

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 102.158 du 20 décembre 2001

A. 77.425/XIII-523

En cause : **CALLEWAERT** Marie-Françoise,
ayant élu domicile chez
Me Etienne BONHOMME, avocat,
vieille Route de Stavelot 37
4900 Spa,

contre :

**la Députation permanente du
Conseil provincial de Liège.**

Partie intervenante :

BEAUPAIN François,
Les Bansions 5
4845 Jalhay.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 février 1998 par Marie-Françoise CALLEWAERT qui demande l'annulation de la décision prise le 27 novembre 1997 par la députation permanente du conseil provincial de Liège, infirmant la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Jalhay du 14 janvier 1997 et délivrant à François BEAUPAIN une autorisation d'exploiter une porcherie pour 170 porcs à 4845 Jalhay, Les Bansions 5;

Vu la requête introduite le 18 août 1998 par laquelle François BEAUPAIN demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 25 août 1998 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIKIS, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 5 avril 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 1^{er} octobre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 novembre 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me V. DUPONT, loco Me E. BONHOMME, avocat, comparaissant pour la requérante, M. M. JADIN, attaché, comparaissant pour la partie adverse, et Me E. GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NIKIS, auditeur;

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 du recours se présentent comme suit :

1. François BEAUPAIN introduit le 28 août 1996 une demande de permis d'exploiter une porcherie pour 170 porcs à Jalhay, les Bansions, 5, à la place d'un élevage de bovins. La parcelle concernée est située en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Verviers-Eupen. Le projet envisage de réaménager les constructions existantes en 21 loges de 8 porcs à l'engrais.

2. La notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement contient les indications suivantes :

- déchets : "100 m³ de lisier de porc 3 fois par année avec tonneau à lisier sur prairies permanentes";
- absence d'odeurs dans le voisinage;

- absence de nuisances sonores;
- "aucun changement extérieur du bâtiment existant";
- "vents dominants (sud-ouest) sont en direction du bois";
- circulation : "insignifiante"; "camions de porcs 4 fois par an".

3. François BEAUPAIN joint également à sa demande de permis d'exploiter, un plan d'épandage indiquant les prairies destinées à accueillir le lisier.

4. L'enquête de "commodo et incommodo" est organisée du 4 au 20 septembre 1996. Elle recueille 7 réclamations dont une pétition comprenant 70 signataires.

Les remarques concernent les odeurs, les dépôts de matières polluantes dans les eaux de surface, les lacunes de la notice d'évaluation, l'incompatibilité de l'exploitation avec d'autres activités proches (manège, gîte, garderie O.N.E.), le nombre de porcs réellement hébergés, les épandages à proximité de points de captage d'eau et la discrétion de l'affichage annonçant l'enquête publique.

5. Le fonctionnaire délégué émet le 29 octobre 1996 un avis favorable conditionnel à la demande de permis d'exploiter l'élevage de porcs, malgré la proximité d'autres activités (garderie O.N.E., gîte, manège) "qui auront à subir les nuisances olfactives engendrées par l'exploitation elle-même et lors de l'épandage du lisier", mais à condition que "toutes les conditions émises par les autorités compétentes en la matière (soient) scrupuleusement respectées afin de limiter au maximum les inconvénients de voisinage, tant au niveau de la pollution olfactive que de la pollution de la nappe phréatique engendrée par l'épandage du lisier", et à condition que l'exploitation se limite à 170 porcs.

6. Le fonctionnaire technique estime, dans son avis du 12 novembre 1996, que l'établissement projeté relève de la classe 2, rubrique 11b, de la nomenclature des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes. Il considère que la porcherie n'est pas incompatible avec d'autres activités du hameau et propose d'accorder l'autorisation d'exploiter pour une durée de 30 ans.

7. Le 14 janvier 1997, le collège des bourgmestre et échevins refuse de délivrer le permis demandé, au motif qu'"il ressort du projet présenté que les émissions d'odeurs à provenir de la porcherie, voire des installations annexes, constitueront inmanquablement une source de nuisance(s) pour le voisinage". Par ailleurs, le collège

estime "qu'afin de limiter au maximum la nuisance olfactive, la technique de la litière biomaîtrisée devrait être la solution idéale à mettre en oeuvre dans le cadre d'une exploitation appelée à s'implanter dans une zone d'habitat à caractère rural", mais que "le dossier présenté n'envisage pas la mise en oeuvre de cette technique", qui ne peut pas être imposée dans l'état actuel de la réglementation.

