la visite des lieux réalisée le 11 août 2009 par le service communal de l'aménagement du territoire de Flémalle, accompagné du commissaire de la police locale et du service environnement de la police judiciaire, un avis positif unanime quant au respect des mesures de détention et du bien-être des animaux détenus;

Considérant que cet élevage de serpents est à titre privé; que cette activité n'est pas réalisée à des fins commerciales;

Considérant que l'exploitant respecte la convention de Washington et qu'il dispose des documents requis pour chaque spécimen détenu;

Considérant que le nombre maximal de serpents est limité à dix-huit;

Considérant que le strict respect des conditions générales, sectorielles et intégrales en vigueur et des conditions particulières énumérées ci-après est de nature à réduire dans une mesure suffisante les inconvénients pouvant résulter de l'exploitation de l'établissement;

Considérant qu'en ce qui concerne les inconvénients non visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, il y a lieu d'observer que la permission administrative accordée dans le cadre dudit décret est indépendante des autorisations spéciales éventuellement requises en vertu d'autres obligations légales ou réglementaires et du respect des règlements généraux et communaux en vigueur;

Considérant que ladite permission administrative ne préjudicie pas au droit des tiers, lesquels peuvent recourir aux juridictions civiles ordinaires;

Considérant que les prescriptions et conditions auxquelles est subordonné le permis sont suffisantes pour garantir la protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'environnement, à la population vivant à l'extérieur de l'établissement et aux personnes se trouvant à l'intérieur de celui-ci, sans pouvoir y être protégées en qualité de travailleur».

Le requérant en conclut que l'analyse objective des risques liés au projet aboutirait à la conclusion que le permis peut être délivré.

Il admet que l'enquête publique a suscité des réactions négatives, mais il soutient que celles-ci sont rencontrées de manière précise dans le rapport de synthèse et qu'elles apparaissent, aux termes de ce rapport, comme «non-fondées».

Selon la requête, les motifs de l'acte attaqué destinés à justifier le refus de permis seraient soit inadmissibles, soit dénués de pertinence et, sur le plan de motivation formelle, ils ne permettraient pas de justifier adéquatement la décision de refuser le permis.

Quant aux risques de fuites, le requérant oppose la motivation de la décision attaquée au rapport de synthèse dont il déduit que les risques de fuite sont extrêmement limités et que des dispositions sont prises pour que, si une fuite devait néanmoins survenir, elle n'ait aucune conséquence pour l'homme et pour l'environnement. Il reproche à l'acte attaqué de se contenter, pour contester l'avis favorable du fonctionnaire technique quant à la sécurité de la détention, d'affirmer que nul n'est à l'abri d'un oubli ou d'une négligence, alors que si un accident étant toujours possible, il ne peut suffire à lui seul à justifier un refus de permis unique puisque le risque d'accident est inhérent à toute activité humaine, même excellemment étudiée et maîtrisée. Il en conclut que l'autorité administrative ne peut raisonnablement se contenter, pour refuser un permis d'environnement, de la simple affirmation qu'une négligence est toujours possible mais elle devrait aussi

se pencher sur la probabilité d'une telle négligence, et sur ses éventuels résultats, pour juger de l'acceptabilité des risques d'une activité.

Le requérant estime qu'en l'occurrence, l'instruction administrative a révélé le caractère peu probable d'une fuite de serpent, des mesures étant par ailleurs imposées à cet effet et qu'une telle fuite ne pourrait en outre avoir aucune conséquence grave puisque, notamment, les serpents en question en présentent aucun danger pour l'homme.

Le requérant déclare aussi que, même si l'acte attaqué n'aborde pas ces questions, les serpents visés par la demande sont certes capables de mordre et de tuer des petits rongeurs (et plus rarement des oiseaux) par strangulation, mais qu'ils ne sont pas venimeux, qu'ils sont dotés d'une dentition «aglyphe», c'est-à-dire dépourvue de crochets à venin, que leurs morsures ne peuvent par conséquent qu'être superficielles, que compte tenu de leur poids et de leur taille réduite, ils ne représentent aucun danger d'asphyxie pour un être humain, enfant ou adulte. Il ajoute que ces serpents doivent être détenus dans des conditions de chaleur et d'humidité précises, qu'en cas d'évasion d'un serpent à l'extérieur de son habitation, il ne pourrait survivre, dans le meilleur des cas (forte chaleur et taux d'humidité important), que quelques jours aux conditions climatiques et qu'il ne survivrait probablement pas à une rencontre avec un chat ou un chien.

