CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.607 du 30 septembre 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,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 25 juin 1999 par Christine HANNON, tendant à ce que soient ordonnées, "dans le cadre de la procédure en suspension mue contre l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 1998 délimitant la zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset ainsi que ses annexes", la mesure provisoire suivante :

" Faire interdiction au Gouvernement de la Région wallonne, suite à la suspension de son arrêté du 10 septembre 1998, de poursuivre les procédures de promesse de vente et de rachat et ce sous peine d'une astreinte de 3.000.000 de francs par acte translatif de propriété ayant entraîné la perception en tout ou en partie du

prix d’acquisition, que ledit acte ait été passé sous seing privé ou devant notaire";

Vu la requête introduite le 23 novembre 1998 par la même requérante qui demande l’annulation 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 l’arrêt n° 78.314 du 25 janvier 1999 suspendant l’exécution de l’acte précité;

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

Vu le rapport de M. KOVALOVSZKY, auditeur au Conseil d’Etat;

Vu l’ordonnance du 8 septembre 1999 fixant l’affaire à l’audience du 28 septembre 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, comparaissant pour la requérante et Me Fr. HAUMONT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. KOVALOVSZKY, 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 SOCIETE DE DEVELOPPEMENT ET DE PROMOTION DE L'AEROPORT DE LIEGE-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 du Ministère 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, § 1er, 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, § 1er, 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 1er 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 1er 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 le collège 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'Equipement et des Transports,

Arrête :

Article 1er. 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 1er mars 1998.

Art. 3. La date dont question à l'article 4, § 1er, 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'Equipement 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, par l'arrêt no 78.314 du 25 janvier 1999, le Conseil d'Etat déclare sérieux le moyen tiré de l'absence de fondement décrétal, considérant en particulier que si l'article 1er de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit "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 1er de l'article 1er, à savoir "les mesures nécessaires pour prévenir ou combattre le bruit provenant des sources sonores

(...)"; que tel n'est manifestement pas le cas des mesures contenues dans les deux arrêtés du 10 septembre 1998"; qu'après avoir examiné le risque de préjudice grave et difficilement réparable, le Conseil d'Etat suspend l'exécution de l'arrêté critiqué;

Considérant que, le 1er avril 1999, est sanctionné et promulgué un décret du Conseil régional wallon modifiant la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit; que ce décret est publié au Moniteur belge du 28 avril 1999;

Considérant que, par cette modification, le décret veut donner une base légale notamment à l'arrêté du 10 septembre 1998 dont l'exécution a été suspendue; que, pour ce faire, le décret produit ses effets au 10 septembre 1998, c'est-à-dire qu'il a un effet rétroactif;

Considérant que la requérante soutient que s'il est vrai que la procédure de suspension a été clôturée par l'arrêt nº 78.314 du 25 janvier 1999, ladite procédure a été rouverte par la Région wallonne, qui a sollicité la rétractation dudit arrêt, de sorte que la requérante est manifestement recevable à solliciter l'adoption d'une mesure provisoire;

Considérant que la requérante se réfère à l'exposé des moyens contenus dans la demande de suspension; qu'en particulier, elle considère d'abord que le décret du 1er avril 1999 n'a nullement pour effet de valider l'arrêté dont l'exécution est suspendue :

- d'une part, la légalité d'un acte administratif s'apprécie au moment où celui-ci a été adopté; la rétroactivité donnée au décret du 1er avril 1999 ne constitue donc qu'une fiction juridique qui ne peut suppléer à l'absence, dûment constatée, d'habilitation légale au moment où la partie adverse a adopté l'acte attaqué;

- le décret du 1er avril 1999 n'évoque, dans aucune de ses dispositions, l'acte attaqué, qui n'a pu, de la sorte, recevoir aucune forme de validation;

qu'elle soutient que, si le décret du 1er avril 1999 est interprété comme couvrant le défaut d'habilitation légale déjà constaté par l'arrêt de suspension, il convient alors de poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle; qu'elle relève que, selon la Région wallonne, la rétroactivité du décret du 1er avril 1999 serait motivée par le nombre et l'état d'avancement des procédures de rachat déjà engagées par le Gouvernement wallon alors qu'au contraire l'état d'avancement des procédures ne souffrirait nullement d'une temporisation liée à l'adoption d'un nouvel arrêté de délimitation de la zone, dont l'objectif n'est pas de restreindre celle-ci, mais bien de l'élargir sur la base de critères objectifs et d'une analyse des nuisances vérifiée de manière concrète; qu'elle fait valoir, d'autre part, que "la Région wallonne ne peut s'autoriser de la turpitude de son Gouvernement, qui, faisant fi de l'arrêt de suspension, a persévéré dans l'exécution de son arrêté du 10 septembre 1998"; qu'elle estime, enfin, qu'à supposer que le décret du 1er avril 1999 couvre le vice de légalité déduit de l'absence d'habilitation légale ou décrétale, il n'en demeure pas moins que les autres moyens, non encore examinés, sont également sérieux et justifient en conséquence le maintien de la mesure de suspension;

Considérant que, selon la requérante, l'adoption de mesures provisoires est amplement justifiée par l'attitude de la Région wallonne; qu'en effet, dès le lendemain du prononcé de l'arrêt no 78.314 du 25 janvier 1999, le ministre a déclaré, par voie de presse, que nonobstant ledit arrêt d'annulation, il poursuivrait les procédures de rachat entamées sur la base de la délimitation de la zone A; qu'elle ajoute que, en dehors de toute procédure administrative ou réglementaire, le Gouvernement wallon

paraît avoir modifié ladite délimitation tout en maintenant l’exclusion de l’immeuble de la requérante de ladite zone A; qu’elle en déduit que, à défaut, pour la requérante d’obtenir, à titre de mesures provisoires, la sanction de l’astreinte, le maintien de l’arrêt de suspension restera purement platonique de sorte que, dans ces conditions, elle s’estime fondée à solliciter qu’il soit fait défense à la Région wallonne de poursuivre le régime d’indemnisation se rapportant à la délimitation de la zone A, et ce sous peine d’une astreinte dissuasive;

Considérant que l’arrêt n° 78.314 du 25 janvier 1999 qui a suspendu l’exécution de l’arrêté attaqué fait l’objet d’une demande de rétractation de la part de la Région wallonne en application de l’article 17, § 2, alinéa 3, des lois sur le Conseil d’Etat coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la section de législation du Conseil d’Etat avait observé, au sujet de ce texte, que "la suspension de l’exécution de l’acte et les autres mesures provisoires doivent pouvoir être levées ou modifiées avant la décision au fond si elles ne se justifient plus" (doc. parl. Sénat, 1990-1991, 1300-1, p. 40); que l’exposé des motifs du projet de loi porte que ces mesures "ne peuvent être levées ou modifiées que si elle ne se justifient plus" (idem, p. 25); qu’au cours de la discussion en commission du Sénat, le ministre a précisé que "la suspension doit pouvoir être levée lorsqu’elle n’est plus justifiée, par exemple, parce que les données du problème ont changé" et que "l’hypothèse réglée par cette disposition n’est donc pas celle de la correction ou de la rectification d’arrêts" (doc. parl. Sénat, 1990-1991, 1300-2, p. 10);

Considérant qu’il résulte des travaux préparatoires de la loi que la levée de la suspension est possible uniquement dans le cas où les circonstances ont changé de

telle manière que la suspension ou les autres mesures provisoires qui auraient été ordonnées par le Conseil d'Etat ne sont plus appropriées; que les arrêts qui statuent sur une demande de suspension ou de mesures provisoires ont autorité de chose jugée, et ne peuvent être modifiés en dehors des circonstances expressément prévues par le législateur, circonstances qu'il convient, en cas de doute, d'interpréter de manière restrictive; que la demande de levée de la suspension, peu adéquatement qualifiée de "rétractation" par l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, ne constitue pas une voie de recours qui permet, comme l'opposition ou l'appel, de soumettre une seconde fois à un juge un litige qui a déjà fait l'objet d'une première décision;

Considérant que l'introduction d'une demande de rétractation n'a pas pour effet de saisir à nouveau le Conseil d'Etat de la procédure initiale de suspension, laquelle est close par l'arrêt se prononçant sur la demande de suspension;

Considérant qu'il s'ensuit que la demande de mesures provisoires adressée au Conseil d'Etat après que celui-ci est dessaisi de la demande de suspension méconnaît l'article 18 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat aux termes duquel le Conseil d'Etat ne peut statuer sur une demande de mesures provisoires que "lorsqu'il est saisi d'une demande de suspension"; que la demande de mesures provisoires est en conséquence irrecevable,

D E C I D E :

Article unique.

La demande de mesures provisoires est rejetée.

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

MM. HANOTIAU, président de chambre,
SCOHY, greffier assumé.

Le Greffier ass., Le Président,

G. SCOHY. M. HANOTIAU.