

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 111.888 du 24 octobre 2002

A.103.167/XIII-2150

En cause :

1. **PEDOUX** Albert,
rue des Trihes 9
4470 Saint-Georges-sur-Meuse,
2. **BOURGEOIS** André,
ayant élu domicile chez
Mes Benoît CAMBIER
et Luc CAMBIER, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Francis HAUMONT, avocat,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 avril 2001 par Albert PEDOUX et André BOURGEOIS qui demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2000 fixant les mesures d'accompagnement applicables aux titulaires de droits réels immobiliers situés dans la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. KOVALOVSKY, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 janvier 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 9 juillet 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 septembre 2002, date à laquelle elle a été remise à l'audience du 10 octobre 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Mes Luc CAMBIER et Xavier BORN, avocats, comparaissant pour les requérants, et Me Pierre VANOMMESLAGHE, avocat à la Cour de cassation, et Mes André TOSSENS et Francis HAUMONT, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSKY, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. A la suite du transfert aux régions, en 1988, des compétences relatives à l'équipement et l'exploitation des aéroports et aérodromes publics à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National, la Région wallonne décide d'assurer le développement des infrastructures aéroportuaires établies sur son territoire. Est ainsi constituée une société anonyme de droit privé Société de développement et de promotion de l'aéroport de Liège-Bierset, en abrégé "SAB", laquelle signe, en avril 1991, une convention avec la Région wallonne, portant à la fois sur une concession domaniale et une concession de services dont l'objet est d'assurer la gestion de l'aéroport ainsi que le développement de ses activités, pour une durée de 50 ans. Le site est, quant à lui, toujours propriété de la Défense nationale, qui, par une convention du 8 mars 1997, a accordé à la SAB une autorisation domaniale.

Depuis la fin de l'année 1995, les activités de "fret" se sont développées, d'abord par l'implantation de la compagnie CAL en mai 1996, puis par l'implantation de la compagnie de transports de courrier express T.N.T., depuis mars 1998.

2. Le 30 avril 1998, la Région wallonne adopte un "programme-cadre visant à accompagner le développement des activités aéroportuaires en Région wallonne".

Trois types de mesures figurent dans ce programme :

- connaissance du bruit généré par l'activité aéroportuaire;
- contrôle du bruit dans les zones du plan d'exposition au bruit;
- maîtrise de l'impact du bruit dans les différentes zones du plan d'exposition au bruit.

Différentes actions sont proposées, selon les zones d'exposition au bruit, déterminées par rapport à un indicateur de bruit - en l'espèce le Ldn ou DNL -. Pour la zone la plus exposée au bruit, c'est-à-dire la zone A, pour laquelle le Ldn dépasse 70 dB(A), il est prévu d'interdire toute nouvelle construction. Les propriétaires d'habitations ou de terrains à bâtir bénéficieraient d'une promesse unilatérale d'achat et les locataires se verraient proposer une prime de déménagement. Pour les autres zones, diverses mesures seront prises, relatives, notamment, à l'isolation des habitations.

3. Le 16 juillet 1998, le Gouvernement wallon adopte :

- un arrêté fixant les mesures d'accompagnement relatives à la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne;
- un arrêté délimitant la première zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset (zone A).

Ces arrêtés n'ont pas été publiés au Moniteur belge.

4. En revanche ont été publiés, en date du 24 septembre 1998 :

- un arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 1998 fixant les mesures d'accompagnement relatives à la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne;
- un arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 1998 délimitant la première zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset (zone A).

Le premier arrêté, qui n'est pas absolument identique à celui qui avait été pris le 16 juillet 1998, énonce notamment les règles relatives au rachat, par la Région wallonne, des immeubles de la zone A.

Le second arrêté tend notamment à délimiter la zone A du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset.

5. L'arrêté du 10 septembre 1998 fixant les mesures d'accompagnement relatives à la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne est annulé par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 85.625, du 24 février 2000, pour violation des articles 3, § 1^{er}, et 84 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation n'ayant pas été consultée.

L'arrêté du 10 septembre 1998 délimitant la première zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset fait l'objet d'un recours en annulation, assorti d'une demande de suspension, introduit par Christine HANNON, propriétaire d'une maison proche de l'aéroport de Bierset, mais non reprise dans le périmètre de la zone A (affaire A. 81.215/XIII-898). L'arrêt n° 78.314, du 25 janvier 1999, suspend l'exécution dudit arrêté, considérant que les mesures contenues dans les deux arrêtés du 10 septembre 1998 ne relèvent pas de celles qui sont visées à l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit et que, dès lors, ceux-ci sont dépourvus de base juridique.

