

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 91.587 du 12 décembre 2000

A.60.836/XIII-1518

En cause : **TOSSINGS** Dany,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

Partie intervenante :

**la Société coopérative à responsabilité
limitée COBELVIAN**,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marie DISCRY, avocat,
rue Louvrex 59
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 novembre 1994 par Dany TOSSINGS qui demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 25 juillet 1994 annulant l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 1^{er} juillet 1993 autorisant le maintien en activité, rue Noblehay, 115 à Herve (Bolland), d'une porcherie d'engraissement de deux mille porcs et autorisant la

société coopérative à responsabilité limitée COBELVIAN à exploiter une porcherie d'engraissement de deux mille porcs;

Vu l'arrêt n° 51.182 du 18 janvier 1995 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte précité;

Vu la requête introduite le 16 janvier 1995 par laquelle la société coopérative à responsabilité limitée COBELVIAN demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 9 juin 1995 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 février 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 19 juillet 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 septembre 2000;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour le requérant, Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie

adverse, et Me E. GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis, 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 du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 51.182 du 18 janvier 1995;

Considérant que l'intervenante conteste l'intérêt à agir du requérant dont l'habitation est située, selon elle, à plus de 200 mètres de l'exploitation, celle-ci étant implantée en zone agricole et étant en activité depuis plus de 25 ans;

Considérant que toute personne a intérêt à veiller au respect de la législation relative à la protection de l'environnement dans son quartier; qu'habitant à environ 200 mètres de l'installation litigieuse, le requérant a intérêt à contester la légalité de l'arrêté qui en autorise l'exploitation; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 1.2 et 4 de la directive du Conseil de la Communauté économique européenne du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, des articles 1.1, 1.4, 1.7, 1.9, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 15 et 16 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région Wallonne, des articles 1.4, 3, 8, 9, 37 et 39 et de l'annexe II de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985, de la violation de la règle selon laquelle tout

acte administratif doit reposer sur des motifs admissibles en fait et en droit, du principe de bonne administration et de l'erreur manifeste d'appréciation, dans la seconde branche duquel il soutient que l'autorisation est fondée sur une étude d'incidences incomplète et stéréotypée et sur des «compléments d'étude» non réalisés par l'autorité compétente elle-même, alors que

- l'étude d'incidences doit être réalisée par un bureau agréé à cette fin (articles 1.7, 10, § 5, et 11, § 2, du décret);
- elle doit être complète, objective et adéquate pour permettre une évaluation des incidences sur l'environnement du projet envisagé (articles 1.7 et 14 du décret);
- l'intégralité de l'étude doit être soumise à enquête publique afin que la population puisse faire valoir ses observations en étant complètement et correctement informée sur l'ensemble des caractéristiques du projet (articles 15 et 16 du décret);
- si d'éventuels compléments sont requis, ceux-ci doivent à tout le moins être réalisés par un bureau agréé et soumis à la même procédure de publicité que l'étude elle-même;

que, dans les développements du moyen, il relève notamment que

- la simple consultation de l'étude d'incidences manifeste que celle-ci accumule des données techniques sur les porcheries, leur mode d'exploitation ou les législations applicables;
- les descriptions concrètes de l'installation ou de son environnement sont quasiment inexistantes; aucune description concrète et sérieuse du site d'implantation

n'est donnée (cf. chapitre 3, 3.2.1 "description géographique" : il s'agit d'une présentation générale en deux alinéas et d'un renvoi à des cartes topographiques ...);

- le Conseil wallon de l'environnement conclut que l'étude est lacunaire par manque de spécificité et demande qu'elle soit complétée en vérifiant l'innocuité des épandages sur les terres visées par ces contrats;
- le caractère lacunaire de l'étude est incontestable; le permis couvre, en partie, des installations existantes et aucune analyse ou constatation factuelle n'est effectuée à cet égard :
 - aucune vérification des réservoirs de lisier existants n'a été effectuée alors que les conditions d'exploitation prévoient néanmoins un test d'étanchéité tous les cinq ans;
 - aucune appréciation concrète et précise n'a été faite de la nappe phréatique ou des eaux de surface environnantes que ce soit à l'endroit de la porcherie, ni surtout aux divers endroits où le lisier des deux mille porcs est censé être répandu;
 - l'étude d'incidences n'a en aucune manière appréhendé la composition du lisier de la S.C.R.L. COBELVIAN par le biais d'une analyse qualitative; elle se contente d'effectuer un calcul quantitatif théorique, en ne prenant pas en compte les rejets concrètement effectués;
 - l'étude d'incidences se réfère à des cartes de teneur en nitrate générale mais sans prendre en compte la situation réelle des endroits prévus pour les épandages de lisier; cent vingt-huit hectares sont nécessaires

à cet épandage, pour lesquels aucune analyse concrète des incidences sur l'environnement n'a été effectuée;

- aucune analyse de la technique d'exploitation et de ses alternatives n'est effectuée; l'étude se contente d'avaliser la technique déjà employée de l'élevage sur caillebotis sans se demander si la technique de litière biométrisée ne serait pas plus souhaitable;
- les propositions de «mesures limitant les effets possibles» apparaissent d'une généralité affligeante;
- à supposer que les lacunes de l'étude puissent être rectifiées, il s'imposait à tout le moins de répondre correctement à la demande effectuée par le Conseil wallon de l'environnement de «compléter l'étude d'incidences en vérifiant l'innocuité des épandages sur les terres visées par ces contrats», mais aucun des «compléments» annoncés ne transparaît dans l'acte attaqué ni n'a été porté à la connaissance de la population elle-même, alors qu'une étude d'incidences insuffisante doit être complétée par une personne agréée et ensuite soumise à enquête publique; en l'espèce, les compléments annoncés n'ont nullement été réalisés par un bureau d'études agréé ni portés à la connaissance de la population par la voie de l'enquête publique, et leur contenu même n'apparaît nullement établi;

Considérant qu'en sa délibération du 16 juillet 1992, la députation permanente a déterminé l'objet de l'étude d'incidences en indiquant que son contenu et ses modalités respecteront le prescrit de l'article 14 du décret du 11 septembre 1985 et comporteront donc au minimum :

- une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions,
- les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement,
- une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants, et, si possible, y remédier,
- un résumé non technique des rubriques mentionnées ci-dessus;

Considérant que l'étude d'incidences établie par le Service pédologique de Belgique a suscité diverses critiques au cours de la procédure administrative; que ces critiques ont été examinées par l'administration;

Considérant que le moyen dénonce en substance trois griefs dont le troisième est double, à savoir que :

1. l'étude a été complétée par l'administration et non par un bureau agréé;
2. ce complément n'a pas été soumis à enquête;
3. l'étude est insuffisante, parce que :
 - a. elle est trop théorique, comme l'a relevé le Conseil wallon de l'environnement,
 - b. elle n'examine pas la situation actuelle de l'exploitation;

Considérant que, sur les deux premiers griefs, le complément qui avait été demandé consistait à localiser avec précision les lieux d'épandage; que l'étude

d'incidences contient, en annexe, des conventions d'épandage qui indiquent les superficies mises à la disposition de l'exploitant, sans les localiser; qu'à ce sujet, le Conseil wallon de l'environnement a, d'une part, relevé que l'étude aurait dû vérifier si les quantités de lisier produites pouvaient être épandues sans risque pour l'environnement sur les terres disponibles, ce qui implique notamment la cartographie de celles-ci, et l'évaluation des besoins des agriculteurs concernés en fonction des types de culture, des assolements, de l'éventuelle charge en bétail, et de la détection de facteurs de risques tels que la présence de pentes, de cours d'eau, de zones de captage, et, d'autre part, émis l'avis que les possibilités d'épandage du lisier dans le respect de l'environnement existent vraisemblablement dans la région, bien que l'étude d'incidences ne le démontre pas de façon convaincante; que le même Conseil suggérerait de compléter l'étude d'incidences en vérifiant l'innocuité des épandages sur les terres visées par les contrats conclus avec des agriculteurs, et de tenir un livre des épandages mentionnant notamment la localisation et les références cadastrales des parcelles qui en font l'objet, le mode d'épandage, les cultures actuelles et précédentes; que la division de l'eau de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement a, elle aussi, observé qu'il conviendrait au minimum de se soucier de la localisation précise des terrains d'épandage mis à la disposition de la S.C.R.L. COBELVIAN annuellement par d'autres exploitants agricoles et d'examiner la situation de ces terrains par rapport aux ouvrages de prise d'eau souterraine, et demandé que soient précisées la localisation des terrains d'épandage ainsi que la profondeur et la qualité de la nappe souterraine présente au droit de l'exploitation et des surfaces d'épandage; que le rapport d'incidences établi par l'administration conclut notamment que les remarques énoncées par le Conseil wallon de l'environnement seront prises en considération dans le rapport final qui sera dressé par l'administration;

Considérant qu'à la suite de ces remarques, la députation permanente a inséré dans les conditions d'exploitation un point 5.3 qui impose de transmettre à la direction des eaux souterraines un plan d'épandage qui indique de façon précise la situation de toutes les parcelles cadastrales affectées par l'épandage, le type de culture y afférent ainsi que la quantité de lisier qui y est déversée; que le recours introduit auprès du Gouvernement reprochait notamment à la députation permanente de ne pas avoir étudié scientifiquement si l'exploitation litigieuse était compatible avec la protection de l'environnement, et de prévoir seulement, par le biais du plan d'épandage, un contrôle *a posteriori*; que la division de l'eau, appelée à émettre un nouvel avis à l'occasion de ce recours, a observé, d'une part, qu'«il est exact que l'épandage de 170 kg d'azote sous forme d'effluents d'élevage de porcherie sur prairies à pâturer est impossible, étant donné l'apport par les animaux eux-mêmes», et , d'autre part, que «l'obligation de présenter un plan d'épandage à l'administration, prévue dans l'arrêté de la députation permanente, est de nature à remédier à cet inconvénient, même si l'ensemble du Pays de Herve était déclaré zone vulnérable»; qu'examinant l'argumentation développée dans le recours, la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement a noté ce qui suit au sujet de la vérification de l'innocuité des épandages :

« Ceci est réalisé plus loin sur base du rapport du service des eaux souterraines. L'administration a, dans le cadre de l'instruction du recours, estimé pouvoir répondre elle-même aux observations du Conseil wallon de l'environnement. Un complément d'E.I.E. ne s'imposait donc pas. L'autorité appelée à statuer dispose ainsi de tous les éléments utiles pour prendre sa décision et peut prendre une décision dont les conditions d'exploitation permettront de respecter les trois objectifs définis à l'article 2 du décret précité»;

Considérant que le préambule de l'arrêté attaqué, après avoir cité les conditions formulées dans l'avis du Conseil wallon de l'environnement, porte ce qui suit :

« Considérant que l'Administration a estimé pouvoir répondre elle-même aux observations du Conseil en complétant elle-même l'étude pour vérifier l'innocuité des épandages sur les terres visées par ces contrats;

Considérant que la qualité du lisier est essentiellement variable, même au sein d'une exploitation, mais que la quantité totale d'azote est approximativement constante; que seule la dilution du lisier est variable; qu'en conséquence, l'innocuité des épandages se vérifie par le contrôle des quantités d'azote épandues sur les terres; que ce contrôle est effectué d'une part, *a priori*, en s'assurant que l'épandage se fera sur des superficies suffisantes (attestation d'épandage) et d'autre part, *a posteriori*, en vérifiant les informations reprises au cahier d'épandage;

Considérant que le respect de la norme d'épandage la plus sévère de 170 kg N2/an.ha assure une sécurité maximale;

Considérant que les autres conditions formulées par le Conseil wallon de l'environnement dans son avis, sont intégralement reprises dans les conditions d'exploitation ci-dessous;

(...)

Considérant que la proximité d'autres élevages ne constitue pas un motif de refus et que l'éventuelle mauvaise gestion d'autres exploitations ne peut porter préjudice au demandeur; qu'en ce qui concerne la S.C.R.L. COBELVIAN, il a été établi que les épandages pouvaient s'effectuer sans risques de polluer les eaux en général; que les conditions d'exploitation fixent les modalités d'épandage et d'exploitation;

(...)

Considérant que l'observation des prescriptions du Règlement général pour la Protection du Travail et des conditions imposées ci-après est de nature à obvier aux dangers et inconvénients inhérents aux installations en cause»;

Considérant qu'aux points 3.14 et 3.15 de son dispositif, l'arrêté attaqué impose la tenue d'un registre d'épandage mentionnant notamment la localisation des parcelles réceptrices;

