



Namur, le 15 juillet 2005

**Avis d'Inter Environnement Wallonie
sur les avant-projets d'Arrêté du Gouvernement Wallon
révisant la liste des installations et activités d'élevage classées
et établissant leurs conditions intégrales**

Table des matières

1. Résumé	3
2. Révision de la liste : conséquences	4
3. Modifications principales de la « liste »	6
4. Révision de l'arrêté « liste »	7
4.1. Plus qu'une révision, une dérégulation !	7
4.2. Justification	7
4.3. L'azote doit rester un critère incontournable	8
1. Insuffisance de la réglementation actuelle sur l'azote	8
2. Insuffisance quant aux contrôles	9
3. Insuffisances par rapport à la directive 85/337 sur l'évaluation des incidences	9
4. Régression par rapport l'approche intégrée du permis d'environnement et du principe de prévention	10
4.4. Un reclassement des activités agricoles partial et non motivé	11
4.5. Distinction entre les élevages agricoles et non agricoles	12
4.6. Services annexés	13
5. Conditions intégrales aux élevages intensifs : après 5 ans de moratoire, le ministre Lutgen déroule le tapis rouge !	14
5.1. Sans aucune liaison au sol	14
5.2. Sans aucune condition sur les épandages	14
5.3. Sans définir aucune distance de protection	15

1. Résumé

Dans un contexte légal incertain et devant une augmentation continue et problématique des nitrates dans les eaux souterraines destinées à la consommation humaine, IEW estime que l'avant-projet d'arrêté modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées (ci-après, l'arrêté « liste ») ne garantit pas le même degré de protection de l'environnement que la réglementation actuelle, qu'il réduit de manière inacceptable la protection des riverains contre les nuisances générées par les activités d'élevage et qu'il porte une atteinte grave au principe de participation du public.

En effet, le relèvement substantiel des seuils pour les installations d'élevage conduit à une augmentation importante du nombre d'établissement de classe 3 pour lesquels il n'y a, ni autorisation, ni enquête publique, ni avis des administrations concernées par les risques que ses installations créent pour l'environnement. En conséquence, nous allons assister au développement anarchique d'installations d'élevage - dans un contexte de saturation en azote organique, sans contrôle par rapport à Natura 2000- pour lesquelles le contrôle sera de toute façon insuffisant et s'exercera *a posteriori*, ce qui est inacceptable dans une Région densément peuplée et soumise à une pression environnementale importante.

Au niveau juridique, l'avant-projet d'arrêté heurte de plein fouet les objectifs du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (art.2) et du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne (art. 2), modifié par le décret du 11 mars 1999 précité, en ce qu'il ne prend plus en considération dans sa classification des élevages, la production d'azote organique et les conséquences que celle-ci peut avoir lorsqu'elle se cumule avec d'autres élevages ou lorsqu'elle se répercute sur des zones sensibles sur le plan environnemental.

Par rapport à l'objectif même de cette révision, les modifications proposées de l'arrêté liste se basant sur les seules nuisances olfactives n'intègrent cette dimension que de façon partielle et insatisfaisante pour assurer réellement la protection du cadre de vie.

Enfin, les conditions sectorielles et intégrales, encore incomplètes en termes d'activités à réglementer, sont lacunaires. Elles ne garantissent pas un niveau satisfaisant de protection de l'environnement ni une répartition équilibrée de l'activité d'élevage sur le territoire de la Région wallonne. Les conditions intégrales proposées, notamment pour les élevages intensifs et au vu des classes actuellement proposées, garantissent la destruction rapide du cadre de vie en Wallonie et conduiront immanquablement les riverains à saisir le juge de paix, dernier recours possible.

2. Révision de la liste : conséquences

1* Si les seuils inférieurs de la classe 3 sont peu modifiés, les seuils inférieurs de la classe 2 sont pratiquement tous relevés, jusqu'à un facteur 100 en zone agricole ! Les seuils de la classe 1 sont également relevés, principalement pour l'élevage porcin dans les zones sensibles ...

Ce glissement vers la classe 3 et la suppression de la classe 2 en zone agricole a entre autre pour conséquence de déconnecter plus encore le développement agricole des enjeux territoriaux puisque :

- Il supprime toute participation citoyenne¹ via les enquêtes publiques au processus de transformation de son cadre de vie. Pour les riverains ou les associations d'environnement, il n'y aura plus de recours possible ni devant le ministre ni devant le Conseil d'Etat².
- Il limite la prise en compte par l'autorité communale d'autres enjeux de développement rural (développement touristique versus développement des élevages intensifs) puisqu'il n'est plus possible de refuser les déclarations et que les communes ne disposeront plus des différents avis (citoyen, administration) permettant de définir des conditions particulières au projet ;
- Il supprime les avis des administrations concernées par la protection de l'environnement (DNF, administration de l'eau, ...). Ainsi, par exemple, la consultation de la DNF sur le volet Natura 2000 du formulaire de demande et, partant, la possibilité dont dispose celle-ci de demander la réalisation d'une évaluation appropriée des incidences sur l'environnement du projet, en application de l'article 29, § 2 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.
- Pour les nouveaux établissements, ce glissement de la classe 2 à la classe 3 entraîne la disparition de la notion de projet mixte, qui commande l'unicité et la globalité du système d'évaluation des incidences sur l'environnement, d'une part, et la procédure du permis unique qui vaut permis d'urbanisme et permis d'environnement, d'autre part.³

