

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 232.809 du 4 novembre 2015

A. 209.620/XIII-6695

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée
CAMPING LA DOUANE,**
ayant élu domicile chez
Me Lionel-Albert BAUM, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Robert JOLY, avocat,
avenue du Val Saint-Georges 2
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 juillet 2013 par la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) CAMPING LA DOUANE qui demande l'annulation de l'arrêté du 30 mai 2013 par lequel le Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse, sur recours, de lui délivrer un permis unique pour régulariser et exploiter un camping de 95 emplacements dans un établissement situé rue de France, n° 26, à Vresse-sur-Semois;

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, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 1^{er} juillet 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} octobre 2015 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Lionel-Albert BAUM, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Célia HECQ, loco Me R. JOLY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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 éléments de la cause se présentent comme suit :

1. La S.P.R.L. CAMPING LA DOUANE, dont le siège social est établi à Namur, rue de Géronsart, 322, est propriétaire, depuis le 20 août 2012, d'un camping qu'elle exploite à Vresse-sur-Semois (Bohan), rue de France, le long de la Semois. L'acte de vente signale une superficie de 2 ha 45 a 48 ca.

Il n'est pas contesté qu'un camping existe à cet endroit depuis les années 1950.

Au plan de secteur de Beauraing-Gedinne, adopté par un arrêté royal du 29 janvier 1981, le camping est principalement situé en zone de loisirs.

Il fait face à une zone Natura 2000 établie de l'autre côté de la Semois (site BE 35045 - vallée de la Semois en aval d'Alle).

Il est situé pour sa plus grande partie dans une zone d'aléa élevé d'inondation.

2. Le 25 avril 1973, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Bohan délivre à M^{mes} GRAVELLE & LEPLANG un permis de camping sur le fondement de la loi du 30 avril 1970 sur le camping pour le bien situé à Bohan, rue de France; la superficie renseignée est de 1 ha 60 a.

3. Le 22 août 1973, le collège des bourgmestre et échevins délivre un permis de bâtir pour l'extension des sanitaires existants.

4. Le 11 mai 1976, un permis de bâtir est accordé pour construire un "pavillon pour réserve et remise".

5. En 1991, le camping est vendu aux conjoints POCHET-LOUIS.

6. Le 18 avril 1991, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Vresse-sur-Semois accorde à Michel POCHET un permis de camping sur la base de la loi du 30 avril 1970 précitée, pour le camping situé à Bohan et comprenant 99 emplacements.

A l'estime de la requérante, l'autorisation du 18 avril 1991 constituerait un permis de camping-caravaning (requête, page 19).

7. Le 14 septembre 1994, le collège des bourgmestre et échevins de Vresse-sur-Semois délivre un permis d'urbanisme pour la construction d'un débit de boissons.

8. En sa séance du 6 mars 2003, le collège des bourgmestre et échevins rejette la demande de permis-caravaning introduite le 25 juillet 2002 par Christiane LOUIS, sur la base du décret du conseil de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif aux conditions d'exploitation des terrains de camping-caravaning; il décide en conséquence que Christiane LOUIS n'est pas autorisée à utiliser comme terrain de camping-caravaning le camping de LA DOUANE, aux conditions fixées par l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 4 septembre 1991 relatif au camping-caravaning.

9. Le 7 octobre 2003, le Ministre wallon de l'Economie, des P.M.E., de la Recherche et des Technologies nouvelles octroie, sur recours, à Christiane LOUIS un permis de camping-caravaning relativement au camping situé rue de France à Bohan et comprenant 95 emplacements. Aux termes de son préambule, cet arrêté se fonde sur le décret du conseil de la Communauté française du 4 mars 1991 et sur l'arrêté du 4 septembre 1991. Selon le préambule de l'arrêté, la demande de permis de camping-caravaning a été introduite le 25 juillet 2002, ce que confirmait déjà la décision du collège du 6 mars 2003.

10. Le 26 avril 2005, le ministère wallon de l'équipement et des transports - direction générale des voies hydrauliques transfère au profit de Christiane LOUIS l'autorisation du 16 février 1973 d'établir une décharge avec fosse de décantation de type saniclaire pour environ 100 personnes afin d'évacuer les eaux usées et les eaux de pluie provenant de son camping.

11. Le 19 novembre 2011, un compromis de vente est signé avec la S.P.R.L. CAMPING DE LA DOUANE portant sur l'acquisition du camping litigieux.

