

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.304/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 25 octobre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions intégrales des activités de modélisme à moteur thermique", a donné le 4 février 2003 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'arrêté en projet entend fixer des "conditions intégrales" au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Selon l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, "les conditions intégrales consistent en un ensemble de prescriptions visant à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger ou inconvénient que l'installation ou l'activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement".

Comme indiqué lors des travaux préparatoires du décret, les conditions intégrales sont ainsi conçues comme "un ensemble complet de prescriptions appréhendant tous les aspects des nuisances susceptibles d'être causées" par l'installation ou l'activité dont il s'agit ⁽¹⁾.

En d'autres termes, la notion de condition intégrale "est fondée sur l'idée qu'il est possible d'appréhender a priori et in abstracto, toutes les nuisances liées à certaines installations ou activités" ⁽²⁾.

Cette caractéristique s'explique par le fait que l'adoption de conditions intégrales est un préalable permettant de répertorier dans la classe 3 les installations ou activités auxquelles s'appliquent lesdites conditions ⁽³⁾ et de soumettre ainsi normalement

⁽¹⁾ Doc. Parl. wall., sess. 1997-1998, n° 392/1, p. 2, et n° 392/169, p. 5.

⁽²⁾ M. PAQUES, "Les conditions d'octroi du permis d'environnement", in Le décret wallon relatif au permis d'environnement, Actes du colloque interuniversitaire organisé les 18 et 19 novembre 1999 par les facultés de droit des Universités de Bruxelles, Liège et Louvain et des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruylant, 2000, p. 117.

⁽³⁾ Voir l'article 3, alinéa 2, du décret.

l'exploitation de l'établissement que forment les installations ou activités en question à un simple régime de déclaration, et non pas à un régime de permis ⁽⁴⁾.

Lorsque le Gouvernement souhaite arrêter des conditions intégrales, il lui incombe donc d'être en mesure d'établir que les prescriptions qu'il envisage d'adopter sont effectivement de nature à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, de danger ou d'inconvénient que les installations ou activités concernées sont susceptibles de causer à l'homme ou à l'environnement ⁽⁵⁾.

Il appartient au Gouvernement de s'assurer que tel est le cas en l'espèce.

A cet égard, deux questions retiennent plus spécialement l'attention :

a) Selon l'article 1^{er}, § 2, "les activités de modélisme mettant en oeuvre des véhicules restant au sol ou des bateaux sont soumises uniquement aux articles 2 et 3 des présentes conditions" ⁽⁶⁾.

En fait, la seule véritable prescription de fond qui est ainsi destinée à s'appliquer auxdites activités est celle qui figure à l'article 3, § 1^{er}, puisque, d'une part,

⁽⁴⁾ Voir l'article 11 du décret.

⁽⁵⁾ Et ce, le cas échéant, en combinant ces prescriptions avec des conditions générales ou sectorielles applicables aux installations ou activités concernées. En effet, comme le fait apparaître, notamment, l'article 58, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, l'exploitant d'un établissement soumis à des conditions intégrales doit aussi respecter les conditions générales ou sectorielles applicables à cet établissement; pour déterminer si toute forme de nuisance, de danger ou d'inconvénient qu'une installation ou une activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement est effectivement évitée ou limitée au sens de l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret, il convient donc de prendre en compte l'ensemble que constituent, d'une part, les conditions générales ou sectorielles applicables et, d'autre part, les conditions intégrales envisagées (lire, sur ce point, M. PAQUES, op. cit., pp. 144 et 145).

⁽⁶⁾ Vu la mention de l'article 2, il est permis de supposer que le Gouvernement entend également viser l'article 21.

l'article 2 a uniquement pour objet de définir la notion d'"établissement existant" et, d'autre part, comme indiqué dans les observations particulières, l'article 3, § 2, est dépourvu de fondement légal.

On peut se demander si l'application de la seule prescription figurant à l'article 3, § 1^{er}, suffit, selon les termes de l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, "à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger ou inconvénient" que les activités de modélisme mettant en oeuvre des véhicules restant au sol ou des bateaux sont "susceptibles de causer à l'homme ou à l'environnement".

b) Selon l'article 21, c'est seulement à partir du 1^{er} janvier 2005 que ces conditions intégrales en projet s'appliquent aux établissements existants.

