

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 78.314 du 25 janvier 1999

A.81.215/XIII-898

En cause : **HANNON** Christine,
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,
Chemin du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 23 novembre 1998 par Christine HANNON, tendant à la suspension de l'exécution de "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) ainsi que de ses annexes (carte 1/15.000) en tant qu'ils excluent le bien immobilier de la partie requérante de ladite zone";

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 6 janvier 1999 fixant l'affaire à l'audience du 21 janvier 1999 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me L. CAMBIER, avocat, comparaissant pour la requérante et Me Fr. HAUMONT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSKY, 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. La requérante est propriétaire d'une maison située rue Trixhon, n° 60, à Crotteu, un hameau de la commune de Grâce-Hollogne. Ce bien est proche de la piste de l'aéroport de Bierset.

2. 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" (S.A.B.), 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 S.A.B. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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, qui constitue l'acte attaqué par le présent recours, tend notamment à délimiter la zone A du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset.

Cet arrêté est rédigé comme suit :

" Le Gouvernement wallon,

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, notamment l'article 6, § 1^{er}, II et X, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988;

Vu le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne;

Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1^{er}, modifié par la loi du 4 août 1996;

Vu la décision du Gouvernement wallon du 30 avril 1998 portant sur le programme-cadre visant à accompagner le développement des activités aéroportuaires en Région wallonne;

Vu l'urgence;

Considérant que depuis le 1^{er} mars 1998, sur l'aéroport de Liège-Bierset, les activités aéroportuaires connaissent une croissance significative qui requiert, pour le moins, dans la perspective du développement durable, de mettre immédiatement en oeuvre des solutions urgentes et adéquates pour réduire les effets négatifs dans la première zone du plan d'exposition au bruit des aéroports relevant de la Région wallonne et d'y favoriser l'implantation d'activités économiques complémentaires;

Considérant qu'il s'impose de déterminer la zone géographique du plan d'exposition au bruit où, par suite de l'obligation d'utiliser, à l'atterrissage et au décollage, une même route aérienne, on constate une nuisance sonore continue égale ou supérieure à Ldn 70dB(A), dite «zone A», et que la protection des habitants exposés à une telle nuisance sonore constitue un objectif prioritaire en matière d'environnement et de santé publique;

Considérant que la fixation des différentes zones du plan d'exposition au bruit n'a pu être finalisée qu'après détermination de la route aérienne obligatoire;

Considérant que les mesures les plus adéquates sont celles qui s'adressent aux riverains propriétaires d'un logement construit ou en voie d'être construit avant le 1^{er} mars 1998 et celles qui visent à n'autoriser, à l'avenir, dans cette zone que des constructions compatibles avec la proximité de l'aéroport;

Considérant, en effet, que la détermination d'un plan d'exposition au bruit aéroportuaire, basé sur un inventaire permanent des niveaux d'exposition et complété par des mesures d'accompagnement, objet du présent arrêté, anticipe, efficacement, les recommandations du cinquième programme d'action de protection de l'environnement et de l'Union européenne;

Considérant que la croissance significative des activités aéroportuaires sur le site des aéroports relevant de la Région wallonne nécessite une extension du territoire destiné à recevoir des activités économiques connexes et complémentaires ou compatibles avec le niveau de nuisance sonore;

Vu l'avis rendu par les collèges des bourgmestre et échevins des communes d'Ans, Grâce-Hollogne, Flémalle et Saint-Georges, consultés entre le 5 mai et le 22 mai 1998 sur la délimitation géographique de la zone A;

Sur la proposition du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports,

Arrête :

Article 1^{er}. La zone A du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset est délimitée, par liseré rouge sur les cartes au 1/15.000 annexées au présent arrêté.

Art. 2. La date dont question à l'article 2, § 3, et à l'article 3, § 3, de l'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 est fixée au 1^{er} mars 1998.

Art. 2. La date dont question à l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 juillet 1998 (lire 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 fixée au 31 décembre 1997.

Art. 4. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Art. 5. Le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Les cartes ne sont pas publiées au Moniteur belge, en annexe à l'acte attaqué.

L'immeuble de la requérante n'est pas repris dans la zone A, telle que la délimite l'arrêté du 10 septembre 1998.

Au Moniteur belge du 16 décembre 1998 est publié l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 novembre 1998 fixant les mesures d'accompagnement relatives aux locataires de la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité de la demande qu'elle expose comme suit :

" L'action introduite par Madame HANNON tend à obtenir la suspension de la décision de «l'exclure» de la zone A autour de l'aéroport de Bierset.

A la lecture du recours, on constate que celui-ci est basé soit sur des moyens pris de l'irrespect de la procédure (premier moyen), de l'incompétence de l'auteur de l'acte (deuxième moyen) ou de la violation du principe de l'égalité devant la loi en ce que, soit le mode de calcul mis en place n'était prévu par aucune législation, soit le critère objectif retenu (Ldn 70 dB) n'était pas suffisant pour appréhender l'hypothèse en cause, soit le mode cartographique retenu ne permettait pas d'appréhender de manière objective la situation.