2* Il n'est plus fait référence aux activités ou installations mais bien aux bâtiments d'une capacité définie. La notion de cumul, déjà limitée par la suppression de la rubrique "élevage multiple" est également supprimée au sein d'une même activité. Deux bâtiments d'une

¹ Les projets déclarés ne sont pas soumis aux modalités de participation du public qu'organise le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement

² Ce qui serait susceptible d'être attaqué, c'est le refus implicite de la commune de ne pas imposer des conditions complémentaires. Or, il est de jurisprudence constante que l'abstention pure et simple, de la part d'une autorité administrative, d'user d'une faculté telle que celle dont jouit l'autorité compétente dans le régime de la déclaration, ne peut être considérée comme un acte faisant grief. En d'autres mots, le Conseil d'Etat refuse d'annuler ce type de décision implicite "(F. Lambotte, "Le régime de la déclaration", in Le décret wallon relatif au permis d'environnement, Actes du colloque inter-universitaire organisé à LLN les 18 et 19 novembre 1999, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 312-313; C.E., Van der Stichelen, n° 74.948 du 3 juillet 1998).

³ En effet, avant même la consécration du permis unique dans le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, le Conseil d'Etat a jugé, précisément dans des dossiers mettant en cause des élevages, que si plusieurs permis sont requis, un seul système d'évaluation des incidences sera prévu pour autant qu'il soit relatif à tous les aspects des permis indispensables à la bonne fin du projet (CE, Borchard et Fasbender, n° 79.428 du 23 mars 1999. Autrement dit, l'autorité compétente en matière de permis d'urbanisme ne pouvait se dispenser de la prise en compte des inconvénients liés à l'exploitation du projet, quand bien même elle ne pouvait en régler l'exercice. Avec la nouvelle réglementation, il est à craindre que le nouvel établissement sera soumis au permis d'urbanisme et au système d'évaluation des incidences sur l'environnement mais uniquement dans sa partie urbanistique puisque l'élevage, en tant qu'il est repris en classe 3 est censé ne pas avoir d'incidences sur l'environnement et être suffisamment encadré au travers des conditions sectorielles, intégrales, voire complémentaires. Et là où le législateur de 1999 a fait un pas dans le sens de l'intégration des polices administratives spéciales, on risque aujourd'hui d'en faire plusieurs dans le sens de l'éclatement des polices, ouvrant ainsi la voie au saucissonnage des dossiers.

capacité de 499 bovins chacun seraient ainsi considérés comme une classe 2... Avec de telles dispositions les classes 1 se compteront désormais sur les doigts d'une main !

3* A travers la nouvelle conception des listes, il apparaît que :

- les interactions entre la zone agricole et les autres zones ne sont plus prises en compte. Les résidents, en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural, en bordure de la zone agricole seront traités de la même manière que s'ils résidaient en zone agricole...
- la zone d'habitat à caractère rural est partiellement assimilée à la zone agricole, s'il n'y a pas de tiers riverain.
- les tiers riverains établis après 2002 ne seront pas pris en compte pour l'établissement de nouvelles installations. Plutôt que de traiter de manière équitable l'usage agricole et résidentiel de la zone d'habitat à caractère rural, le gouvernement donne la prééminence de la fonction agricole sur la fonction résidentielle⁴.

4* Les modifications de seuils pour l'élevage porcin sont inacceptables :

- le seuil de la classe 1 pour l'élevage de truies dépasse de loin le seuil défini par la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés, ci-après la directive 85/337 (1500 versus 900). Tandis que le seuil de la classe 3, constitue la limite à partir de laquelle, la directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, ci-après la directive IPPC, impose l'utilisation des meilleures techniques disponibles...
- il convient de ne créer qu'une seule classe, basée sur des équivalences⁵ afin de tenir compte des cumuls, conformément aux directives 85/337 et 96/61.

⁴ Art. 27. De la zone d'habitat à caractère rural. La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles.

⁵ Porcs à l'engrais comptent pour un animal équivalent, les verrats et truies comptent pour trois animaux équivalents et les porcelets sevrés de moins de trente kilogrammes comptent pour 0,2 animal équivalent.

3. Modifications principales de la « liste »

L'avant-projet d'arrêté remplace entièrement les rubriques 01.2 à 01.49 de l'annexe I de l'AGW « liste ». Outre quelques modifications plus marginales comme la création de classes distinctes pour les élevages agricoles et non-agricoles et la création de quelques nouvelles rubriques pour des élevages non agricoles (ratidés, ...), les modifications majeures portent bien entendu sur la révision des rubriques concernant les activités d'élevage les plus courantes ou les plus susceptibles de se développer : bovins, porcins et volailles. Le tableau ci-dessous en reprend les principales modifications.