8. Le 23 janvier 1997, François BEAUPAIN introduit un recours contre la décision de refus auprès de la députation permanente du conseil provincial de Liège.

9. Le collège des bourgmestre et échevins émet le 12 février 1997 un avis confirmant sa décision du 14 janvier 1997. L'avis est motivé comme suit :

" Considérant que l'exploitation d'une porcherie à cet endroit générera inévitablement des nuisances olfactives importantes pour le voisinage;

Attendu que le demandeur n'a proposé aucun aménagement particulier afin de limiter ces odeurs;

Attendu que dans le cadre de l'examen de la demande notre Collège, après l'étude des diverses solutions pouvant être retenues pour limiter les dégagements d'odeurs, est arrivé à la conclusion que le choix de la technique de la litière biomaîtrisée s'imposait dans une zone d'habitat à caractère rural".

10. Le fonctionnaire délégué confirme, le 27 février 1997, son avis favorable conditionnel.

11. La division de la prévention des pollutions et de la gestion du sous-sol de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement émet le 3 octobre 1997 un avis favorable : la technique de la litière biomaîtrisée n'est pas rentable pour le requérant qui utilise des bâtiments existants; le nombre de bêtes ne dépassera pas 170 en raison de la disposition et de la taille des bâtiments; les bâtiments sont correctement aérés; les surfaces d'épandage sont suffisantes; les vents dominants sont orientés vers le bois des Gattes, qui est une zone sans habitation; le quartier des Bansions est voué à l'agriculture, malgré l'implantation de quelques maisons d'habitation dispersées; les nuisances engendrées par l'exploitation ne dépasseront pas une charge normale de voisinage en zone agricole.

12. La direction générale de l'agriculture du Ministère de la Région wallonne remet un avis favorable le 31 octobre 1997 : la surface envisagée est suffisante pour les animaux et les surfaces disponibles sont suffisantes pour absorber les effluents produits; il est toutefois nécessaire de placer des ventilateurs extracteurs.

13. Le service des eaux souterraines de la division de l'eau du Ministère de la Région wallonne s'abstient de donner un avis.

14. La députation permanente accueille le recours, infirme la décision du collège des bourgmestre et échevins et délivre l'autorisation d'exploiter la porcherie pour 170 porcs jusqu'au 12 décembre 2007. Il s'agit de l'acte attaqué. Il est adopté le 27 novembre 1997 et motivé comme suit :

" Attendu qu'il résulte de la synthèse des avis visés ci-avant, établie par le Fonctionnaire technique dont mention à l'article 7 du Règlement général pour la Protection du Travail, que :

- la plupart et même la grande majorité des exigences pour appliquer la technique de litière biomâtrisée ne peuvent être raisonnablement rencontrées que lors d'un projet nouveau, avec construction du bâtiment; que, dans le cas présent, il s'agit d'utiliser un bâtiment existant construit bien avant que la notion de litière biomâtrisée n'existe; que cette dernière technique est par ailleurs gourmande en énergie pour le chauffage et que sa rentabilité serait inexistante pour le projet de Monsieur Beaupain,
- étant donné qu'il s'agit pour l'exploitant de rentabiliser l'étable jouxtant son habitation, il n'y a aucun agrandissement ni aucune transformation extérieure de prévu; que l'étable n'est plus occupée que par les vaches en instance de velage, le reste du cheptel étant hébergé en dehors du hameau;
- les craintes émises quant au nombre de bêtes qui seraient hébergées sont non fondées car la disposition et la taille du bâtiment font que le nombre de 170 porcs constitue réellement un maximum impossible à dépasser, d'autant plus que l'exploitant a l'intention de faire un porc de qualité au label "Porc d'Ardenne",
- sans devoir passer de contrats d'épandage avec des tiers, Monsieur Beaupain dispose de suffisamment de terres pour épandre le lisier produit par son exploitation, y compris les 170 porcs demandés;
- le bâtiment est correctement aéré, la faîtière étant ouverte sur pratiquement toute la longueur du toit et un grand nombre de petites fenêtres peuvent être ouvertes; que les vents dominants sont orientés vers le Bois des Gattes, une zone sans habitation;
- la commune de Jalhay est une commune rurale à vocation d'élevage; que le quartier des Bansions à Tiège est resté une zone vouée à l'agriculture malgré l'implantation de quelques maisons d'habitation dispersées (absence de lotissement); que sa vocation première est l'agriculture;
- d'expérience, les nuisances engendrées par une porcherie de $\pm$ 150 porcs sont limitées, tant en intensité qu'en durée et elles ne dépassent généralement pas une charge normale de voisinage pour une situation en zone agricole;