Force est de constater que les deux arrêtés du Gouvernement wallon du 10 septembre 1998 partent du critère défini par la Communauté européenne dans le cadre du 5^{ème} programme d'action et rappelé par la ligne de conduite que s'est fixée le Gouvernement le 30 avril 1998 (appelée décision du Gouvernement du 30 avril 1998) pour déterminer la zone particulière dite «zone A» pour laquelle les prescriptions du premier arrêté du 10 septembre 1998, 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 seront d'application.

Le premier arrêté constitue par conséquent une mesure d'indemnisation pour tous les aéroports de Wallonie situés dans la zone A.

Dès lors, en vertu de son prescrit, seuls les critères contenus dans celui-ci trouveront à s'appliquer pour déterminer dans les faits la zone A entourant un aéroport wallon.

Une première conséquence à tirer de cet enseignement est que le critère de 70 dB en mesure Ldn contenu dans sa motivation est la règle de la limitation de la zone A.

Dès lors, en vertu de son prescrit, une seconde conséquence à déduire est que deux types de contentieux pourront être soulevés dans ce cadre, soit un contentieux portant sur l'opportunité du critère imposé par le premier arrêté du Gouvernement du 10 septembre 1998 fixant les mesures d'accompagnement relatives à la première zone du plan d'exposition au bruit, soit un contentieux tiré du non-respect du critère imposé par ledit arrêté.

A la lecture de la requête introductive, on constate que seul le second arrêté déterminant la zone A pour Bierset est contesté. Dès lors, il ne peut s'agir que d'une contestation portant sur la juste application du critère fixé.

La question posée est alors : l'habitation de la requérante est-elle située dans un endroit où la nuisance sonore sera égale ou supérieure à 70 dB(A) ?

L'enjeu réel de la contestation porte donc sur la question de savoir si la requérante rentre dans les conditions pour bénéficier de la procédure de promesse unilatérale d'achat fixée par le premier arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 1998. On notera que, selon les termes mêmes de la requérante, il s'agit d'une procédure tendant à «la reconnaissance des droits subjectifs pour des propriétaires concernés».

Or, dans cette hypothèse, à partir du moment où l'arrêté fixant les critères n'est pas lui-même attaqué, votre Conseil est incompétent pour connaître du présent litige par application des articles 144 et 145 de la Constitution.

En effet, à maintes reprises, votre Haute Juridiction a défini les limites de sa compétence de la manière suivante :

- la compétence du Conseil d'Etat est résiduaire, c'est-à-dire qu'elle n'intervient que lorsqu'aucune autre juridiction n'a reçu le pouvoir de trancher le litige par la loi;
- l'article 144 de la Constitution implique que le Conseil d'Etat ne peut intervenir que lorsque l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation. Dès lors, lorsqu'un requérant prétend qu'il remplit des critères

objectifs sur base desquels l'administration est tenue d'adopter un comportement déterminé, l'enjeu réel du litige sera la reconnaissance de l'exactitude de l'adéquation de sa situation aux conditions fixées par la loi ou par un acte réglementaire.

Dans cette dernière hypothèse, il ne s'agit pas d'une question d'appréciation mais d'une question d'interprétation qui doit être soumise de plein droit aux tribunaux de l'ordre judiciaire";

Considérant que la requérante demande la suspension de l'exécution, non de 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, mais bien seulement de l'arrêté du 10 septembre 1998 délimitant la première zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset (zone A) ainsi que de ses annexes;

Considérant qu'aucun des deux arrêtés précités ne définit les critères qui permettent de déterminer la zone A, si ce n'est en termes de "considérants" identiques dans leur préambule, c'est-à-dire en des termes non réglementaires; que, dès lors, l'arrêté attaqué, en tant qu'il délimite la zone A en ce qui concerne l'aéroport de Bierset, ne constitue pas une application d'un critère qui serait prétendument fixé dans l'autre arrêté pour permettre la détermination de la zone A; qu'il constitue au contraire une condition préalable d'application de l'arrêté fixant les mesures d'accompagnement ainsi que le prévoit l'article 1^{er} de celui-ci;

Considérant que le recours de la requérante ne constitue pas une "contestation portant sur la juste application du critère fixé" par l'autre arrêté puisqu'aussi bien le critère de la détermination de la zone A n'est pas fixé par cet autre arrêté en termes réglementaires;

Considérant que l'arrêté litigieux détermine la zone A relative à l'aéroport de Bierset, et permet par

voie de conséquence l'application des conditions d'accompagnement fixées dans l'autre arrêté, celles-ci consistant essentiellement en une promesse unilatérale d'achat des biens immeubles existant dans ladite zone, et ce selon une procédure spécifique qui, en cas de besoin, fait appel à des arbitres;

Considérant, dès lors, que le Conseil d'Etat est compétent; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la demande, de la violation des articles 33, 39, 115, § 2, 121, § 2, et 150 de la Constitution, ainsi que des articles 6, 19, 20 et 22 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué ne repose sur aucun fondement décréteil; qu'en une première branche, la requérante souligne que le fondement que se donne l'arrêté attaqué, à savoir le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, est dépourvu de pertinence, car il n'habilite nullement le Gouvernement à édicter l'acte attaqué; qu'en une seconde branche, elle paraît considérer que l'acte attaqué invoque, à tort, la décision du 30 avril 1998 à titre de fondement, cette décision n'étant ni un décret, ni un arrêté d'exécution; qu'elle ajoute que cette décision n'a fait l'objet ni d'une publication officielle au Moniteur belge ni d'un avis de la section de législation;