Tableau synthétique des principales modifications

Bâtiment(s) d'hébergement sis		Classes proposées			Classe en vigueur		
		3	2	1	3	2	1
Bovins 6 mois et plus	ZH	2*	150*	500	3	33	200
	ZA	4	-	500	4	51 (101 ¹)	300 (500 ²)
Veaux à l'engraissement	ZH	2*	50*	1000	13	67	-
	ZA	50	-	1000	20	101	-
Porcelets (4 sem. – 30 kg)	ZH	6*	500*	3000	2	8	2000
	ZA	10	1000	3000	2	11 (301 ³)	3000
Porcs de plus de 30 kg	ZH	2*	250*	2000	2	8	1333
	ZA	4	1000	2000	2-	11 (101 ³)	2000
Truies et verrat	ZH	2*	150*	1000*	2	8	500
	ZA	4	750	1500	2	11 (36 ³)	750
Poulets	ZH	30*	4000*	25000*	34	1334	26666
	ZA	50	20000	40000	50	2000 (4000 ³)	40000
Poules pondeuses	ZH	Une seule rubrique			34	1075	21505
	ZA				50	1612 (4000 ³)	32258

* Bâtiment(s) d'hébergement sis en zone d'habitat ou à moins de 125 mètres (300 mètres pour les porcs et volailles) d'une habitation de tiers existante, d'une zone d'habitat, d'une zone de services publics et d'équipement communautaire contenant une construction dans laquelle une ou des personne(s) séjourne(nt) habituellement ou exerce(nt) une activité régulière, d'une zone de loisirs, ou d'une zone destinée au logement et à la résidence par un rapport urbanistique et environnemental au sens de l'article 33 du CWATUP ou par un plan communal d'aménagement tel que défini à l'article 48 et 49 du même code, et hors zone agricole.

¹ pour autant que l'établissement se situe en zone agricole ou en zone d'habitat à caractère rural telle que définie à l'article 27 du CWATUP, à plus de 125 mètres d'une zone d'habitat telle que définie à l'article 26 du CWATUP, d'une zone de loisirs telle que définie à l'article 29 du CWATUP et d'une zone destinée au logement et à la résidence par un plan communal d'aménagement tel que défini aux articles 48 et 49 du CWATUP, d'une zone de services publics et d'équipements communautaires telle que définie à l'article 28 du CWATUP.

² 500 bovins en stabulation non permanente (stabulation hivernale) pour autant que l'établissement se situe en zone agricole ou en zone d'habitat à caractère rural telle que définie à l'article 27 du CWATUP, à plus de 300 mètres d'une zone d'habitat telle que définie à l'article 26 du CWATUP, d'une zone de loisirs telle que définie à l'article 29 du CWATUP et d'une zone destinée au logement et à la résidence par un plan communal d'aménagement tel que défini aux articles 48 et 49 du CWATUP, d'une zone de services publics et d'équipements communautaires telle que définie à l'article 28 du CWATUP.

³ pour autant que l'établissement se situe en zone agricole à plus de 125 mètres d'une zone d'habitat tel que défini à l'article 26 du CWATUP, d'une zone de loisirs et d'une zone destinée au logement et à la résidence par un plan d'aménagement tel que défini aux articles 48 et 49 du CWATUP, d'une zone de services publics et d'équipements communautaires tel que défini à l'article 28 du CWATUP.

4. Révision de l'arrêté « liste »

4.1. *Plus qu'une révision, une dérégulation !*

L'arrêté « liste » n'en est pas à sa première version, puisque depuis 2002 deux modifications importantes ont déjà eu lieu, le rendant chaque fois un peu plus souple. Ainsi, la modification introduite en 2004, par des notes de bas de page⁶, de certaines rubriques et sous-rubriques était destinée à alléger et à réduire la charge administrative en permettant, par une précision supplémentaire des rubriques, le reclassement de certaines activités dans des classes supérieures sur base d'une part, d'un moindre risque lié à la production d'effluents d'élevage (élevage avec stabulation estivale) et d'autre part, de moindres nuisances vis-à-vis des riverains. Plus récemment encore, ce gouvernement vient, par un arrêté du 28 avril 2005, modifiant l'arrêté « liste » d'abroger les dispositions reclassant les classes 3 en classes 2 en absence des conditions intégrales d'exploitation, libérant ainsi l'administration régionale de nombreux dossiers, au détriment certes, des administrations communales chargées, éventuellement, d'adopter des conditions particulières.

Malgré ces modifications, l'administration se trouve toujours dans l'impossibilité, par manque de personnel, de gérer l'ensemble des dossiers qui lui parviennent et qui arrivent tous en même temps du fait de l'obligation de mise en conformité imposée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2002 relatif à la gestion durable de l'azote, ci-après l'arrêté « Nitrate », pour lequel il y a une date butoir en janvier 2007 et la nécessité pour les élevages bovins de se régulariser suite au passage des classes 3 en classe 2 induite par l'arrêté « liste » de 2002.

Mais cette dernière révision qui est proposée n'a pas pour but de régler ce problème, bien réel, de goulot d'étranglement, mais plutôt pour objectif de détricoter la législation environnementale appliquée à l'agriculture et de faciliter l'implantation de nouveaux élevages intensifs. En effet, la note au gouvernement n'apporte pas de justification à la nécessité de revoir en profondeur les seuils si ce n'est la suppression de l'azote produit par les effluents d'élevage comme critère pertinent puisque ce problème est régulé par ailleurs via l'arrêté « Nitrates ». Mais en l'absence du critère « azote », pour l'établissement des seuils, rien ne permet plus de cumuler les différentes activités d'élevage d'une même exploitation (bovins, volaille, ...), ce qui a pour conséquence de ne plus prendre en compte le cumul des différentes activités et donc de conduire à un saucissonnage des permis.