12. Le 24 février 2012, la S.P.R.L. CAMPING DE LA DOUANE introduit une demande de permis unique en vue de "régulariser le camping et les installations existantes". Le permis d'urbanisme est demandé, semble-t-il, pour la construction d'une buvette, de sanitaires, d'une remise et d'une station d'épuration (demande, page 5) tandis que le permis d'environnement est demandé pour l'exploitation d'un terrain de camping d'une capacité supérieure ou égale à 50 emplacements et inférieure à 400 emplacements, d'une station d'épuration individuelle (100 E.H.), d'un dépôt de gaz butane et de déversements des eaux usées (100 E.H.) (demande, page 7).

Des documents complémentaires relatifs à la demande sont communiqués le 19 septembre 2012.

13. Le 20 août 2012, est signé l'acte authentique de vente par lequel la S.P.R.L. CAMPING LA DOUANE devient propriétaire du camping de Bohan.

14. Le 10 octobre 2012, les fonctionnaires délégué et technique déclarent la demande de permis unique complète et recevable et ils dispensent le "projet" de la réalisation d'une étude d'incidences.

15. Au cours de l'enquête publique qui est organisée du 24 octobre au 8 novembre 2012, aucune réclamation n'est déposée.

16. Les avis suivants ont été émis au sujet de la demande de permis unique :

- direction des routes de Namur, le 22 octobre 2012 : favorable sous conditions (immondices);
- direction des voies hydrauliques de Namur, le 8 novembre 2012 : défavorable (risques d'inondations);
- direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement (DGO3) - département de l'environnement et de l'eau, le 19 décembre 2012 : favorable sous conditions (épuration des eaux);
- DGO3 - département de la nature et des forêts (D.N.F.) - direction extérieure de Dinant, le 6 novembre 2012 : favorable sous conditions;
- INASEP - intercommunale namuroise, le 13 décembre 2012 : avis favorable sous conditions.

La direction du développement rural de Libramont et le commissariat général au tourisme n'ont pas communiqué d'avis.

17. Le 17 janvier 2013, les fonctionnaires délégué et technique, après prorogation du délai, notifient leur rapport de synthèse qui conclut au refus du permis unique demandé.

18. En sa séance du 30 janvier 2013, le collège communal de Vresse-sur-Semois accepte sous conditions la demande de la S.P.R.L. CAMPING LA DOUANE visant à exploiter un camping de 95 emplacements situé rue de France, 26.

Il semble qu'il existe des contradictions entre le dispositif de cette décision et ses motifs, notamment en ce que le préambule énonce qu'il y a lieu de se conformer à l'avis de la direction des voies hydrauliques de Namur et que le projet doit dès lors être complètement revu; la décision ne se prononce pas sur les installations dont la construction devait être régularisée du point de vue urbanistique.

19. Le 22 février 2013, les fonctionnaires délégué et technique introduisent un recours administratif contre la décision du 30 janvier 2013 du collège communal pour les raisons suivantes :

- décision prise contraire au rapport de synthèse,
- pas d'indication des motifs pour lesquels le collège s'écarte du rapport de synthèse,
- absence de conditions d'exploitation,
- pas de date limite de fin d'exploitation.

20. Le 15 mai 2013, le fonctionnaire délégué et le fonctionnaire technique sur recours, après prorogation du délai, notifient leur rapport de synthèse qui conclut au refus de permis.

21. Le 30 mai 2013, le Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité déclare recevable le recours des fonctionnaires délégué et technique, il infirme la décision du 30 janvier 2013 du collège communal et décide de refuser le permis unique sollicité.

L'arrêté ministériel du 30 mai 2013 constitue l'acte attaqué. On extrait de son préambule les passages suivants (pages 6 et suivantes) :

" [...]

Considérant que, d'un point de vue urbanistique, la demande vise à régulariser un terrain de camping et la construction d'un bâtiment accueillant des sanitaires; que la demande ne précise pas s'il s'agit d'un camping touristique au sens de la législation relative aux établissements d'hébergement touristique; que, renseignement pris auprès de la demanderesse, celle-ci envisagerait l'exploitation d'un «camping touristique»;

Considérant que la demanderesse précise utiliser un bien sis de l'autre côté de la voirie afin de stocker des caravanes en hiver; que ce bien n'est pas repris sur le plan terrier du camping; que, selon la note explicative jointe à la demande, «la cafétéria sera démolie car non conforme aux normes de sécurité existantes»; que ces travaux de démolition ne sont pas visés aux plans;