Attendu que le strict respect des conditions d'exploitation imposées et des prescriptions réglementaires en vigueur est de nature à réduire au maximum les inconvénients pouvant résulter de telles installations;

Qu'en ce qui concerne les inconvénients non visés par le Règlement général pour la Protection du Travail, il y a lieu d'observer que la permission administrative accordée dans le cadre dudit règlement est indépendante des autorisations spéciales éventuellement requises en vertu d'autres dispositions légales et réglementaires et du respect des règlements généraux et communaux en vigueur;

Attendu que ladite permission administrative ne préjudicie pas aux droits des tiers, lesquels peuvent recourir aux juridictions civiles ordinaires;

Attendu que les prescriptions et les conditions auxquelles sera subordonnée l'autorisation d'exploitation des installations susvisées sont suffisantes pour garantir la sécurité, la salubrité et la commodité publiques";

Considérant que la requérante prend un moyen unique "de l'absence, de l'insuffisance, de l'inexactitude ou de l'inadéquation des motifs de l'acte attaqué, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 10 de l'arrêté du Régent du 11 février 1946 portant approbation des titres I et II du Règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.)";

Considérant qu'en la première branche de ce moyen, la requérante expose que l'acte attaqué reprend, en les résumant, les avis des fonctionnaires techniques et soutient que les conditions imposées et le respect de la réglementation sont de nature à réduire les inconvénients de l'exploitation; qu'elle soutient que cette motivation ne répond pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 et de l'article 10 du R.G.P.T., qui requièrent d'une part que l'autorisation qui est délivrée vise les avis des fonctionnaires techniques dont l'intervention est requise et d'autre part qu'elle soit motivée; qu'elle souligne qu'en l'espèce l'acte attaqué vise les avis qui ont été émis, mais n'est pas motivé, sauf, d'une part, par référence à ces avis et sans qu'il apparaisse que la partie adverse ait fait sienne l'argumentation qui y est développée, et d'autre part, par la formule générale que l'observation des prescriptions réglementaires et des conditions d'exploitation est de nature à obvier aux dangers et inconvénients inhérents à l'exploitation de l'établissement;

Considérant qu'en réponse à cette première branche du moyen la partie adverse expose qu'elle a répondu à l'obligation de motiver sa décision "en énonçant explicitement les éléments concrets qu'(elle) a retenus des avis techniques recueillis"; que la partie intervenante soutient que "non seulement la partie adverse s'est référée aux avis favorables des fonctionnaires techniques mais en outre (...) a motivé l'arrêté attaqué de manière précise, adéquate en rencontrant tous les problèmes"; qu'elle souligne que "l'acte attaqué contient sept motifs très précis qui visent les problèmes particuliers de nuisance et de voisinage" et, qu'en son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir qu'en l'espèce, elle a "puisé du rapport de synthèse du fonctionnaire technique de la

division de la prévention et des autorisations les éléments de fait et de droit qu'elle a entendu privilégier pour asseoir sa décision d'octroi" et qu'"il y a donc bien là motivation formelle";