Il invoque ensuite l'arrêt n° 222.929 du 20 mars 2013, au sujet de la décision ministérielle statuant sur le recours introduit par lui et comportant un motif comparable à celui ici discuté : «l'examen objectif et concret établit [...] que le 'risque de fuite' est réduit; que, certes, il ne peut être totalement exclu; que toutefois, la fuite de ces serpents non venimeux n'est pas en elle-même constitutive d'un risque d'atteinte à la santé de l'homme et de l'environnement».

Il en conclut que «le motif de l'acte attaqué selon lequel nul n'est à l'abri d'un oubli ou d'une négligence est donc insuffisant ou, à tout le moins, insuffisamment étayé en la forme, pour justifier un refus de permis».

Le requérant plaide ensuite que les principes de précaution et de prévention seraient invoqués à mauvais escient par le collège communal.

Il affirme que le principe de prévention a bien été respecté puisque, comme l'indique la décision contestée, le formulaire de demande de permis «fait office de notice d'évaluation des incidences sur l'environnement» et que, au terme de l'examen de ce document, le fonctionnaire technique a émis l'avis que le projet ne «devait pas être considéré comme ayant un impact notable» et pouvait donc être dispensé de la réalisation d'une étude d'incidences.

Il allègue que le principe de précaution a également été respecté puisque les effets potentiellement dangereux du projet ont été identifiés avec précision et que le risque pour l'environnement et la population est bien connu : il serait pratiquement nul.

La requête critique ensuite le motif tiré de l'absence de spécialiste dans les services communaux et l'absence de réglementation spécifique.

Le requérant estime que le fait que l'administration communale ne comporte pas de spécialiste dans une matière particulière couverte par le permis d'environnement ne peut en soi justifier un refus de permis, en particulier lorsque l'exploitation en cause est, en pratique, dépourvue de tout risque pour l'homme et pour l'environnement dès lors que l'application d'un tel principe aboutirait en réalité à la fermeture de pratiquement tous les établissements visés par la nomenclature du permis d'environnement, puisqu'il est exclu qu'une administration communale engage un spécialiste pour chaque activité susceptible d'être autorisée sur son territoire.

Il soutient que la référence dans la décision attaquée [à] une éventuelle future législation liée au bien-être animal, qui limiterait les espèces de serpent pouvant être détenues, est dépourvue de pertinence, puisqu'il n'appartient pas au collège d'appliquer une législation dont le contenu n'est même pas encore déterminé.

Le requérant conclut que :

«7. Le refus de permis est donc dépourvu de tout motif exact, pertinent et légalement admissible.

Il résulte donc d'une erreur manifeste d'appréciation quant au caractère acceptable du projet au regard de ses incidences sur l'environnement et sur la population.

Il est, en tout état de cause, inadéquatement motivé en la forme, puisqu'il n'indique aucun motif susceptible de justifier que l'autorité communale s'écarte du rapport de synthèse favorable délivré par le fonctionnaire technique, concluant quant à lui à la délivrance du permis».";

qu'il examine ensuite le moyen comme suit :

" La critique principale que le moyen adresse au refus attaqué reproche à la motivation en la forme de celui-ci de ne pas indiquer de motif susceptible de justifier que l'autorité communale s'écarte du rapport de synthèse favorable du fonctionnaire technique, concluant quant à lui à la délivrance du permis d'environnement. La requête dénonce uniquement, outre l'erreur manifeste d'appréciation et l'absence de motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, la violation de la seule loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En revanche, la requête en annulation ne dénonce pas la violation de l'article 35, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, qui dispose que :

«Si l'autorité compétente s'écarte du rapport de synthèse, elle en précise les motifs».

Comme l'indiquent la rédaction de l'article, qui entend viser la «décision» de l'autorité compétente, et l'intitulé de la section 4 dans laquelle il s'insère, la disposition doit être comprise comme exigeant que ces motifs figurent dans l'acte lui-même.

En vertu de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1991, celle-ci «ne s'applique aux régimes particuliers imposant la motivation formelle de certains actes administratifs que dans la mesure où ces régimes prévoient des obligations moins contraignantes que celles organisées par les articles précédents» (de la loi du 29 juillet 1991).

Pris à la lettre, le moyen est donc dépourvu de pertinence en tant qu'il vise la loi du 29 juillet 1991. D'un autre côté, un moyen dénonçant un vice dans la motivation en la forme, n'étant pas d'ordre public, ne peut pas être soulevé d'office par le Conseil d'Etat.

Le moyen dénonçant la violation de l'obligation de motiver en la forme la décision, ne pourra donc être admis que s'il est interprété comme étant légalement pris de la violation de l'article 35 du décret du 11 mars 1999.

en l'espèce, le rapport de synthèse rédigé en première instance le 13 octobre 2009 proposait d'accorder le permis d'environnement, moyennant le respect des conditions qu'il énonçait. Sur le vu de la proposition de décision annexée au

rapport de synthèse, le fonctionnaire technique estimait en effet que les prescriptions et les conditions auxquelles est subordonné le permis sont suffisantes pour garantir la protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'environnement, à la population vivant à l'extérieur de l'établissement et aux personnes se trouvant à l'intérieur de celui-ci sans pouvoir y être protégées en qualité de travailleur.