6. Le 1^{er} avril 1999, le Conseil régional wallon adopte un décret qui, modifiant la loi du 18 juillet 1973, insère dans cette dernière un article 1^{er}bis (Moniteur belge du 28 avril 1999). Cette modification produit ses effets au 10 septembre 1998.

Ledit article 1^{er}bis, tel qu'il est en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, est rédigé comme suit :

" § 1^{er}. Le Gouvernement wallon est habilité à prendre des mesures en vue de protéger, à proximité des aéroports et des aérodromes en Région wallonne, le voisinage exposé au bruit produit par leur exploitation.

§ 2. A cette fin, le Gouvernement wallon peut arrêter, de manière décroissante, des catégories de zones d'exposition au bruit correspondant à des seuils de bruit.

Les zones d'exposition au bruit sont déterminées en fonction de la valeur de l'indicateur de bruit L_{DN} , sur la base notamment des données suivantes :

- 1° le nombre de mouvements des aéronefs civils de jour et de nuit;
- 2° les routes aériennes à l'atterrissage et au décollage fixées par les autorités compétentes;
- 3° les types d'aéronefs civils tels que fixés par la Convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944.

L'indicateur de bruit L_{DN} se calcule au moyen de la formule suivante :

$$L_{DN} = 10 \times \log_{10} \frac{1}{24} [15 \times 10^{L_{D/10}} + 9 \times 10^{(L_N + 10)/10}]$$

où L_D est le niveau équivalent engendré par les avions uniquement, entre 7H00 et 22H00;

L_N est le niveau équivalent engendré par les avions uniquement, entre 22H00 et 7H00;

L_D et L_N étant tous deux calculés au moyen de la formule suivante :

$$L_T = 10 \times \log_{10} \left[\frac{1}{T} \times \sum_{i=1}^n (t_i \times 10^{(L_{eqi})/10}) \right]$$

où T est égal à D ou N, soit respectivement 54.000 secondes (7-22H) ou 32.400 secondes (22-7H);

n est le nombre total d'avions sur la période T;

L_{eqi} le niveau équivalent relatif au i^e avion;

t_i le temps de passage en secondes relatif au i^e avion.

Le périmètre des zones d'exposition au bruit ainsi obtenu est pondéré sur la base des caractéristiques d'implantation des constructions, de leur équipement et de leur destination.

La zone la plus exposée au bruit dénommée «Zone A», est celle pour laquelle l'indicateur de bruit L_{DN} donne une exposition au bruit égale ou supérieure à 70dB(A).

§ 3. Dans ces zones d'exposition au bruit le Gouvernement wallon peut notamment :

1^o acquérir tout immeuble bâti ou non bâti;

2^o favoriser, le cas échéant par l'octroi de subside ou de prime, le placement de dispositifs destinés à réduire le bruit ou les vibrations, à les absorber ou à remédier à leurs inconvénients;

3^o proposer une prime de déménagement au titulaire d'un bail de résidence principale;

4^o imposer, le cas échéant, des normes d'isolation acoustique et l'utilisation de matériaux de construction spécifiques pour l'édification et la transformation des immeubles".

7. A la suite de la publication du décret du 1^{er} avril 1999, la Région wallonne introduit une demande de rétractation de l'arrêt n° 78.314, du 25 janvier 1999. Une demande de mesures provisoires est introduite alors par Christine HANNON, la requérante originaire, en vue d'obtenir qu'il soit fait interdiction au Gouvernement de la Région wallonne de poursuivre les procédures de promesse de vente et de rachat. Cette demande de mesures provisoires est déclarée irrecevable par l'arrêt n° 82.607, du 30 septembre 1999, tandis que l'arrêt n° 82.608, du 30 septembre 1999, prononcé à propos de la demande de rétractation, sursoit à statuer et pose à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle formulée comme suit :

- " Le décret du 1^{er} avril 1999 «modifiant la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit» viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 146 et 160 de la Constitution, le principe de la séparation des pouvoirs, l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les principes de non-rétroactivité et de sécurité juridique, s'il est interprété comme procurant à l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 1998 «délimitant la première zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset (zone A)» un fondement légal rétroactif qui intervient dans le cadre d'un litige en cours devant le Conseil d'Etat en vue d'en influencer l'issue ?".

