

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 256.094 du 21 mars 2023

A. 236.788/XIII-9702

En cause : **la ville de Chiny,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Christophe THIEBAUT, avocat,
 chaussée de Marche 458
 5101 Erpent,

contre :

la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
 avenue de Tervueren 34/27
 1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 11 juillet 2022, la ville de Chiny, représentée par son collègue communal, demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'arrêté du ministre de l'Aménagement du Territoire pris le 10 mai 2022, qui octroie sur recours à Ph. J. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment pour un élevage de porcs en plein air et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

2. La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 26 janvier 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 28 février 2023 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Aïda Basile, *loco* M^e Christophe Thiebaut, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Vinciane Franck, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

3. Le 4 août 2021, Ph. J. introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment pour un élevage de porcs en plein air, sur un bien sis à Jamoigne, rue de Virton, au lieu-dit « Fond du Sarni », et cadastré Chiny, 2^{ème} division, section C, n^{os} 1011a, 1005a, 1007a, 1006a, 1003b, 1002b, 1001a et 1000a.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur de Sud-Luxembourg, adopté par arrêté royal du 27 mars 1979.

Le 12 août 2021, le collège communal de la ville de Chiny accuse réception de la demande de permis d'urbanisme, qu'il déclare complète.

4. Une enquête publique est organisée du 1^{er} au 15 septembre 2021. Elle donne lieu à 137 réclamations.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 17 août 2021, avis favorable conditionnel de la direction du développement rural – service extérieur de Libramont;
- le 2 septembre 2021, avis favorable conditionnel de la direction des eaux souterraines;
- le 8 septembre 2021, avis favorable conditionnel de la direction des routes du Luxembourg – district de Virton;
- le 9 septembre 2021, avis défavorable du département de la Nature et des Forêts (DNF);

- le 21 octobre 2021, avis défavorable de la commission consultative communale de l'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) de Chiny;
- le 15 décembre 2021, avis facultatif défavorable du fonctionnaire délégué, accompagné d'une proposition de décision de refus.

5. Le 10 novembre 2021, le collège communal de Chiny émet un avis négatif sur le projet et décide de proroger de trente jours le délai pour transmettre sa décision.

Le 22 décembre 2021, il refuse le permis d'urbanisme sollicité.

6. Le 3 février 2022, le demandeur de permis introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision auprès du Gouvernement wallon. Il en est accusé réception le 11 février 2022.

Le 3 mars 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux notifie sa première analyse du dossier.

L'audition devant la commission d'avis sur les recours (CAR) a lieu le 21 mars 2022. Le même jour, elle émet un avis favorable conditionnel sur la demande.

Le 15 avril 2022, la direction juridique, des recours et du contentieux propose au ministre de refuser le permis demandé.

7. Le 10 mai 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire délivre le permis d'urbanisme sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Quatrième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

8. La requérante prend un moyen, le quatrième de la requête, de la violation de l'article D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, en particulier du principe de minutie, de l'effet utile de l'enquête publique, de la contradiction dans les motifs, du défaut de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation, en ce que l'acte attaqué ne fait pas apparaître les raisons pour lesquelles il n'est pas tenu compte des réclamations introduites lors de l'enquête publique.

9. Elle rappelle que 137 réclamations ont été déposées lors de l'enquête publique, en résume la teneur et reproduit la motivation de l'acte attaqué quant à ce.

Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'indiquer en réponse aux réclamations introduites que « le demandeur précise [...] que les éléments permettant de réfuter les réclamations “se trouvent déjà dans le dossier de demande de permis” », sans examiner ces « éléments » ni expliquer en quoi il les valide. Elle en conclut que la motivation de l'acte attaqué est viciée, d'autant plus que les réclamations sont postérieures à l'introduction du dossier de demande et donc aux prétendus « éléments » censés y répondre.

Elle fait valoir qu'en toute hypothèse, la motivation de l'acte attaqué est défailante en ce qui concerne les réclamations portant sur les questions suivantes :

- l'impact du projet à l'égard des habitations actuelles et de la zone d'habitat;
- la localisation de l'implantation et, notamment, la problématique des vents dominants susceptibles de ramener des odeurs vers le village, la notice d'évaluation des incidences contenant des erreurs sur ce point;
- les impacts du projet en termes de pollution des sols, de l'air, des eaux de surface et des nappes phréatiques (nitrates-ammoniac);
- la prise en compte des nuisances sonores et olfactives générées par le projet;
- la cohérence du dimensionnement pour le bâtiment, malgré la réduction annoncée du nombre d'animaux;
- la présence d'erreurs contenues dans l'évaluation des incidences sur l'environnement.

IV.2. Thèse de la partie adverse

10. La partie adverse répond en reproduisant les considérations de l'acte attaqué qui répondent, à son estime, de manière adéquate à chacun des griefs dont question ci-dessus. Cependant, à propos du dernier grief relatif à des erreurs contenues dans l'évaluation des incidences sur l'environnement, elle l'estime imprécis, restant en défaut d'identifier les prétendues erreurs.