Vu le fait que, conformément à l'article 3, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999, l'adoption de conditions intégrales est un préalable pour répertorier des installations ou des activités dans la classe 3, il s'ensuit nécessairement que, jusqu'au 1^{er} janvier 2005, les installations existantes ne peuvent être considérées comme étant de classe 3.

Il est douteux que cette solution corresponde au résultat recherché par les auteurs du projet.

En outre, le régime qui en résulterait - consistant en ce que, jusqu'au 1^{er} janvier 2005, des installations d'un même type relèveraient de classes distinctes pour l'application du décret du 11 mars 1999 et seraient de ce fait soumises à des règles totalement différentes, en raison de la seule circonstance qu'il s'agit ou qu'il ne s'agit pas d'installations existantes - serait immanquablement source de confusion et d'importantes difficultés.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

2. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999, les conditions intégrales doivent être "fondées sur les meilleures techniques disponibles". Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir qu'il a, en l'espèce, respecté cette règle.

.../...

LC

- 6 -

34.304/4

.../...

3. Comme le confirme l'article 58, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, c'est à la personne qui a la qualité d'exploitant ⁽⁷⁾ d'un établissement que sont destinées à s'appliquer les conditions intégrales portant sur les installations ou les activités qui forment cet établissement.

En conséquence, le respect de telles conditions ne peut être imposé directement à des tiers.

C'est pourtant ce qu'envisagent plusieurs dispositions à l'examen, en particulier les articles 9 et 13, qui sont rédigés en ce sens que le respect des conditions qu'ils prévoient est directement imposé aux utilisateurs ou aux propriétaires d'aéromodèles.

Par contre, rien ne s'oppose à ce que, sous le couvert de conditions intégrales, les exploitants d'établissements soient tenus de s'assurer du respect d'obligations déterminées par des tiers.

Le texte sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Les arrêtés du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, visés aux alinéas 2 et 3 du préambule, ne constituent pas la base légale de l'arrêté en projet et ne sont ni modifiés, ni abrogés par celui-ci. Ces alinéas doivent donc être omis.

⁽⁷⁾ Sur la définition du mot "exploitant", voir l'article 1^{er}, 8°, du décret du 11 mars 1999.

2. A l'alinéa 5 devenant l'alinéa 3, il y a lieu de mentionner le numéro de l'avis donné par le Conseil d'Etat.

Dispositif

Article 2

Sous réserve de ce qui a été dit dans l'observation générale 1, la définition de l'expression "établissement existant" que donne le 1° appelle les deux observations suivantes :

1. Aux établissements "dûment autorisés avant l'entrée en vigueur du présent arrêté", il y a lieu d'ajouter ceux dont l'exploitation est couverte par un permis délivré à la suite d'une demande introduite avant l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999, laquelle est intervenue le 1^{er} octobre 2002.

En effet, il résulte de l'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 que les demandes de permis introduites avant l'entrée en vigueur du décret sont traitées selon les règles applicables au jour de leur introduction.

Il est donc logique de considérer comme existants les établissements dont l'exploitation est couverte par un permis délivré à la suite de l'introduction de telles demandes.

2. Le texte en projet suggère aussi de ranger parmi les établissements "existants" ceux "qui ont introduit une demande d'autorisation avant l'entrée en vigueur du présent arrêté".

.../...

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, il s'agit en fait des établissements pour lesquels une demande de permis est introduite entre le 1^{er} octobre 2002 et la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

Par ailleurs, un établissement ne peut être tenu pour "existant" en droit si son exploitation n'est pas couverte par le permis requis. Pour éviter toute équivoque sur ce point, mieux vaudrait rédiger le texte en ce sens que, pour l'application de l'arrêté en projet, les établissements en question sont assimilés à des établissements existants.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 3

1. L'article 3, § 1^{er}, fait état de l'accord des occupants et du propriétaire des habitations voisines. L'article 16, § 3, est également en ce sens.

Par contre, quant à lui, l'article 6, § 1^{er}, exige seulement l'accord de l'occupant.

Le projet d'arrêté gagnerait à être revu pour éviter toute incohérence sur ce point.

2. L'article 3, § 2, tend à interdire les activités de modélisme à moteur thermique en zone forestière, en zone d'espaces verts, en zone naturelle et en zone de parc. Le délégué du gouvernement a précisé qu'il s'agissait des zones forestières, des zones d'espaces verts, des zones naturelles et des zones de parc prévues par les plans de secteur.

Le texte à l'examen règle ainsi la destination de zones des plans de secteur.