A la suite d'un accord entre la Région wallonne et Christine HANNON quant au rachat de son immeuble, celle-ci se désiste de son recours. Ce désistement est décrété par l'arrêt n° 94.454, du 30 mars 2001. Par un arrêt n° 76/2001 du 31 mai 2001, la Cour d'arbitrage constate que ce désistement met fin à la procédure devant elle.

8. Entre-temps sont adoptés les arrêtés suivants :

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 novembre 1998 fixant les mesures d'accompagnement relatives aux locataires de la première zone d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne (Moniteur belge du 16 décembre 1998), modifié par l'arrêté du 27 mai 1999 (Moniteur belge du 10 juillet 1999);
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 fixant les mesures d'accompagnement relatives à l'indemnisation du chef de trouble commercial ou professionnel dans la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne (Moniteur belge du 10 juillet 1999).

9. Le 20 juillet 2000, le Gouvernement wallon adopte un "accord-cadre" portant sur les conditions de développement des aéroports régionaux, lequel prévoit notamment :

- des restrictions de décollage et d'atterrissage; à cette fin est adopté l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 novembre 2000 fixant les restrictions de décollage et d'atterrissage sur les aéroports relevant de la Région wallonne (Moniteur belge du 24 novembre 2000);
- la redéfinition des quatre zones du plan d'exposition au bruit; ainsi, la partie adverse souligne que la zone A, soit la zone la plus exposée au bruit, serait étendue et comprendrait désormais le quartier de la rue des Haies, le quartier du Boubou à

Saint-Georges et le quartier de l'avenue Roi Baudouin à Ans (aéroport de Liège-Bierset).

10. Le 19 octobre 2000 est adopté l'arrêté du Gouvernement wallon délimitant la première zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset (zone A). Cet arrêté, publié au Moniteur belge en date du 28 octobre 2000, fait l'objet de deux recours (A. 98.657/XIII-1991 et A. 98.725/III-1989), assortis chacun d'une demande de suspension. L'arrêt n° 98.248, du 10 août 2001, suspend l'exécution dudit arrêté.

11. Le 20 décembre 2000 est adopté l'arrêté du Gouvernement wallon fixant les mesures d'accompagnement applicables aux titulaires de droits réels immobiliers situés dans la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne (Moniteur belge du 8 février 2001). Pour l'essentiel, ces mesures consistent, comme précédemment, dans un mécanisme de rachat, par la Région wallonne, des immeubles bâtis et non bâtis situés dans le périmètre concerné.

Il s'agit de l'acte attaqué par le présent recours.

L'article 7 de cet arrêté permet l'extension de son champ d'application. Cette disposition est rédigée comme suit :

" Le Ministre ayant la gestion des aéroports dans ses attributions est autorisé à étendre le champ d'application des dispositions prévues au présent arrêté, à toute personne située dans les autres zones du plan d'exposition au bruit, telles que délimitées par le Gouvernement et en dehors de la zone A, à la seule condition qu'il soit démontré qu'elle subit une nuisance sonore, exprimée en Ldn, identique à la zone A et telle que cet indicateur est défini dans l'article 1^{er}bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit.

Le Ministre ayant la gestion des aéroports dans ses attributions détermine les modalités d'application de cette disposition".

Schématiquement, l'on distingue trois phases.

a. Une déclaration d'intention d'acquisition est adressée, dans le mois de l'entrée en vigueur de l'arrêté concerné, aux propriétaires d'un bien immobilier bâti, utilisé exclusivement ou partiellement pour l'habitation ou aux titulaires d'un bail emphytéotique ou d'un droit de superficie portant sur un tel bien immobilier. Ceux-ci disposent d'un délai de trente mois pour marquer leur accord.

b. Suit alors l'estimation de la valeur des biens, à la date du 31 décembre 1997 en ce qui concerne l'aéroport de Liège-Bierset et à la date fixée par le

Gouvernement dans l'arrêté délimitant la zone A en ce qui concerne tout autre aéroport relevant de la Région wallonne. Cette estimation est faite par deux notaires, l'un désigné par le propriétaire, l'autre par le Gouvernement. En cas de désaccord, le président de la Chambre des Notaires désigne un troisième notaire, dont l'avis est prépondérant au cas où il ne parvient pas à concilier ses deux confrères.

c. Enfin, une promesse unilatérale est adressée aux intéressés, valable pour une durée de cinq ans.