Considérant que l'article 10 du R.G.P.T. dispose que "l'autorité appelée à statuer prendra sa décision sous forme d'arrêté motivé (...)" et que l'article 11 du même règlement prévoit que "les arrêtés pris par l'autorité compétente viseront l'avis des fonctionnaires techniques dont l'intervention serait requise"; que chacune de ces deux dispositions a une portée spécifique, l'autorité chargée de délivrer les permis d'exploiter un établissement dangereux, insalubre ou incommode, étant ainsi soumise à deux obligations cumulatives : d'une part, viser les avis recueillis au cours de la phase d'instruction, et d'autre part, motiver sa décision; que le visa d'un ou plusieurs avis à la conclusion desquels l'acte se conforme ne tient pas lieu de motivation, s'il subsiste un doute sur la mesure dans laquelle l'auteur de l'acte fait sien ce contenu après avoir examiné et pesé lui-même les éléments favorables et défavorables; que la formule selon laquelle l'observation des prescriptions du règlement général et des conditions spécialement imposées est de nature à obvier aux dangers et inconvénients inhérents à l'exploitation ne peut, en raison de son caractère général, être réputée constituer en soi une motivation valable, au sens de l'article 10 du R.G.P.T.;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué renvoie aux avis des services techniques de la Région wallonne, sans indiquer si et dans quelle mesure il s'en approprie le contenu; que ces avis n'ont pas été portés à la connaissance de la requérante, sauf celui émanant de la division de la prévention des pollutions et de la gestion du sous-sol; que la requérante ignore ainsi le contenu des avis qui ont été donnés par le fonctionnaire délégué et par la direction générale de l'agriculture; que, par ailleurs, l'avis défavorable du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Jalhay, cité par le fonctionnaire délégué dans son avis, n'est pas repris dans le préambule de l'acte attaqué; qu'il en résulte que les avis cités ne peuvent être considérés comme constituant une motivation valable, dès lors que l'on ignore pourquoi la partie adverse s'est ralliée aux conclusions favorables des services techniques de la Région wallonne et a rejeté l'avis défavorable émis par la commune de Jalhay; que le moyen est fondé en sa première branche;

Considérant qu'en la seconde branche du moyen, la requérante fait valoir, notamment, que l'acte attaqué se fonde sur des faits inexacts ou mal qualifiés; qu'elle soutient que, selon l'acte attaqué, l'exploitation en cause se situe en zone agricole et que les nuisances engendrées par l'exploitation ne dépasseront pas une charge normale de

voisinage dans une telle zone, alors que l'exploitation se situe en zone d'habitat à caractère rural, dont la première destination est la résidence, de sorte qu'il n'a pas été tenu compte du caractère résidentiel de la zone pour apprécier la charge normale du voisinage;

Considérant qu'en réponse, la partie adverse expose que l'acte attaqué fait sien l'avis du fonctionnaire délégué selon lequel l'exploitation envisagée n'est pas incompatible avec la destination de la zone d'habitat à caractère rural où la parcelle est située; que la partie intervenante soutient que la zone d'habitat à caractère rural étant d'abord une zone à caractère rural, l'acte attaqué est adéquatement motivé; qu'en son dernier mémoire, la partie adverse souligne que "la question urbanistique de la compatibilité du projet avec le bon aménagement des lieux a bien été examinée au regard de la définition de la zone au plan de secteur (la parcelle en cause est reprise en zone d'habitat à caractère rural linéaire, le reste en zone agricole) énoncée par le fonctionnaire délégué de l'urbanisme" et que "les considérations de fait ont par ailleurs été effectivement puisées dans le rapport du fonctionnaire de la division de la prévention et des autorisations qui a entendu souligner la vocation rurale, d'agriculture et d'élevage, de la commune et du quartier concerné";

Considérant que la parcelle concernée est située en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Verviers-Eupen approuvé par l'arrêté royal du 31 janvier 1979;

Considérant que l'article 171.1.2.2. du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il était en vigueur au moment de l'acte attaqué, dispose que "les zones d'habitat à caractère rural sont destinées à recevoir l'habitat en général ainsi que les exploitations agricoles"; que les activités agricoles en zone d'habitat à caractère rural doivent faire l'objet d'une appréciation au regard des exigences du bon aménagement des lieux; que l'autorité chargée de délivrer les permis d'exploiter doit s'assurer que l'incommodité, l'insalubrité et le danger inhérent à l'exploitation de l'établissement n'excéderont pas les limites des charges normales de voisinage;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué apprécie la compatibilité du projet avec le bon aménagement des lieux, en tenant compte non de sa situation en zone d'habitat à caractère rural, mais en zone agricole, par la considération selon laquelle "d'expérience, les nuisances engendrées par une porcherie de $\pm$ 150 porcs sont limitées, tant en intensité qu'en durée et elles ne dépassent généralement pas une charge normale

de voisinage pour une situation en zone agricole"; que l'acte attaqué repose ainsi sur un motif inexact; que le moyen est également fondé en sa seconde branche,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 27 novembre 1997, infirmant la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Jalhay du 14 janvier 1997 et délivrant à François BEAUPAIN l'autorisation d'exploiter une porcherie pour 170 porcs à 4845 Jalhay, Les Bansions, 5.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 12.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 7.000 francs et à charge de la partie intervenante à concurrence de 5.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt décembre deux mille un par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.