IV.3. Examen

11. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif à portée individuelle 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. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la

décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

L'autorité administrative ne doit pas, en règle, répondre à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure qui a conduit à l'élaboration d'un permis d'urbanisme. Toutefois, lorsque, lors d'une enquête publique, des observations précises dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier ont été formulées, le permis délivré ne peut être considéré comme adéquatement motivé s'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. À cet égard, il faut mais il suffit que la décision indique clairement les motifs liés au bon aménagement des lieux sur lesquels elle se fonde et que le réclamant y trouve, fût-ce implicitement, les raisons du rejet de sa réclamation.

L'étendue de la motivation est proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées.

12. Sur les points soulevés dans les réclamations auxquelles se réfère la requête, l'acte attaqué est motivé comme il suit :

« Considérant que la motivation du recours, à savoir l'annexe 2 du formulaire de recours, fait état de justifications connues des instances consultées, en particulier du DNF (voir pages 29 et suivantes du recours) : abreuvoirs à placer à l'intérieur, absence de stockage du fumier sur les parcelles, plantation d'une triple haie, ...; que le demandeur présente son projet comme différent des premières demandes, en ajoutant que "Ces nouvelles propositions ont été présentées dans le dossier actuel. À cela s'ajoute[nt] également des courriers de soutien des différents acteurs..." [...]; que l'argumentation du recours par le demandeur précise aussi au sujet de l'analyse des réclamations que les éléments permettant de réfuter les réclamations "se trouvent déjà dans le dossier de demande de permis" [...];

Considérant que le projet, en termes de volumétrie et d'implantation est effectivement resté identique à la précédente demande qui a été refusée en 2017; qu'une noue plantée pour le trop plein des citernes d'eau de pluie est prévue en partie Nord-Ouest du projet, en remplacement de l'enrochement drainant; que le plan d'implantation mentionne 4 citernes d'eaux de pluie au lieu de 3 auparavant; que les plans sont effectivement au nombre de six; que ceux-ci permettent de se prononcer sur le projet dont recours pour ce qui relève de l'urbanisme, ce contrairement à ce que laisse penser la Commission d'avis sur les recours [...];

Considérant que le bâtiment présente une volumétrie simple avec une toiture à 2 versants de pente identique (20°) recouverte de tôles ondulées fibre ciment, ton gris foncé; que les façades seront recouvertes d'un bardage bois type douglas pour la partie supérieure, et que les soubassements seront constitués de béton ton gris clair;

Considérant que sur le plan environnemental, la comparaison de la notice d'évaluation des incidences du projet sur l'environnement datée du 23 juillet 2021 avec celle du 16 août 2016 permet de noter des différences, notamment :
- la prévision de déblais et remblais, alors que la notice antérieure renseigne que le relief du terrain – pour le projet sis au même endroit – devait rester inchangé;

- un nombre réduit d'animaux pour une superficie construite identique : réduction à 100 porcelets, au lieu de 300 antérieurement, en post sevrage;
- la totalité du fumier soit "au minimum" de 1735 kg d'azote organique exporté (pp. 9 et 13 de la notice et calcul en annexe 1 de cette notice), alors que l'évaluation antérieure mentionnait un total de 1.200 kg;
- la superficie totale de la spéculation en parcours extérieur sera de 3 ha 20 au lieu de 3 ha 30 antérieurement;
- la récupération des eaux pluviales dans 5 citernes, pour 3 antérieurement;
- qu'une noue plantée complète le dispositif;

Considérant que depuis 2014, le demandeur améliore son projet en vue de réduire les nuisances sur les Sites Natura 2000 et ainsi obtenir son permis;

Considérant qu'en ce qui concerne l'avis du DNF reprochant au dossier de ne pas prouver que les rejets azotés aériens n'auront pas d'incidences sur la hêtraie neutrophile proche et les prés maigres de fauche, le demandeur précise qu'il s'agit d'un élevage plein air de Classe 3 respectant un cahier des charges de qualité différenciée et les normes en vigueur; que les estimations fournies par le DNF dans ses premières analyses de 2014 considèrent 450 animaux sans faire apparaître de distinction (300 des 450 animaux sont des porcelets);

Considérant qu'en ce qui concerne l'avis du DNF s'interrogeant sur l'impact direct sur les prés maigres de fauche en cas de fortes pluies, le demandeur précise que la charge en pâturage des porcs en plein air respecte le PGDA, le cahier des charges Porcs Plein Air et les normes en vigueur; que par ailleurs, l'ensemble de la zone est herbagée, ce qui limite grandement les risques d'érosion;

Considérant qu'en ce qui concerne l'avis du DNF reprochant au dossier de ne pas mentionner le ruisseau Morthomme, il convient de rappeler que le bassin du ruisseau du Morthomme est à une distance supérieure à un rayon de 1 km du projet, que les autres cours d'eau présents dans un rayon de moins de 1 km ont été considérés dans l'annexe 1 du dossier (dont un ruisseau à 977 m qui a fait l'objet d'une attention particulière en regard du stockage de fumier sec);

[...]