Considérant que le périmètre du camping sollicité se situe pour partie en zone de loisirs, pour partie en zone agricole couverte par un périmètre d'intérêt paysager au plan de secteur de Beauraing-Gedinne, approuvé par arrêté royal le 29 janvier 1981; que ce périmètre est soumis à l'aléa d'inondation au plan P.L.U.I.E.S., plan de prévention et lutte contre les inondations et leurs effets sur les sinistrés (aléa élevé); qu'en outre, il se situe à proximité d'un site Natura 2000;

Considérant le permis d'urbanisme délivré, le 22 août 1973, par le Collège communal à M^{me} PONCELET pour la construction de sanitaires, sous réserve d'implanter le bâtiment à 15 m de la rive de la Semois; que le bâtiment «sanitaires» tel que réalisé n'est pas conforme à ce permis (notamment en ce qui concerne son implantation);

Considérant le permis délivré, le 11 mai 1976, par le Collège communal à M^{me} PONCELET-GRAVELLE pour la construction d'un «pavillon pour réserve et remise»;

Considérant le permis d'urbanisme délivré sous conditions, le 14 septembre 1994, par le Collège communal à M. POCHET-LOUIS pour la construction d'une salle pour débit de boissons avec logement; que, selon le reportage photographique, ce bâtiment est toujours en cours de construction; que, toutefois, ce bâtiment non achevé s'écarte des plans approuvés à l'époque; que la régularisation de cette construction n'est pas sollicitée dans le cadre de la présente demande;

Considérant le permis de camping-caravaning octroyé sous conditions à Madame LOUIS par arrêté ministériel daté du 7 octobre 2003;

Considérant que la législation touristique ne prévoit plus le changement d'exploitant; que la présente demande vaut donc demande de permis d'urbanisme au sens de l'article 84, § 1^{er}, 13, b, du CWATUPE; que ce permis devrait également reprendre le bien utilisé comme lieu d'hivernage pour caravanes, bien sis de l'autre côté de la route en zone d'habitat au plan de secteur; que, pour rappel, pareil permis ne peut être délivré qu'à durée limitée (cf. article 87, 1^o);

Considérant que le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie dispose notamment :

[Suit le texte des articles 35, 452/22, 29, 140 & 271bis du CWATUPE]

Considérant que l'article 140 précité s'applique aux campings touristiques; que l'article 271bis n'a pas été adapté suite au décret du 30 avril 2009 qui a notamment modifié l'article 140; que si cet article est toujours applicable, l'on ne peut considérer que le camping est existant au sens de l'article 271bis, 1) puisqu'il n'a plus d'existence légale; qu'un plan communal d'aménagement ou un rapport urbanistique et environnemental est nécessaire pour autoriser un camping touristique sur ce bien;

Considérant que les emplacements 61, 62 et 64 empiètent très marginalement en zone agricole au plan de secteur; que, le projet n'étant pas un «camping à la ferme», ces emplacements dérogent à la destination de la zone agricole telle que définie par l'article 35 du CWATUPE;

Considérant que l'article 111 dudit Code précise notamment que :

« (...) Pour des besoins économiques ou touristiques, les bâtiments et installations ou ensembles de bâtiments et installations qui forment une unité fonctionnelle, peuvent faire l'objet de travaux de transformation ou d'agrandissement impliquant une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë, à l'exclusion des zones naturelles, des zones de parcs et des périmètres de point de vue remarquable. (...) La construction, l'installation ou le bâtiment tel que transformé, agrandi ou reconstruit (...) doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage»;

Considérant que cette disposition permettrait de régulariser la partie du camping empiétant sur la zone agricole au plan de secteur; qu'à cette fin, la partie du camping reprise en zone de loisirs doit exister légalement; que tel n'est pas le cas en l'état actuel du dossier; que; dès lors, cette disposition dérogatoire ne peut s'appliquer;

Considérant que le camping sollicité est soumis à l'aléa d'inondation au plan P.L.U.I.E.S., plan de prévention et lutte contre les inondations et leurs effets sur les sinistrés (aléa élevé);

Considérant que l'article 136 du CWATUPE précise notamment que :

« L'exécution des actes et travaux peut être soit interdite, soit subordonnée à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes, travaux et permis visés aux articles 84, 88 et 127 se rapportent à : (...) 3° des biens immobiliers exposés à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa d'inondation au sens de l'article D.53-2 du Code de l'eau (...)»;