4.2. *Justification*

La note explique que la classification originale repose sur la notion d'azote organique. En effet, les nuisances des élevages sont liées aux odeurs, au bruit, au charroi et au risque de pollution des eaux de surface et des eaux souterraines lié à la gestion des effluents d'élevage (stockage et épandage). Le gouvernement estime qu'aujourd'hui, le problème découlant de la gestion des effluents d'élevage est réglé via l'arrêté « Nitrates ». Il ne serait donc plus nécessaire de classer les exploitations sur base de ce critère.

Bien consciente que le seul fait d'avoir une législation ne suffit pas à ce qu'elle soit respectée, cette note se réfère également au principe d'écoconditionnalité qui sera mis en place dès cette année. Selon ce principe, les agriculteurs ne respectant pas certaines dispositions législatives ou réglementaires notamment celles relatives à l'arrêté « Nitrate » verront leur aide directe réduite proportionnellement à la gravité de l'infraction et son intentionnalité. Le principe d'écoconditionnalité qui subordonne la perception des primes européennes serait donc de nature à inciter les agriculteurs au respect de la législation environnementale.

⁶ Arrêté du 22 janvier 2004

La note ajoute que le critère de la production d'azote n'était envisagé que pour certains élevages et pas pour d'autres, ce qui serait source d'iniquités.

Enfin, la note indique encore que le calcul d'azote est valable au moment de l'introduction de la demande mais qu'ensuite, il ne l'est plus nécessairement, les paramètres de l'exploitation pouvant changer et que, par ailleurs, l'arrêté « nitrates » offre des possibilités de dérogations qui n'étaient pas intégrées dans le permis d'environnement (démarche qualité).

4.3. L'azote doit rester un critère incontournable

Certes, la production d'azote par les effluents d'élevage n'est pas le seul critère pour mesurer le risque qu'apporte un élevage sur l'environnement mais il n'en constitue pas moins un critère pertinent, utilisé indirectement pour définir les seuils des directives 85/337 et IPPC.

Ainsi, l'annexe I de la directive 85/337 témoigne de la prise en compte de la charge en azote des élevages. Le point 17 de cette annexe, consacré aux élevages intensifs, prévoit un seuil distinct selon qu'il s'agit de poules (60.000) ou de poulets (85.000). Partant, on peut difficilement arguer d'une discrimination s'agissant d'élevages dont la production en azote est différente. Le cas cité dans la note au Gouvernement wallon est particulièrement illustratif puisque un élevage de 32.255 poules pondeuses produit 20.000 kg d'azote alors qu'un élevage de 40.000 poulets en produit 11.000 kg. C'est du simple au double ! En d'autres termes, c'est le lissage des seuils proposés qui conduit à une discrimination puisque on va traiter de la même manière des élevages qui ne comportent pas les mêmes risques pour l'environnement.

La production d'azote constitue un critère objectif d'évaluation des risques qu'un élevage fait peser sur l'environnement indépendamment de l'existence d'une législation car il s'agit d'un critère qui permet de prendre en compte les activités mixtes et qui reflètent, d'une certaine manière, les risques et incidences associés. Notons que l'incidence des activités d'élevage sur l'environnement et, plus spécifiquement sur la biodiversité, sont directement liées aux émanations d'ammoniac issues des bâtiments d'élevage et des épandages et que cet élément, proportionnel à la production d'azote de l'élevage, n'est pris en compte par aucune législation.

1. Insuffisance de la réglementation actuelle sur l'azote

L'arrêté « Nitrates » définit des normes et des règles pour la gestion des effluents d'élevage en Wallonie. Ces dispositions se basent sur la directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, ci-après la directive « Nitrates », dont la vocation est de protéger les eaux de surfaces et les eaux souterraines des pollutions agricoles. Les dispositions qui en découlent ne tiennent pas compte des caractéristiques locales, notamment pédologiques ou hydrogéologiques qui doivent être prises en compte lors de la réalisation d'un projet mais elles donnent les grandes lignes d'une gestion responsable de l'azote.

De plus l'arrêté « Nitrate » est nettement insuffisant par rapport aux obligations de la directive et la Région wallonne est attaquée, à ce sujet, par la Commission Européenne devant la Cour de Justice des Communautés Européennes. Le défaut principal souligné par la commission concerne des insuffisances dans la désignation des zones vulnérables puisque pour répondre à la directive presque toute la Région Wallonne devrait être reprise en zone vulnérable. La commission pointe également des normes de capacité de stockage insuffisantes dans les zones plus froides (7 mois), l'absence de contrainte pour l'épandage sur pente et l'absence de dispositif permettant d'assurer la protection des cours d'eau. Il n'est, par ailleurs, pas dit que la commission acceptera la dérogation que s'est octroyée de facto la région wallonne en dépassant allègrement le seuil de 170 kg d'azote sur les prairies fixé par la directive. Enfin,

les normes devront être revues en fonction des résultats observés sur le terrain (évolution des teneurs en azote dans les eaux) et pourraient être revues encore à la baisse.