Le rapport de synthèse précise que des conditions d'exploitations sont proposées pour minimiser les impacts de l'exploitation sur le milieu environnant et que les serpents sont logés dans des terrarium verrouillés sous clé.

Pour refuser le permis d'environnement demandé, la décision attaquée invoque le risque de fuites des serpents dès lors que «nul n'est à l'abri d'un oubli et/ou d'une négligence», l'absence de réglementation précise en matière de détention de reptiles et le fait que l'administration communale est dépourvue de «spécialistes» dûment formés qui seraient capables à la fois d'estimer le degré de dangerosité des espèces détenues et d'en assurer le contrôle.

L'établissement litigieux, de classe 2, a pour objet la détention de dix-huit serpents appartenant aux espèces python, boa et morelia, confinés dans des terrarium placés dans les pièces de vie d'une maison unifamiliale, située dans un quartier résidentiel et logeant des enfants; l'élevage de serpents est pratiqué à titre privé par une personne n'établissant pas avoir à cette fin des qualifications particulières en herpétologie. Il ne peut être admis dans une zone d'habitat à caractère rural que s'il est compatible avec le voisinage alors que l'enquête publique a donné lieu à des réclamations de voisins exprimant des craintes à ce sujet.

L'autorité chargée de la police des établissements classés peut assurément considérer, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, que dans ces conditions, le risque de fuites et de propagation de ces reptiles constitue objectivement un danger, une nuisance ou un inconvénient que l'établissement en cause est susceptible de causer directement ou indirectement et contre lesquels il convient de protéger l'homme et l'environnement (article 2 du décret du 11 mars 1999). Le «danger de voir les animaux s'échapper» correspondait d'ailleurs à la nature des inconvénients qui justifiait le classement de ces établissements dans l'ancienne nomenclature du règlement général pour la protection du travail.

Le problème vient de ce que la motivation de la décision attaquée ne caractérise pas la gravité du danger, de la nuisance ou de l'inconvénient dans les circonstances concrètes de la cause et en regard des mesures prises par l'exploitant et des conditions proposées dans le rapport de synthèse. On ne trouvera pas davantage d'explication dans les pièces d'un dossier administratif que la partie adverse n'a pas déposé devant le Conseil d'Etat.

Sur le vu des renseignements communiqués au Conseil d'Etat, il ne semble pas non plus que le collège communal ait vérifié si des conditions supplémentaires par rapport à celles proposées dans le rapport de synthèse, n'étaient pas de nature à apaiser, de manière moins radicale qu'un refus, ses craintes d'évasion des animaux.

Il n'apparaît donc pas que conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 et aux articles D.50 et D.64 du Code de l'environnement, le collège communal a mesuré concrètement l'importance des nuisances et a vérifié si elles étaient tolérables ou pouvaient le devenir compte tenu des conditions mises à la charge de l'exploitant, ceci impliquant une identification, une description et une évaluation effectuées «de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier» des effets directs et indirects, à court, à moyen et à long terme, de

l'implantation et de la mise en œuvre du projet (article D.66 du Code de l'environnement).

Au contraire, il semble que la partie adverse, en énonçant l'idée que «nul n'est à l'abri d'un oubli et/ou d'une négligence», a considéré que le danger de fuites des serpents implique dans tous les cas un refus de permis, ce qui équivaut à une interdiction de principe de l'exploitation soumise à autorisation.

Cette impression est corroborée par la rédaction de l'avis que le collège communal a donné le 25 septembre 2009 : «Considérant la position du collège communal de plusieurs communes avoisinantes tendant à refuser de manière systématique ce type de demande, position justifiée par le principe de protection et de précaution vis-à-vis de la population».

Le collège communal n'est pas compétent pour arrêter une telle interdiction.

Par ailleurs, le préambule de la décision attaquée vise une «décision du conseil communal de Flémalle, votée en sa séance du 15 octobre 2009 - 5^{ème} objet, invitant le collège communal à prononcer un refus de principe sur toute demande de détention de 'NAC' (Nouveaux Animaux de Compagnie) au sein de l'entité flémalloise».