Considérant qu'il ressort de ces éléments que l'autorité qui a déterminé le contenu de l'étude d'incidences l'a fait en termes très généraux, par une simple

citation de la disposition législative qui règle la matière, sans formuler aucune exigence particulière, et notamment sans exiger un plan détaillé d'épandage du lisier; que l'étude d'incidences a évalué la production de lisier, le trafic que son évacuation engendrera, et a calculé la superficie nécessaire à son épandage selon les différentes normes, surface égale à 128 hectares selon la norme la plus rigoureuse; qu'en annexe à l'étude d'incidences figurent des attestations d'autorisation d'épandage sur 128 hectares de prairies et 43 hectares de cultures, soit 171 hectares au total; que l'étude d'incidences établit ainsi que l'épandage est possible dans des conditions acceptables; que s'il a été demandé des précisions complémentaires, il ne s'ensuit ni que l'étude d'incidences était lacunaire sur ce point, ni que lesdites précisions auraient dû faire l'objet d'un complément d'étude d'incidences à réaliser par un auteur agréé; que l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne porte, en son article 53, que le rapport d'incidences sur l'environnement comporte :

1. une synthèse de l'étude d'incidences ainsi que des observations émises depuis l'introduction de la demande d'autorisation,
2. d'autres éléments destinés à éclairer la décision de l'autorité compétente statuant sur la demande d'autorisation,
3. les conclusions de l'administration;

que cette disposition habilite expressément le rapport d'incidences à apporter des éléments neufs par rapport à l'étude d'incidences; qu'en l'espèce, le rapport d'incidence s'est approprié les suggestions formulées par le Conseil wallon de l'environnement quant à la tenue et au

contenu d'un registre des épandages, suggestions qui se retrouvent dans le dispositif de l'arrêté attaqué;

Considérant que l'administration n'a pas complété l'étude d'incidences, mais a fixé des conditions d'exploitation qui sont de nature à apporter les précisions souhaitées par le Conseil wallon de l'environnement et qui ne figuraient pas dans l'étude d'incidences; que s'il est vrai qu'en son préambule, l'arrêté attaqué porte que l'administration a estimé pouvoir «compléter elle-même l'étude d'incidences», cette formulation peu heureuse ne peut prévaloir à l'encontre du dossier qui établit qu'aucune étude scientifique complémentaire n'a été faite, qui n'aurait pu être réalisée que par un auteur agréé, mais que des dispositions ont été prises afin de tenir l'administration informée des lieux exacts d'épandage; qu'en tant qu'il se fonde sur ce que l'administration a complété l'étude d'incidences, méconnaissant tant les règles relatives à la désignation des auteurs d'études que celles qui prescrivent la publicité à donner à l'étude et à ses compléments éventuels, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur le premier aspect du troisième grief avancé par le moyen, que le Conseil wallon de l'environnement a certes formulé des critiques à l'égard de l'étude d'incidences, mais a néanmoins donné, à l'unanimité, un avis favorable au projet; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de porter une appréciation sur la qualité du travail technique que constitue l'étude d'incidences, sauf à censurer une appréciation manifestement déraisonnable; qu'en l'espèce, l'étude décrit les effets de l'exploitation, qui n'est pas une activité sophistiquée aux effets insoupçonnés, qu'elle contient des données personnalisées relatives à l'exploitation projetée (implantation, distance des captages, consommation prévisible, analyse des caractéristiques des bâtiments, apport et évacuation des porcs, production de résidus et d'émissions gazeuses, évaluation de la pollution olfactive, qui

pourrait être ressentie dans un rayon d'environ 312 mètres autour de l'entreprise selon une méthode, et de 285 à 310 mètres selon une autre, apport d'ammoniac aux alentours); que, pour la pollution due aux métaux lourds, elle renseigne les quantités liées à un épandage de 50 tonnes par hectare et par an, en indiquant par ailleurs qu'il y aura 3200 tonnes de produites; qu'elle expose ainsi des données qui permettent à un lecteur moyen d'apprécier l'importance de la pollution; qu'à supposer que l'étude d'incidences soit insuffisante par excès de théorie, ce ne serait pas de manière manifeste;

Considérant, quant au deuxième aspect du troisième grief, que l'étude d'incidences évoque sous certains aspects les performances (médiocres) de l'entreprise du temps des exploitants précédents; que, par ailleurs, une étude d'incidences consiste fondamentalement à examiner les effets d'une exploitation future, à mener selon des conditions qu'elle sert en partie à déterminer; qu'elle est fondamentalement prospective, et qu'on ne peut lui reprocher ne pas attacher une importance prépondérante à l'exploitation telle qu'elle existe actuellement; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'il y a lieu d'examiner l'autre branche du premier moyen ainsi que les autres moyens de la requête,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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

MM. LEROY,	président de chambre,
QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{mes} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. LEROY.