Considérant qu'en ce qui concerne l'avis du DNF reprochant au dossier de ne pas évaluer la pollution lumineuse, le projet se situe à plus de 300 m des habitations, ce type de nuisance ne semble pas pertinent;

Considérant que le demandeur apporte à l'appui de son recours la preuve qu'il a modifié son projet afin de limiter au maximum les nuisances sur les sites Natura 2000; que pour rappel, le projet n'est pas situé dans le site Natura 2000 mais à proximité de celui-ci; que le projet prend place dans la zone du plan de secteur adaptée à ce type d'activité;

[...]

Considérant que les effluents d'élevage, l'éclairage du site et donc la préservation de chiroptères, ont été réexaminés;

Considérant que le projet par ses caractéristiques architecturales, ses éléments paysagers ainsi que le traitement des abords et des accès s'inscrit de manière adaptée à son contexte;

Considérant que d'un point de vue paysager, la liste des essences à planter figure au dossier de demande;

Considérant dès lors que moyennant le respect de la condition imposée par la Commission d'avis à savoir : de planter et de maintenir une haie le long du chemin d'accès empierré, le permis peut être délivré ».

13. Il ressort des extraits de l'acte attaqué ci-avant reproduits que celui-ci est motivé en ce qui concerne les éléments avancés par le bénéficiaire du permis, qui tendent à établir que le projet litigieux génère moins de nuisances que par rapport aux projets antérieurs analogues et qu'il peut être autorisé.

Il apporte une réponse précise aux objections relatives à l'implantation et l'impact du projet sur les habitations situées alentour, son auteur relevant que le bâtiment projeté en est éloigné de plus de 300 mètres et que son aspect architectural et ses éléments paysagers sont adaptés au contexte environnant et au plan de secteur dans lequel l'activité en projet s'inscrit.

De même, la décision attaquée contient de nombreuses considérations ayant trait à l'impact du projet sur le plan environnemental et à ses nuisances, telles que craintes par les riverains et réclamants, en termes de pollutions sonore, olfactive, des sols, de l'air et des eaux de surface et souterraines, aux termes desquelles l'auteur de l'acte attaqué estime que le projet est acceptable et peut être autorisé.

La requérante n'établit pas que ces motifs procèdent d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse. Par ailleurs, les différents éléments reproduits ci-avant permettent aux réclamants de connaître les motifs sur lesquels l'autorité s'est fondée pour prendre sa décision et de comprendre les raisons pour lesquelles n'ont pas été retenues les objections dont question ci-avant, dirigées contre le projet de construction du bâtiment litigieux pour un élevage de porcs en plein air.

14. Toutefois, en ce qui concerne le dimensionnement du bâtiment en projet, l'acte attaqué se borne à constater qu'il reste identique à celui prévu lors de la précédente demande refusée en 2017 et que sa volumétrie est simple, décrivant ensuite ses toiture, revêtement, façades et soubassements. Il ne mentionne pas, dans la synthèse des réclamations, l'objection précise formulée par un réclamant comme il suit :

« [L]e dimensionnement du bâtiment est similaire au projet de 2015, ce qui laisse supposer que le nombre de porcs sera plus élevé qu'annoncé. Qui ira compter le nombre d'animaux ? ».

Le nombre d'animaux prévu est effectivement presque réduit de moitié par rapport au projet précédent, puisqu'il est désormais destiné à accueillir 251 porcs et non plus 451 têtes. La requérante expose, à juste titre, que l'acte attaqué est muet

en ce qui concerne « la cohérence du dimensionnement pour le bâtiment, malgré la réduction annoncée du nombre d'animaux ». Pas plus que l'acte attaqué, le dossier administratif ne contient d'élément permettant de comprendre pourquoi la volumétrie initiale du bâtiment projeté est maintenue ni pourquoi l'objection émise à cet égard a été rejetée. Or, la taille du bâtiment et sa cohérence avec l'activité projetée est un élément important du dossier. Il n'est pas soutenu que le maintien des dimensions initiales est indispensable au bien-être des animaux concernés par l'élevage envisagé.

15. Le quatrième moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce que des débats succincts suffisent à constater.

Les conclusions du rapport rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, qui propose l'annulation de l'acte attaqué sur cette base, peuvent être suivies. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

V. Indemnité de procédure

16. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du ministre de l'Aménagement du territoire pris le 10 mai 2022, qui octroie sur recours à Ph. J. un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un bâtiment pour un élevage de porcs en plein air, est annulé.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre,
le 21 mars 2023 par :

Colette Debroux,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

président de chambre,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Colette Debroux