Ceci ne peut être admis.

.../...

En effet, le législateur a réglé lui-même la destination des zones des plans de secteur, dans les dispositions de nature législative du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ⁽⁸⁾. Le Gouvernement peut certes apporter des précisions en la matière, mais il ne peut le faire que, soit à l'occasion de l'adoption des

⁽⁸⁾ Voir, en ce qui concerne les zones que cite le texte à l'examen, les articles 36 à 39 du Code.

plans de secteur eux-mêmes en déterminant des prescriptions supplémentaires⁽⁹⁾, soit lors de la mise en oeuvre d'habilitations législatives spécifiques dont l'objet est étranger à celui de la disposition à l'examen⁽¹⁰⁾.

L'article 3, § 2, doit donc être omis.

Article 4

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, prévoit que :

"Les évolutions des modèles sont interdites :

- 1° avant le lever du soleil, mais de toute façon avant 7H00;
- 2° après le coucher du soleil, mais de toute façon après 22H00."

Le "lever du soleil" et le "coucher du soleil" sont des phénomènes naturels qui varient de jour en jour et qui sont de nature à poser de réelles difficultés tant dans leur respect que dans leur contrôle. Il est de loin préférable de fixer des heures⁽¹¹⁾ quitte à prévoir un régime particulier applicable à certaines périodes de l'année, lesquelles devront, le cas échéant, être précisées par leurs dates de début et de fin.

⁽⁹⁾ Ceci sur la base de l'article 23, alinéa 2, 2°, et de l'article 41 du Code précité.

⁽¹⁰⁾ Ainsi, en ce qui concerne les zones que cite le texte à l'examen, les articles 36 et 39 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine chargent le Gouvernement d'apporter certaines précisions concernant les actes et les travaux admissibles en zone forestière et en zone de parc. Aucune de ces habilitations ne couvre le pouvoir de prendre des dispositions telles que celle qu'envisage l'article 3, § 2, en projet.

⁽¹¹⁾ Cfr la loi du 29 avril 1892 portant unification de l'heure en Belgique et celle du 7 février 1920 portant modifications à la loi du 29 avril 1892 fixant l'heure légale.

Article 6

Le paragraphe 2 prévoit l'obligation de respecter "les prescriptions de l'Administration de l'Aéronautique (circulaire GDF-01 et ses adaptations)".

L'arrêté en projet n'a pas à rendre obligatoire un texte qui, tel une circulaire, n'est pas destiné à avoir une portée normative.

De surcroît, la Région wallonne restreindrait indûment l'exercice de ses compétences en se liant à des prescriptions émanant, comme tel est le cas en l'espèce, d'un service de l'autorité fédérale.

Le paragraphe 2 sera donc omis ou revu en tenant compte de cette observation.

Article 8

Au 4°, il y a lieu de remplacer "exceptionnelles" par "visées à l'article 18". En effet la notion de "manifestations exceptionnelles" ne résulte que du titre de la section 3 du chapitre V qui concerne de telles manifestations.

Article 9

La règle, prévue par la disposition à l'examen, selon laquelle les aéromodèles doivent évoluer "de manière telle qu'ils ne puissent compromettre la sécurité des personnes et des biens", manque de précision.

Une telle imprécision ne peut être admise dans un texte formé de prescriptions dont la méconnaissance est un fait constitutif d'infraction. En effet, en vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les faits érigés en infraction doivent être définis

.../...

en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

Le texte à l'examen sera revu en conséquence.

Article 19

1. Le paragraphe 1^{er} appelle, mutatis mutandis, la même observation que celle faite au sujet de l'article 6.

2. Il appartient au Gouvernement d'arrêter lui-même, sur la base de l'article 4 du décret du 11 mars 1999, les prescriptions qu'il entend ériger en conditions intégrales.

Le Gouvernement ne peut, à cette fin, prévoir que "l'exploitant se conforme (...) à toutes les instructions qui pourraient lui être données par les administrations intéressées, tant en ce qui concerne la sécurité publique que la conservation des propriétés et des eaux utiles".

Le paragraphe 2 sera donc omis.

OBSERVATION FINALE

Dans l'annexe, qui fixe le niveau limite du bruit d'un aéronef à l'émission, il y a lieu dans le premier tableau "période de jour", à la quatrième ligne, sixième colonne, de marquer d'une astérisque qu'est interdit le vol de cinq aéronefs, si telle est bien l'intention de l'auteur.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS