FP

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 41.166/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 7 août 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 29 septembre 2006 (*), sur un projet d'arrêté "déterminant les conditions intégrales relatives aux terrains de camping d'une capacité inférieure à 50 emplacements", a donné le 26 septembre 2006 l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 3 août 2006.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

Observations générales

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

Selon l'article 5, § 3, alinéa 1er, 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 du 11 mars 1999, les conditions intégrales sont 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).

---

(1) Doc. Parl. wall., 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.

Il convient de relever que le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative a modifié l'article 3, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 en ce que désormais, le Gouvernement n'est plus tenu d'adopter des conditions intégrales pour les installations ou activités de classe 3, soumises au régime de déclaration, mais dispose à cet égard d'une simple faculté.

Par ailleurs, selon l'article 14, § 5, du décret du 11 mars 1999, tel qu'il a été également modifié par le décret-programme du 3 février 2005, ce n'est que "lorsque les conditions intégrales ne sont pas prescrites et que les mesures prises par l'exploitant en vertu de l'article 58, § 2, 1°, du décret sont insuffisantes pour limiter les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement", que l'autorité compétente peut prescrire des conditions complémentaires d'exploitation après réception de la déclaration.

La modification ainsi apportée à l'article 14 précité par le décret-programme du 3 février 2005 est, selon les travaux préparatoires de ce décret, justifiée comme suit :

> "L'expérience a montré que l'établissement des mesures particulières par les communes se justifiait lorsque l'installation était couverte par des conditions générales. Par contre, lorsque des conditions intégrales destinées à rencontrer tous les aspects de l'installation existent, de telles mesures s'avèrent superflues et lourdes" [(3)].

Par conséquent, si les modifications apportées au décret du 11 mars 1999 par le décret-programme du 3 février 2005 ont pour conséquence que, à la différence de ce que prévoyait initialement le décret du 11 mars 1999, le Gouvernement n'est plus tenu, mais dispose de la faculté, d'adopter des conditions intégrales, il n'en demeure pas moins que, lorsqu'il adopte pareilles conditions, celles-ci doivent, comme sous l'empire de la législation antérieure, constituer un ensemble complet de prescriptions appréhendant

---

(3) Doc. Parl. wall., 2004-2005, n° 74/1, p. 35.

tous les aspects des nuisances, des dangers ou des inconvénients que les installations ou activités concernées sont susceptibles de causer à l'homme ou à l'environnement [(4)].

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

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.

3. La méconnaissance des prescriptions fixées par l'arrêté en projet est un fait constitutif d'infraction.

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 1er, 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.

---

(4) 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, § 1er, 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 1er, 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).

Tel n'est pas le cas de plusieurs des dispositions que contient le projet d'arrêté, en particulier les dispositions suivantes : l'article 3, en tant qu'il fait état d'un rideau de plantations "s'harmonisant au paysage"; l'article 5; l'article 9, § 2, alinéa 2, en tant qu'il prévoit que la règle qu'il fixe doit être appliquée "de préférence à la fin de la saison touristique"; l'article 12, en tant qu'il fait mention de "circonstances d'exploitation susceptibles de modifier les risques d'incendie ou de sa propagation"; et l'article 14, alinéa 3, première phrase [(5)].

Ces dispositions doivent être complétées et précisées afin de satisfaire aux exigences des normes internationales et internes précitées.

4. En ce qui concerne certaines de ses prescriptions, le projet d'arrêté prévoit un régime particulier pour les terrains de camping à la ferme : ceux-ci ne sont pas soumis aux articles 3, 13 et 14, mais forment, par contre, l'unique champ d'application de l'article 4.

Sous réserve des observations faites par ailleurs au sujet de ces dispositions - en particulier celles qui seront faites à propos de l'article 4 - il incombe au Gouvernement de s'assurer que la différence de traitement ainsi établie est suffisamment justifiée par des motifs admissibles au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

En outre, il conviendrait de préciser ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par l'expression "terrains de camping à la ferme".

---

(5) Le contenu des normes visées par cette disposition est soit inconnu, soit insuffisamment accessible.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

1. Le texte en projet est rédigé en des termes ne visant pas l'hypothèse où l'exploitation d'un établissement serait couverte par un permis délivré après l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet à la suite d'une demande introduite avant l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 [6].

Pour autant que l'hypothèse indiquée soit encore susceptible de se présenter, le texte sera revu en conséquence.

2. Le texte en projet définit comme "existants" les établissements pour lesquels une demande de permis a été introduite entre le moment de l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 et la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

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.

Article 4

1. Telle qu'elle est rédigée, la disposition à l'examen pourrait être comprise en ce sens que la règle qu'elle comporte s'applique directement aux campeurs.

---

[6] Sur cette hypothèse, voir l'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999.

Or, comme le confirme l'article 58, § 1er, 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. Le respect de telles conditions ne peut être imposé directement à des tiers.

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.

2. Il ne peut être admis qu'un accord écrit des voisins permette à l'exploitant d'un établissement d'être dispensé du respect d'une condition fixée en vertu du décret du 11 mars 1999.

En effet, ce décret poursuivant des objectifs d'intérêt général (8), son application ne peut dépendre de l'expression de volontés d'intérêt privé.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 8

L'alinéa 1er n'a d'autre objet que de rappeler l'obligation de respecter le livre II du Code de l'environnement.

Un tel rappel est inutile.

---

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

(8) Voir son article 2.

Il est aussi de nature à créer une certaine ambiguïté, dans la mesure où il peut conduire à se demander quel sort doit être réservé à des dispositions auxquelles l'arrêté en projet ne fait pas expressément référence.

Lorsqu'il s'agit de rappeler l'obligation de respecter des règles résultant de dispositions législatives, il est en outre de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P.LIÉNARDY, P.VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN