CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.608 du 30 septembre 1999

A.81.215/XIII-898

En cause : **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Francis HAUMONT, avocat,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre,

contre :

HANNON Christine,

ayant élu domicile chez
Mes Benoît CAMBIER et
Luc CAMBIER, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 8 juin 1999 par la Région wallonne qui sollicite la rétractation de l'arrêt n° 78.314 du 25 janvier 1999 suspendant 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;

Vu la requête introduite le 23 novembre 1998 par Christine HANNON qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations;

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 Fr. HAUMONT, avocat, comparaissant pour la Région wallonne et Me L. CAMBIER, avocat, comparaissant pour Christine HANNON;

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 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 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 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 com-

plété 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'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 précité.

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

Le 23 novembre 1998, Christine HANNON introduit une requête en annulation et une demande de suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 1998 délimitant la première zone d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset (zone A) ainsi que de ses annexes. L'arrêt n° 78.314 du 25 janvier 1999 suspend l'exécution dudit arrêté.

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 n° 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 (...)», et que tel n'est manifestement pas le cas des mesures contenues dans les deux arrêtés du 10 septembre 1998";

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 le décret précité insère un article 1erbis dans la loi du 18 juillet 1973, article rédigé comme suit :

« Art. 1cr*bis*. § 1cr. 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 :

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

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 :

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

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^{ème} avion;

t_i le temps de passage en secondes relatif au i^{ème} 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 70 dB(A).

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

1° acquérir tout immeuble bâti ou non bâti;

2° 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° proposer une prime de déménagement au titulaire d'un bail de résidence principale;

4° 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. »

Considérant qu'aux termes de l'article 2 dudit décret, ce dernier produit ses effets au 10 septembre 1998, c'est-à-dire à la date de l'arrêté dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n° 78.314 du 25 janvier 1999;

Considérant, en ce qui concerne la procédure devant le Conseil d'Etat, qu'à la suite de la notification à Christine HANNON de la demande de rétractation, elle a sollicité des mesures provisoires qui ont été refusées par l'arrêt n° 82.607 de ce jour; que, pour ce qui a trait à la procédure en annulation, les mémoires en réponse et en réplique ont été échangés;

Considérant que la Région wallonne rappelle que pour qu'une demande de rétractation puisse être accueillie, il faut que la situation qui a motivé la suspension se soit modifiée; qu'elle relève que le Conseil régional wallon a habilité le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires en vue de protéger le voisinage exposé au bruit aux abords des aéroports et des aérodromes de la Région wallonne de sorte que le Gouvernement peut, d'une part, déterminer des zones d'exposition au bruit et, d'autre part, dans ces zones, prendre diverses mesures telles que notamment acquérir les immeubles, imposer une isolation acoustique, etc.; qu'elle constate que le décret du 1er avril 1999, produisant ses effets à dater du 10 septembre 1998, confère une base légale à l'arrêté dont l'exécution a été suspendue; qu'elle en déduit que les motifs ayant justifié la suspension ont disparu et qu'il convient donc de "rapporter l'arrêt du 25 janvier 1999";

Considérant que Christine HANNON fait valoir trois types d'observations :

Quant aux faits.

Christine HANNON expose que la Région wallonne aurait, à une date inconnue, modifié la délimitation de la

zone A, sans que ladite modification ait fait l'objet d'une quelconque publication au Moniteur belge.

Quant à la recevabilité.

Elle constate que, dès le lendemain du prononcé de l'arrêt de suspension dont la Région wallonne sollicite la rétractation, le Ministre LEBRUN a, par voie de presse, fait savoir sa décision de poursuivre, sans désemparer, les procédures d'indemnisation. Selon elle, dans ces conditions et compte tenu d'une telle désinvolture, il convient de remettre en cause l'intérêt légitime revendiqué par la partie adverse pour solliciter la rétractation d'un arrêt de suspension dont elle n'a, effectivement, jamais respecté le dispositif.

Elle rappelle que la Région wallonne aurait, à une date inconnue, modifié la carte de délimitation de la zone A, telle qu'elle est jointe à l'arrêté du 10 septembre 1998. Si un nouvel arrêté avait été adopté, il appartiendrait à la Région wallonne de s'expliquer sur le maintien, le retrait ou l'abrogation de l'arrêté du 10 septembre 1998. L'intérêt de la Région à la demande de rétractation est conditionné aux éclaircissements et explications qui seront apportés par cette dernière.

Quant au fond.

Christine HANNON considère d'abord que le décret du 1er avril 1999 n'a nullement pour effet de valider l'arrêté suspendu.

D'une part, elle fait valoir que :

- 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.

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 libellée comme suit :

" Le décret du 1er 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 européenne des droits de l’homme et les principes de non-rétroactivité et de sécurité juridique, en ce qu’il procure à l’arrêté royal 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 n’a d’autre objet que d’intervenir dans le cadre d’un litige en cours devant le Conseil d’Etat en vue d’en influencer l’issue ?".

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 envisagées par le Gouvernement wallon.

Or, 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.

D’autre part, toujours selon elle, 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.

Enfin, 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 la demande de rétractation de l'arrêt no 78.314 est fondée sur un fait nouveau, à savoir l'adoption ultérieure d'un décret tendant à donner rétroactivement une base légale à l'arrêté dont l'exécution est suspendue; qu'elle est en conséquence recevable;

Considérant que, eu égard à l'objet du décret précité et à son effet rétroactif, et compte tenu de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, il y a lieu de poser la question préjudicielle formulée par Christine HANNON,

D E C I D E :

Article 1er.

Il est sursis à statuer sur la demande de rétractation.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour d'arbitrage :

" Le décret du 1er 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 ?".

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

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
Mme	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.