Considérant que le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne ne constitue pas le fondement juridique de l'acte attaqué;

Considérant que, dans sa note d'observations, la partie adverse cite, comme fondement légal, l'article 1^{er}

de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit qui habilite le Roi à prendre :

" dans l'intérêt de la santé des personnes (...) les mesures nécessaires pour prévenir ou combattre le bruit provenant de sources sonores fixes ou mobiles, permanentes ou temporaires et notamment :

(...)

4° imposer et réglementer le placement et l'utilisation d'appareils ou de dispositifs destinés à réduire le bruit, à l'absorber ou à remédier à ses inconvénients;

5° créer des zones de protection en faveur desquelles des mesures spécifiques pourront être prises. Ces zones correspondront notamment aux quartiers habités, aux zonings industriels, aux centres de récréation et aux quartiers où le silence est particulièrement requis.

Les mesures à prendre en vertu de l'alinéa précédent concerneront le bruit provoqué, entre autres, par les véhicules automoteurs (camions, voitures, motocycles, motocyclettes), les avions, les hélicoptères, le matériel roulant des chemins de fer, la signalisation sonore aux passages à niveau non surveillés, les bateaux, les machines installées dans les ateliers et les usines, les machines installées sur des chantiers et les appareils ménagers";

Considérant que si ce texte habilite le Roi - actuellement le Gouvernement régional - à créer des "zones de protection" et à y appliquer des "mesures spécifiques", encore faut-il que celles-ci relèvent de celles qui sont visées au début de l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er}, à savoir "les mesures nécessaires pour prévenir ou combattre le bruit provenant de sources sonores (...)"; que tel n'est manifestement pas le cas des mesures contenues dans les deux arrêtés du 10 septembre 1998; que, dès lors, le Gouvernement ayant agi sans habilitation, l'arrêté attaqué est dépourvu de base légale; que le moyen est sérieux;

Considérant que la requérante expose, au titre du préjudice grave et difficilement réparable, que la délimitation de la zone A, telle qu'elle est définie par l'acte attaqué, a pour effet d'exclure son immeuble de

ladite zone et, par ce fait même, de l'exclure du régime d'indemnisation prévu par la Région wallonne; qu'elle ajoute que son immeuble est devenu invendable à des particuliers et qu'elle se trouve de la sorte condamnée à devoir se maintenir dans son logement actuel, qui est devenu inhabitable en raison des nuisances générées par l'aéroport; qu'elle fait valoir qu'elle rembourse l'emprunt pour son immeuble construit en 1992, et ne dispose pas de moyens suffisants pour pouvoir se reloger ailleurs sans avoir, au préalable, vendu sa maison;

Considérant que la requérante énonce un autre aspect de son préjudice, à savoir que le maintien d'elle-même et de sa famille dans leur logement actuel revêt des conséquences graves et difficilement réparables sur la santé de ses occupants :

- perturbation du sommeil engendrant une fatigue intense, parfois à la limite de l'épuisement; cette fatigue est elle-même à l'origine de troubles du comportement : la requérante est nerveuse et dépressive et sa fille est tout particulièrement agressive;
- présence, chez la requérante, de troubles cardiologiques tels que tachycardie, éréthisme cardiaque et hypertension artérielle provoquant des palpitations lorsqu'elle est réveillée la nuit par le passage d'un avion;

Considérant que le second aspect du préjudice vanté par la requérante tient à l'exploitation même de l'aéroport et non à l'exécution immédiate de l'acte attaqué; que, par contre, le premier aspect de ce préjudice résulte de l'exécution immédiate de l'acte attaqué qui, en délimitant la zone A comme il l'a fait, et, partant, en permettant l'application des mesures d'accompagnement visées dans l'autre arrêté du 10 septembre 1998, en en excluant l'immeuble de la requérante, place cette dernière dans une situation grave et lui causera un

préjudice irréparable à défaut de suspension; qu'en effet, seule une suspension de l'exécution de l'acte attaqué permettra de ne pas accroître le préjudice que subit la requérante par comparaison aux propriétés contenues dans la zone A, et d'inciter l'autorité à revoir la situation en respectant les règles de compétences respectives du législateur et du Gouvernement; que, sinon, la situation et le préjudice de la requérante deviendraient irréversibles pendant la procédure en annulation, l'éventuel arrêt d'annulation perdant alors toute effectivité puisque l'arrêté attaqué - et donc aussi l'autre arrêté du 10 septembre 1998 - auraient sorti tous leurs effets pendant la procédure en annulation;

Considérant que c'est pour des motifs semblables que la requérante a, contrairement à ce que soutient la partie adverse, intérêt à son recours,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de 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) ainsi que de ses annexes.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre des référés, le vingt-cinq janvier 1900
nonante-neuf par :

M. HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.