Considérant que l'article 250, § 1^{er} du Code du Tourisme stipule notamment que :

« La zone d'aléa élevé de la partie inondable d'un terrain de camping touristique ne peut accueillir aucun campeur résidentiel. Elle peut accueillir des campeurs de passage et, pendant la période allant du 15 mars au 15 novembre, des campeurs saisonniers. Dans la zone d'aléa élevé de la partie inondable d'un terrain de camping touristique, est interdit toute construction, tout aménagement, toute caravane de type résidentiel ou toute installation fixe susceptible de constituer un obstacle à l'écoulement des eaux sauf si celui-ci dispose d'une autorisation urbanistique»;

que le camping sollicité ne répond pas à toutes les conditions imposées par cette disposition visant les campings touristiques;

Considérant que la Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie, Cellule «Aménagement - Environnement», a émis, le 30 avril 2013, un avis défavorable motivé notamment comme suit :

« Considérant la localisation du projet dans le lit majeur de la Semois au sein d'un périmètre d'aléa élevé d'inondation par débordement de cours d'eau; Considérant que le débordement hors du lit mineur actuel du cours d'eau est susceptible d'envahir suffisamment le bien que pour nécessiter la prise de mesures anti-inondations afin de préserver l'intégrité des biens et des personnes;

En l'état, la Cellule 'Aménagement - Environnement' estime que l'avis défavorable du gestionnaire de cours d'eau est pertinent. Un tel projet ne serait admissible que pour autant, d'une part, que les exigences de configuration et de localisation énoncées par ledit gestionnaire puissent être rencontrées et que, d'autre part, il soit satisfait, de surcroît aux conditions suivantes :

- tout niveau exploitable des bâtiments existants doit être situé au moins au même niveau que le point de coordonnées Lambert belge x : 186.705 y : 61.695 soit, selon l'axe de la rue de France directement situé hors périmètre d'aléa tel que cartographié. Ce point devrait, à tout le moins, être levé par un géomètre et imposé comme niveau habitable et/ou exploitable à toute construction existante;
- tout niveau habitable de bâtiment neuf sera situé au minimum niveau précité;
- dans les bâtiments existants couverts par permis, tous les matériaux de construction et de parement seront non sensibles à l'eau au rez-de-chaussée (pas de plaques de placo-plâtre, bois, plancher, parquet, etc.) et ce jusqu'au dessus du niveau de référence à rue précité;
- tout système électrique sera descendant depuis les plafonds et situé au strict minimum au-dessus de la cote précitée, il sera en outre d'office protégé par un différentiel d'au minimum 30 Ma vu les taux d'humidité susceptible de se présenter dans les pièces en cas d'inondations;
- aucune citerne à combustible, ou autres produits polluants, ne soit installée au-dessous de ladite cote, sauf si elle est enterrée, arrimée à un socle en béton d'une masse d'au moins égale au volume d'eau, munie d'un orifice de remplissage et d'évents hors eau (au-dessus des plus hautes eaux connues)»;

Considérant dès lors qu'en l'état actuel du dossier, il convient de refuser le permis unique sollicité";

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et, en particulier de ses articles 84, § 1^{er}, 13°, b, 136, 140, 155, § 6, et 271bis, celle de l'article 250, § 1^{er}, du Code du tourisme, celle des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'insuffisance et de la contradiction dans les motifs, de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'erreur de fait et de droit, de l'erreur manifeste d'appréciation, de revirement d'attitude, de la violation des principes généraux de droit administratif, en particulier des principes de légitime confiance, de bonne administration, de collaboration procédurale, de proportionnalité et de continuité, de la violation des principes d'égalité, d'indépendance et de cumul des polices administratives et de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, elle expose que la partie adverse considère péremptoirement que l'on ne peut considérer que le camping est existant au sens de l'article 271bis du CWATUPE, alors que le camping doit être tenu pour existant, disposant de toutes les autorisations requises, et que la motivation de l'acte ne satisfait pas à l'exigence de motivation précisée aux dispositions visées au moyen;

Considérant, sur la première branche, que la requérante soutient que l'exploitation est légale du point de vue de la législation sur le tourisme et de la législation urbanistique et que le camping était bien existant au moment de la cession opérée le 20 août 2012; qu'elle affirme que si le camping n'était pas exploité

légalement à la suite de l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 en l'absence de permis d'environnement, on ne pourrait pas considérer, au niveau urbanistique et au niveau de la législation du tourisme, que le camping n'était pas existant pour ce motif ressortissant d'une police spéciale "étrangère", conformément au principe d'indépendance et de cumul des autorisations administratives; qu'elle allègue qu'il ne s'agit pas d'un nouveau camping ni d'une nouvelle exploitation mais uniquement de la reprise et de la poursuite d'une exploitation existante, disposant de toutes les autorisations urbanistiques et touristiques nécessaires; qu'elle critique donc la motivation de la décision attaquée qui considère que le camping n'a plus d'existence légale :

" 50. Comme nous l'avons vu ci-avant, il ne s'agit pas d'une nouvelle exploitation. Le camping est couvert par un permis de camping-caravaning. Il s'agit d'une autorisation qui confère une existence légale au camping litigieux et qui est assimilée à un permis d'urbanisme. La demande de permis unique, dans son volet urbanistique, ne visait donc que le renouvellement de l'autorisation précédemment obtenue.

Le Ministre ne pouvait donc pas légalement considérer que le camping n'est pas existant au sens de l'article 271bis du CWATUPE";

qu'elle critique également le motif relatif à l'hypothèse de changement d'exploitant qui ne serait plus prévue, ainsi que le motif concernant l'autorisation du bien destiné à l'hivernage des caravanes; qu'elle soutient à titre subsidiaire que de toute façon le motif ayant trait à l'absence d'existence légale du camping ne satisfait pas à l'obligation de motivation en la forme; qu'elle écrit que si l'absence d'existence légale découlait réellement de la réforme opérée, il conviendrait de s'interroger sur la constitutionnalité de telles dispositions qui annihileraient purement et simplement tous les droits acquis;

Considérant que la partie adverse répond à la première branche du moyen que l'on ne peut pas considérer que le camping est existant au sens de l'article 271bis puisqu'il n'a plus d'existence légale à défaut de permis d'environnement; qu'elle ajoute qu'en raison de la cession du camping, un réexamen complet de la situation s'imposait de telle sorte qu'il n'y avait pas maintien de droits acquis antérieurement; qu'elle allègue que la Cour constitutionnelle a admis que le législateur, d'une part, puisse changer d'avis et, d'autre part, puisse imposer l'application des nouvelles exigences en postulant un réexamen complet d'une situation, les conséquences de ce réexamen ne valant que pour l'avenir;

Considérant qu'en réplique, la requérante se réfère à l'arrêt GINION, n° 193.413, du 19 mai 2009, pour soutenir que l'octroi ou le refus de la régularisation doit être fondé sur l'appréciation des prescriptions réglementaires et de la conception du bon aménagement des lieux au moment où les actes et travaux ont

été exécutés sans permis, en l'occurrence dans les années 1950; qu'en ce qui concerne le volet environnemental, elle se réfère aux développements contenus dans la requête en annulation tout en précisant que l'absence de permis d'environnement couvrant le volet exploitation du camping n'a pas d'incidence sur l'existence légale du camping en son volet urbanistique;

Considérant qu'à propos de la première branche, l'arrêté attaqué porte ce qui suit :

" Considérant que l'article 140 précité s'applique aux campings touristiques; que l'article 271bis n'a pas été adapté suite au décret du 30 avril 2009 qui a notamment modifié l'article 140; que si cet article est toujours applicable, l'on ne peut considérer que le camping est existant au sens de l'article 271bis, 1), puisqu'il n'a plus d'existence légale; qu'un plan communal d'aménagement ou un rapport urbanistique et environnemental est nécessaire pour autoriser un camping touristique sur ce bien";

Considérant que l'arrêté attaqué est dépourvu de toute motivation quant à l'absence d'existence légale du camping alors même qu'il en déduit diverses conséquences pour conclure au refus de permis; qu'il se contente d'une affirmation péremptoire; que les éventuelles explications contenues dans le mémoire en réponse de la partie adverse ne peuvent pallier les insuffisances de l'arrêté attaqué; qu'il s'ensuit que le moyen unique, en sa première branche, est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 30 mai 2013 par lequel le Ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité refuse, sur recours, de délivrer à la S.P.R.L. CAMPING LA DOUANE un permis unique pour régulariser et exploiter un camping de 95 emplacements dans un établissement situé rue de France, n° 26, à Vresse-sur-Semois.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le quatre novembre deux mille quinze par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.