C'est notamment pour ces raisons que certaines études d'incidences préconisent une adaptation des capacités de stockage des effluents ainsi qu'une adaptation des normes d'épandage au contexte local.

2. Insuffisance quant aux contrôles

Dans son avant-projet, le gouvernement estime que l'arrêté « Nitrates » sera respecté par les exploitants agricoles, par le biais de la mise en œuvre de l'écoconditionnalité. Or, le principe d'écoconditionnalité ne pourra être appliqué que pour une partie des agriculteurs, ceux qui perçoivent des aides directes... et le poids de l'écoconditionnalité sera lui-même lié aux montants des aides perçues. Un calcul qui pourrait être réalisé au cas par cas.

Ensuite, les contrôles prévus dans le cadre de l'écoconditionnalité seront limités, annuellement, à 1 % des agriculteurs. Seule la poursuite des infractions par la voie pénale et/ou la suspension du permis d'environnement nous semble être garante du respect de la réglementation sur les nitrates. Mais là aussi, l'arrêté « Nitrate », dont les bases légales sont insuffisantes comme l'a souligné le Conseil d'Etat⁷ dans son avis sur le projet d'arrêté, notamment au regard du principe de la légalité des incriminations, ne donne pas suffisamment de garanties quant aux suites qui pourraient être prises en cas de non-respect de la législation. La suspension du permis d'environnement cause également un problème puisqu'il ne s'applique plus qu'au classe 1 et 2.

Le respect des dispositions de l'arrêté « nitrates » par les exploitants agricoles, via le contrôle de l'écoconditionnalité ne permet pas de gérer l'azote agricole en amont de l'octroi du permis et est contraire au principe de prévention, socle des législations relative au permis d'environnement et à l'évaluation des incidences. L'écoconditionnalité ne garantit donc pas le respect des législations environnementales et ne permet pas de prévenir les éventuelles pollutions.

Dans un arrêt, la Cour de Justice des Communautés européennes signifie que l'imposition d'une taxe, et a fortiori de l'écoconditionnalité, ne remédie pas au non-respect de l'obligation imposée par la directive et atteste au contraire que la pollution des eaux que la directive vise à prévenir s'est déjà produite.⁸

3. Insuffisances par rapport à la directive 85/337 sur l'évaluation des incidences

La directive 85/337/CEE impose aux Etats membres de prendre en compte, dans leur travail de sélection des projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement des critères propres aux projets et des critères liés à la localisation des projets, c'est-à-dire la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet⁹. Parmi les caractéristiques des projets devant être prises en compte, outre la dimension du projet en tant que tel, il faut intégrer le cumul avec les activités existantes ou en projet. Les critères liés à la localisation des projets, susceptibles d'affecter des zones géographiques sensibles du point de vue de l'environnement devront prendre en considération notamment la capacité de charge de l'environnement naturel, avec une attention toute particulière notamment pour les zones Natura 2000 et les « zones dans lesquelles les normes de qualité environnementales fixées par la législation communautaire sont déjà dépassées ».

⁷ Avis 32179/4 du 27 février 2002 rendu sur un projet devenu l'arrêté du 22 octobre 2002 sur la gestion durable de l'azote en agriculture.

⁸ Arrêt C-332/00 de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 2 octobre 2003, Commission des Communautés Européennes contre le Royaume des Pays-Bas.

A l'instar des zones de captage, les zones vulnérables que les Etats membres doivent délimiter en vertu de l'article 3, § 2 de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, constituent bien de telles zones « sensibles ». Pour rappel, il s'agit de zones qui alimentent les eaux polluées par les nitrates - ou susceptibles de l'être si on n'adopte pas des mesures de gestion de l'azote – et qui contribuent à leur pollution. On notera que dans le cadre de l'action en manquement mue par la Commission européenne contre le Royaume de Belgique, l'avocat général, L.A. Geelhoud, conclut à l'insuffisance des désignations par la Région wallonne des zones vulnérables (Pays de Herve, Condroz, entre Sambre et Meuse)¹⁰.

En ce qui concerne la prise en compte de la sensibilité des sites Natura 2000, susceptibles d'être atteints directement par les épandages ou les émanations d'ammoniac, le passage en classe 3 d'activités d'élevage importantes en zone agricole ne permettra pas d'assurer la protection des sites Natura 2000, même au sein des périmètres Natura 2000, dans les zones non reprises comme habitat communautaire. La simple déclaration ne prévoit pas en effet d'avis de la DNF qui ne pourra en conséquence demander une évaluation appropriée des incidences. Soulignons au passage que les manquements dans la transposition de la directive habitat risquent bien, cette fois, d'avoir des conséquences graves sur l'intégrité des sites Natura 2000.

4. Régression par rapport l'approche intégrée du permis d'environnement et du principe de prévention

La modification proposée nous semble en profonde contradiction avec les législations organisant le permis d'environnement et l'évaluation des incidences sur l'environnement. En effet, elle contrarie l'objectif même du décret du 11 mars 1999 précité qui en son article 2 dispose que « Le présent décret vise à assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation. Est visée non seulement la population à l'extérieur de l'enceinte de l'établissement, mais également toute personne se trouvant à l'intérieur de l'établissement, sans pouvoir y être protégée en qualité de travailleur. Le présent décret vise notamment à contribuer à la poursuite des objectifs de préservation des équilibres climatiques, de la qualité de l'eau, de l'air, des sols, du sous-sol, de la biodiversité et de l'environnement sonore, et à contribuer à la gestion rationnelle de l'eau, du sol, du sous-sol, de l'énergie et des déchets ».

⁹ En complément de ce qui a été dit ci-dessus, on relèvera l'arrêt du 24 octobre 1996 par lequel la Cour de justice des communautés européennes a précisé qu'un Etat membre dépasserait le pouvoir d'appréciation que lui accorde l'article 4, § 2 de la directive lorsqu'il fixerait des critères ou des seuils, pour déterminer les projets relatifs à l'une des classes de l'annexe 2, à un niveau tel que, en pratique, la totalité des projets relatifs à cette classe serait d'avance soustraite à l'obligation d'étude d'incidences. De même, elle a précisé que l'édiction de seuils absolus- c'est-à-dire de seuils en deçà desquels l'évaluation des incidences n'est pas requise et au-delà desquels elle est prescrite – peut ne pas permettre de garantir que tout projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement soit soumis à une évaluation des incidences si les seuils absolus ne sont fixés qu'en ne tenant compte que de la dimension des projets à l'exclusion de leur nature et de leur localisation (dans la mesure où certains sites particulièrement sensibles ou de valeur sont susceptibles d'être détériorés par des projets ne dépassant pas les seuils absolus définis) ou si l'Etat membre se limite à fixer un critère de dimension des projets en ne s'assurant pas, par ailleurs, que l'objectif de la réglementation ne soit pas détourné par un fractionnement de ceux-ci. Commentant ces arrêts, Jacques Sambon conclut à la difficulté d'établir une liste fermée qui ne prendrait en considération que la dimension ou la capacité des projets sans tenir compte de leur localisation.

¹⁰ Affaire C-221/03, conclusions présentées le 3 mars 2005.

La classification des installations doit donc nécessairement intégrer toutes les incidences sur tous les aspects de l'environnement, en ce compris la production d'azote des exploitations et son incidence dans l'environnement considéré (zones sensibles sur le plan environnemental). Ceci influence la manière dont est construite la liste des installations et activités classées (notre actuelle liste « fermée ») et la marge d'appréciation dont doit disposer l'autorité compétente pour évaluer les impacts du projet sur l'environnement avant d'octroyer ou de refuser l'autorisation. Dans un arrêt n°78.750 du 16 février 1999, le Conseil d'Etat a annulé le permis d'urbanisme pour la construction d'un poulailler d'engraissement intensif de poulets de chair (19.000 bêtes) parce que le permis ne contenait pas l'once d'une motivation à propos des incidences du projet sur l'environnement, notamment en rapport avec la présence d'une zone de captage fort proche de l'exploitation et en rapport avec les terrains proposés pour l'épandage. En effet, le Conseil d'Etat estime « *qu'il serait contraire au principe de bonne administration d'autoriser la construction d'un poulailler alors que l'autorité sait, par ailleurs, que le demandeur ne dispose pas de terres suffisantes pour l'épandage ou qu'elles sont mal situées par rapport à des nappes phréatiques ou un point de captage* ».

Même si les classe 3 sont soumises à un éventail de mesures de contrôles similaires, on retiendra qu'en cas de danger pour l'environnement le pouvoir du Bourgmestre de prendre toute mesure utile ne peut être imposé à l'exploitant que si deux conditions sont réunies : la mise en péril d'un intérêt protégé par le décret et le refus d'obéir aux injonctions du fonctionnaire ou de l'agent compétent.

4.4. Un reclassement des activités agricoles partial et non motivé

Par l'abandon d'une approche préventive pour les effets sur l'environnement gérés par une police administrative, le classement des activités d'élevage et de leurs annexes ne repose plus que sur les nuisances olfactives pour lesquelles il n'existe pas à ce jour pas de législation. S'il s'avérait que demain, une telle législation puisse voir jour, nous ne pourrions, dans la même logique, que conseiller au gouvernement de supprimer l'arrêté « liste », toutes les nuisances étant prises en compte par ailleurs...

Mais bien que le reclassement des activités agricoles ait été réalisé en vue de prendre en compte les seules nuisances olfactives, il reste intéressant de connaître la démarche qui a prévalu pour l'établissement des classes et des distances de prévention.

- Le choix de la méthode destinée à définir les classes n'est pas très scientifique puisqu'il résulte d'un précepte : celui d'assurer la coexistence de l'activité agricole avec l'activité résidentielle, dans une région caractérisée par un tissu rural assez dense. Pour atteindre cet objectif, le modèle utilisé est le modèle qui prévoit les distances les plus faibles.
- Par ailleurs, ce modèle présuppose que l'acceptabilité des odeurs est nettement plus importante en zone agricole et en zone d'habitat à caractère rural et que cette acceptabilité est indifférente au type d'odeur. Si nous pouvons nous accorder sur l'acceptation plus importante des odeurs liées à l'élevage des bovins en zone rurale, les odeurs liées aux élevages intensifs de volailles ou de porcs ne sont pas acceptées par les populations rurales, de la même manière. Ce sont de nouvelles activités qui modifient en profondeur l'environnement et la perception qu'en ont les riverains.
- Il est également important de savoir que le modèle utilisé en Wallonie pour classer les activités sert en Autriche à octroyer les autorisations d'exploiter. Ici, il n'est utilisé que pour faire passer un projet dans les zones d'habitat à caractère rural, aux classes réservées à la zone d'habitat, si une habitation se trouve à proximité.
- Nous noterons encore que les distances sont établies en faisant l'hypothèse que les agriculteurs utilisent les techniques les plus efficaces pour réduire les odeurs, ce qui peut-être vrai pour les classes 1 mais certainement pas pour les classes 2 ou 3. Ce qui est par

ailleurs confirmé par les propositions de conditions intégrales qui n'imposent aucune contrainte à ce niveau.

Enfin, l'objectif de cette re-classification qui vise à protéger les « récepteurs sensibles » est complètement détourné en ce qui concerne l'interaction entre la zone agricole et les autres zones puisqu'il n'est tenu compte d'aucune zone tampon entre ces zones. Une porcherie pourra donc s'installer, sur simple déclaration, en zone agricole à côté d'un lotissement en zone d'habitat...

Notons par ailleurs, que les dossiers soumis à déclaration pourront faire l'objet de conditions particulières fixées par les communes, ce qui risque outre de créer une charge de travail importante d'amener un traitement différent de projets similaires d'une commune à l'autre. Ne pouvant empêcher un projet, les riverains interviendront devant les juridictions de l'ordre judiciaire pour faire valoir leur droit à un cadre de vie de qualité. Des nuisances qui auraient pu être prises en compte lors de l'enquête publique ou lors de recours devant le Ministre, risquent surtout de se solder, pour les agriculteurs, à de véritables catastrophes tant humaines qu'économiques...

4.5. Distinction entre les élevages agricoles et non agricoles

La note nous explique que les deux types d'élevages ne sont pas encadrés de la même manière, chacun d'eux étant encadré par des législations spécifiques comme par exemple en matière de valorisation des effluents, les agriculteurs étant soumis à l'arrêté « nitrates » tandis que les autres sont soumis à la législation « déchets ».

Cette distinction qui est faite entre agriculteurs et détenteurs d'animaux n'est pas de celle qui peut légalement influencer la classification des installations en classe 1, 2 ou 3. En effet, l'article 3 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement range les installations et les activités dans les classes « *selon l'importance décroissante de leurs impacts sur l'homme et sur l'environnement ainsi que leur aptitude à être encadrées par des conditions générales, sectorielles ou intégrales. La troisième classe regroupe les installations et activités ayant un impact peu important sur l'homme et sur l'environnement pour lesquelles le Gouvernement peut édicter des conditions intégrales* ».

Le rangement dans les classes est fonction de la nature ou de l'importance des risques que les installations ou activités présentent pour l'homme ou l'environnement. C'est donc ce risque qui détermine l'application d'un régime d'autorisation ou de déclaration¹¹. Les nuisances olfactives, par exemple, ne dépendent absolument pas du statut agricole ou non agricole de l'activité.

La nouvelle rubrique 01.20 « élevages agricoles » comportent des sous-distinctions et des seuils que la rubrique « détenteurs d'animaux » ne comportent pas (on traite de la même manière la détention qu'elle porte sur des bovins ou des ovins...), recréant ainsi les iniquités entre activités similaires que la présente révision tenait à supprimer.

Outre qu'elle ne repose sur aucune base légale, la création de cette distinction génère une discrimination entre deux catégories de personnes qui exploitent des élevages semblables, ce qui heurte les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que la liberté de commerce et d'industrie.

¹¹ Ch. Larssen et J.-F. Neuray, « *Classification et « fait générateur* » », in Le décret wallon relatif au permis d'environnement, actes du colloque inter-universitaire organisé à L-L-N, les 18 et 19 novembre 1999 par les Facultés de droit des Universités de Bruxelles, Liège et Louvain, le CEDRE et l'IGEAT, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 23 et suivants.

4.6. Services annexés

Comme pour les activités d'élevage, la proposition scinde les services annexes selon que l'on est agriculteur ou pas et supprime ou décline les services annexe quand ils sont régis par l'arrêté nitrate. L'argumentaire reste bien évidemment identique à celui évoqué pour les modifications similaires des activités d'élevage. On observe, pour les services annexes relevant du secteur de l'agriculture, la suppression de la classe 2 pour ce qui est des dépôts de matières organiques et la suppression de la rubrique 01.49.04 relative à l'épandage de matières organiques ainsi que le mélange de celles-ci avec d'autres substances, sur une surface supérieure à 1 ha de terres non vouées à la culture ou à l'élevage, à l'exception des parcs et jardins. Les non-agriculteurs sont soumis à la classe 2 lorsque les dépôts d'effluents d'élevage sont supérieurs à 50 m³.

Les silos de stockage et les dépôts en vrac d'aliment, susceptibles de porter un risque pour le voisinage (risque d'explosion lié aux poussières notamment) passent en classe 3. L'exposé du dossier reconnaît les problèmes que peut occasionner l'emplacement de tels dépôts ou leur mauvaise gestion (ensilage, pulpes...) et indique que l'administration souhaite pouvoir édicter des mesures pour ce type d'installation. Comment pourra-t-elle les mettre en œuvre par le biais de la simple déclaration ?

5. Conditions intégrales aux élevages intensifs : après 5 ans de moratoire, le ministre Lutgen déroule le tapis rouge !

Les conditions sectorielles ou intégrales sont édictées par le Gouvernement en vue d'atteindre l'objectif de prévention et de réduction de la pollution. Des avant-projets déterminant les conditions sectorielles et intégrales sont proposés pour les élevages bovins, caprins, ovins et équins tandis que les porcs et volailles ne disposent que de conditions intégrales. En fait, les conditions sont invariablement identiques pour l'ensemble des rubriques proposées que l'on soit en condition intégrale ou sectorielle, en porcs ou en bovins !

Au regard des modifications de rubriques, les conditions intégrales proposées sont totalement inacceptables pour l'élevage intensif. Ces conditions ne garantissent en rien les incidences que de tels projets peuvent avoir sur l'environnement et sur les riverains. De telles conditions sont destinées à des élevages familiaux de quelques porcs ou volailles mais jamais de 750 truies ou de 4000 volailles comme proposées actuellement et ne pourront être acceptées que si les seuils de la classe 3 sont abaissés à ce qu'ils sont aujourd'hui sans quoi, ils ne garantissent pas l'absence d'incidence sur l'environnement de ces projets.

Enfin, ces conditions intégrales lacunaires, alors que c'est l'objet même de cette révision, ne prennent pas en compte les nuisances générées par les odeurs, notamment en proposant une distance de séparation de 10 mètres entre les bâtiments d'élevage et les habitations et les zones sensibles d'un point de vue environnemental (captage, cours d'eau, ...).

5.1. Sans aucune liaison au sol

Il nous paraît fondamental de définir des conditions sectorielles et intégrales spécifiques pour l'élevage de veaux, des porcs et des volailles, conditions qui garantissent un taux interne minimum de liaison au sol des exploitations. En effet, afin de réduire les incidences environnementales générées par la concentration de l'élevage au sein de l'espace rural, il convient d'orienter l'implantation des nouvelles activités dans les zones déficitaires en azote organique et susceptible de générer une liaison au sol, notamment par l'alimentation. Pour atteindre cet objectif, il conviendrait d'imposer un taux de liaison au sol interne aux exploitations de 50 % au minimum, spécifiquement pour l'activité d'élevage intensif, et d'interdire toute nouvelle implantation dans les zones saturées en azote, dans un rayon de 15 km autour de l'exploitation (zone en excédent structurel, comme la zone vulnérable de Comines-Warneton). Ces conditions devraient aboutir à ce qu'aucune commune n'en arrive à être excédentaire en effluents d'élevage et à éviter que les élevages ne se concentrent trop dans une région comme on est en train de l'observer aujourd'hui.

5.2. Sans aucune condition sur les épandages

Il convient également d'imposer, via les conditions sectorielles, des techniques d'épandage qui permettent de minimiser les pertes d'ammoniac et les nuisances aux riverains ainsi que des distances d'épandage par rapport aux riverains et aux zones environnementales sensibles. L'arrêté « Nitrates » n'intègre pas les nuisances olfactives, il convient de prendre des dispositions spécifiques dans les conditions sectorielles et intégrales. Des distances de 25 à 100 mètres, selon le type d'effluents, la technique d'épandage et le délai d'enfouissement doivent être imposées.

Enfin, pour toutes les classes 1 et 2, lorsque les stabulations sont occupées toute l'année, il importe de prévoir des capacités de stockage plus importantes afin que les effluents puissent être réellement valorisés comme fertilisant et d'éviter la pollution des nappes.

5.3. *Sans définir aucune distance de protection*

Les distances des nouveaux bâtiments d'hébergement et de leur annexe sont inacceptables et incapables de prévenir les nuisances sur le voisinage ainsi que les risques pour les zones sensibles d'un point de vue environnemental. La distance proposée est de 10 mètres, quel que soit l'élevage... Une telle distance pourrait être acceptable pour les seuils actuels mais ils ont été multipliés par 100 par le projet d'arrêté liste !

Pour les élevages intensifs, les distances doivent être établies par rapport à la zone d'habitat (400 mètres), par rapport à toute habitation occupée par des tiers (250 mètres) et en établissant éventuellement un principe de réciprocité (plus de nouvelle habitation dans ce même rayon autour de l'exploitation). Ces distances peuvent éventuellement être revues sur base d'une étude spécifique sur la dispersion des odeurs. Par ailleurs, il convient de définir des distances plus importantes (50 mètres) pour assurer la protection des cours d'eau, plan d'eau, ainsi que des puits (public ou privé), forages et sources destinées à l'alimentation en eau potable.

Enfin, il convient également de prendre en compte la proximité des zones de baignade et des piscicultures. La distance de 10 mètres ne devrait s'appliquer qu'aux bâtiments existants s'ils conservent leur destination première.