Cette décision du conseil communal n'est pas produite. Une commune ne pourrait cependant prendre des mesures réglementaires sur la base de son pouvoir général de police qu'à l'égard de la divagation d'animaux «malfaisants ou féroces» (article 135, § 2, 6°, N.L.C.), ce qui nous ramène au problème de départ, la caractérisation du danger, de la nuisance ou des inconvénients présentés par les serpents en question. Rien n'établit que la décision du 15 octobre 2009 du conseil communal aurait été précédée d'une étude des risques présentés par les animaux qu'elle vise, sachant que l'expérience commune ne permet pas d'affirmer que tous les nouveaux animaux de compagnie seraient nécessairement «malfaisants ou féroces».

De même, une interdiction totale des nouveaux animaux de compagnie fondée sur l'article 135, § 2, 7°, de la nouvelle loi communale supposerait que soit identifié le «dérangement public» à combattre et décrite une importance du trouble de nature à justifier la mesure. Idem pour l'hygiène publique ou les épizooties.

Les autres considérants contenus dans le préambule de l'acte attaqué ne permettent pas davantage de justifier la décision de s'écarter du rapport de synthèse.

En ce qui concerne l'absence de liste positive des reptiles pouvant nommément être détenus, il est vrai que l'article 3bis de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, visée au préambule, dispose qu'«il est interdit de détenir des animaux n'appartenant pas aux espèces ou aux catégories mentionnées sur une liste établie par le Roi» sous la réserve des exceptions énumérées au paragraphe 2, notamment au 3°. L'article 46 de la loi du 14 août 1986 prévoit cependant qu'elle entre en vigueur en ce qui concerne notamment l'article 3bis à la date fixée par le Roi. Or, cette date a été fixée pour les mammifères mais non pour les reptiles.

Le motif selon lequel «l'administration communale est dépourvue de 'spécialistes' dûment formés qui soient capables à la fois d'estimer le degré de dangerosité des espèces détenues et d'en assurer le contrôle» est certes pertinent lorsqu'au préalable, la dangerosité in specie de la situation a été mesurée et fixée à un degré significatif. Ce considérant ne peut cependant pas être reconnu comme un motif autonome suffisant à justifier un refus pur et simple, de même qu'il ne peut pas être invoqué pour renoncer à toute analyse de la dangerosité des animaux (du

moins lorsque celle-ci n'est pas techniquement impossible par d'autres voies, ce qui n'est pas prétendu).

Le principe de prévention est consacré notamment par l'article 191-2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La prévention consiste à empêcher la survenance d'atteintes à l'environnement par des mesures appropriées dites préventives avant l'élaboration d'un plan ou la réalisation d'un ouvrage ou d'une activité. Il s'agit d'un risque certain d'atteintes. Plusieurs instruments contribuent à sa mise en œuvre, parmi lesquels figurent l'évaluation des incidences ainsi que l'autorisation préalable des activités polluantes. Comme le rappelle l'arrêt n° 222.929 du 20 mars 2013, le refus de permis d'environnement en application du principe de prévention doit être en principe fondé sur des données objectives, c'est-à-dire un risque vérifiable à l'aide des enseignements de la science et de l'expérience. Il suppose l'existence de gênes ou d'inconvénients présentant une certaine gravité.

Le principe de précaution est défini à l'article D.3 du Code wallon de l'environnement comme étant le principe selon lequel l'absence de certitude scientifique ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût socialement et économiquement acceptable. Il s'agit d'un risque incertain mais plausible. Selon l'arrêt de la Cour de justice du 19 juin 2008, précité, lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque envisagé en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé des personnes ou des animaux ou pour l'environnement persiste dans l'hypothèse où ce risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives. Jugé par le Conseil d'Etat que l'invocation du principe de précaution n'exempte pas l'autorité de son obligation d'opérer un examen précis de l'ensemble des circonstances concrètes entourant le projet litigieux. Pour justifier un refus d'autorisation, il faudrait que la démarche de précaution découvre un risque plausible d'une certaine gravité, pour respecter le principe de la proportionnalité.

En l'espèce, force est de constater que les motifs relatifs au principe de prévention et au principe de précaution sont dépourvus de tout contenu à défaut d'analyse de la gravité des risques supposés.";

Considérant que l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose, en son § 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure par lettre recommandée à la poste dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un tel rapport;

Considérant que la partie adverse n'a pas réagi dans le délai imparti; qu'elle n'a pas demandé à être entendue; qu'il y a donc lieu de suivre les conclusions du premier auditeur dans son rapport et d'annuler l'acte attaqué,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du collège communal de Flémalle du 23 octobre 2009 refusant le permis d'environnement qu'Alain QUOIDBACH sollicitait en vue de détenir dix-huit serpents non venimeux répartis en dix terrarium dans une maison d'habitation située rue des Cahottes, 21 à Flémalle.

Article 2.

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 douze mai deux mille seize par :

M. HANOTIAU, président de chambre,
M^{me} BERTIN, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.