Selon les termes mêmes de l'arrêt n° 98.248 précité, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 19 octobre 2000 délimitant la première zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset (zone A) empêche nécessairement la poursuite de la procédure prévue par l'arrêté du 20 décembre 2000, tout au moins en ce qui concerne l'aéroport de Bierset. A titre de mesures provisoires, l'arrêt n° 98.248 interdit "au Gouvernement de la Région wallonne de poursuivre les procédures de promesse de vente et d'achat, par lui-même ou par l'entremise de toute autre personne, et ce sous peine d'une astreinte de trois millions de francs par acte translatif de propriété ayant entraîné la perception en tout ou en partie du prix d'acquisition, que ledit acte soit établi sous seing privé ou en forme authentique".

12. C'est également le 20 décembre 2000 qu'est adopté l'arrêté du Gouvernement wallon déterminant la deuxième zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset (zone B) (Moniteur belge du 16 janvier 2001). Cet arrêté fait l'objet du recours en annulation, assorti lui aussi d'une demande de suspension, enrôlé sous le n° A. 101.873/XIII-2095. L'arrêt n° 98.248, du 10 août 2001, suspend également l'exécution de cet arrêté.

13. Sont ensuite adoptés plusieurs arrêtés déterminant les mesures d'accompagnement concernant les zones A et B :

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2001 fixant les mesures d'accompagnement relatives aux locataires de la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports de la Région wallonne (Moniteur belge du 7 mars 2001);
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2001 fixant les mesures d'accompagnement relatives à l'indemnité du chef de trouble commercial ou professionnel dans la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports de la Région wallonne (Moniteur belge du 7 mars 2001);

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2001 fixant les mesures d'accompagnement relatives aux immeubles d'habitation situés dans la deuxième zone (zone B) du plan d'exposition au bruit des aéroports relevant de la Région wallonne (Moniteur belge du 29 juin 2001).

Ce dernier arrêté fait l'objet de deux recours, l'un introduit par Ch. GALANTIJ-DEVALET et A. MOERS et enrôlé sous le n° A. 109.532/XIII-2362, l'autre introduit par L. BECKERS, A. ROSARIO, L. GILTAY, A. LEJEUNE, A. BOURGEOIS, la S.A. GOUPIL IMMO, Y. OLY et J. STARCK et enrôlé sous le n° 109.613/XIII-2372.

14. L'article 1^{er}bis de la loi du 18 juillet 1973 a été modifié, postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, par plusieurs décrets de la Région wallonne;

Considérant que l'arrêté attaqué fixe les mesures d'accompagnement applicables aux titulaires de droits réels immobiliers situés dans la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne; qu'il est pris, selon son préambule, sur la base de l'article 1^{er}bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit;

Considérant que l'article 1^{er}bis de la loi du 18 juillet 1973 habilite le Gouvernement wallon "à prendre des mesures en vue de protéger, à proximité des aéroports et des aérodromes en Région wallonne, le voisinage exposé au bruit produit par leur exploitation" (§ 1^{er});

Considérant que l'arrêté attaqué organise une procédure d'acquisition de biens immeubles, en ce compris une procédure de détermination du prix d'acquisition; qu'un tel objet n'est pas une "mesure en vue de protéger (...) le voisinage exposé au bruit produit par leur exploitation" puisqu'il s'agit de disposer du droit de propriété des riverains et ne constitue pas une mesure de "lutte contre le bruit" au sens de l'intitulé de la loi;

Considérant que l'article 1^{er}bis, § 3, de la loi selon lequel "dans ces zones d'exposition au bruit, le Gouvernement wallon peut (...) acquérir tout immeuble bâti ou non bâti" est une simple autorisation d'acquisition d'immeubles mais ne constitue en rien une habilitation donnée au Gouvernement wallon pour réglementer la procédure d'acquisition de biens immeubles;

Considérant qu'il s'ensuit que l'arrêté attaqué est dépourvu de toute base légale; que ce moyen qui est d'ordre public doit être soulevé d'office,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2000 fixant les mesures d'accompagnement applicables aux titulaires de droits réels immobiliers situés dans la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

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

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.