

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne, le 28 janvier 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet décret "modifiant la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit", a donné le 3 février 1999 l'avis suivant :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre de demande d'avis s'exprime en ces termes :

"Considérant que dans son arrêt n° 78314 du 25 janvier 1999, le Conseil d'Etat estime que l'arrêté du 10 septembre 1998 délimitant la première zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset (zone A) "constitue une condition préalable d'application de l'arrêté fixant les mesures d'accompagnement ainsi que le prévoit l'article 1er de celui-ci"; que la haute juridiction administrative considère également que l'arrêté litigieux "permet par voie de conséquence l'application des conditions d'accompagnement fixées dans l'autre arrêté"; considérant dès lors que même si 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 ne fait l'objet ni d'une mesure de suspension ni d'annulation, il semble que selon le Conseil d'Etat, les mesures d'accompagnement en question ne sauraient s'appliquer;

Considérant que lesdites mesures d'accompagnement sont aujourd'hui en pleine phase d'exécution, laquelle ne peut, compte tenu notamment des enjeux de santé publique qui ont par ailleurs justifié les deux décisions du Gouvernement wallon du 10 septembre 1998, souffrir d'aucun retard supplémentaire;

Considérant par ailleurs que le Conseil d'Etat estime que la requérante subit un préjudice grave difficilement réparable par le fait de voir son immeuble exclu de la zone A et donc de la priver du régime d'indemnisation prévu par la Région wallonne; que si un tel préjudice grave existe dans le chef de la propriétaire d'un bien situé en dehors de la zone A, le préjudice global subi par les différents propriétaires situés dans ladite zone A est démontré par voie de conséquence et qu'il importe d'assurer sans délai la

.../...

poursuite des mesures prises par le Gouvernement wallon.".

*

*

*

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

1. Les faits qui ont donné lieu à l'élaboration de l'avant-projet soumis pour avis à la section de législation sont les suivants :

Le décret en projet est à mettre en relation avec un ensemble de dispositions prises par le Gouvernement wallon à propos du bruit produit par l'exploitation des aéroports et des aérodromes situés en Région wallonne.

On relève en particulier que, le 16 juillet 1998, le Gouvernement a pris deux arrêtés, l'un "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", et l'autre "délimitant la première zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset (zone A)". Chacun des deux arrêtés fixait son entrée en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Cette publication n'étant pas intervenue, les arrêtés du 16 juillet 1998 ne sont pas entrés en vigueur.

.../...

Le 10 septembre 1998, le Gouvernement a pris deux arrêtés ayant le même objet que ceux du 16 juillet 1998. Ces arrêtés fixent également leur entrée en vigueur le jour de leur publication au Moniteur belge. Ladite publication est intervenue le 24 septembre 1998. Les cartes annexées à l'arrêté délimitant la première zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset (zone A) n'ont toutefois pas été publiées au Moniteur belge; mais le Moniteur belge du 24 octobre 1998 a publié un "addendum" aux termes duquel ces cartes peuvent être consultées auprès d'un service administratif dont les coordonnées sont indiquées.

Le 26 novembre 1998, le Gouvernement wallon a encore pris un arrêté "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". Cet arrêté a été publié au Moniteur belge et est entré en vigueur le 16 décembre 1998.

Divers litiges liés à ces dispositions et à leur mise en oeuvre sont actuellement pendants devant les juridictions.

L'arrêté du Gouvernement 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 fait ainsi l'objet de deux recours en annulation devant la section d'administration du Conseil d'Etat (1).

(1) Affaires Feruglio c/Région wallonne (A. 81.222/XIII-911) et Chatelain c/Région wallonne (A. 81.190/XIII-910).

Ont aussi été introduits devant la section d'administration du Conseil d'Etat un recours en annulation et une demande de suspension d'un "règlement adopté par les notaires des arrondissements de Liège et de Huy en date du 6 octobre 1998 relatif à l'exécution du plan du ministère wallon de l'équipement et des transports concernant l'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset" (1).

L'arrêté du Gouvernement du 10 septembre 1998 délimitant la première zone du plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset (zone A) a également fait l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension devant la section d'administration du Conseil d'Etat, en tant qu'il exclut le bien immobilier de la partie requérante de ladite zone (2). Dans un arrêt n° 78.314 du 25 janvier 1999, la section d'administration du Conseil d'Etat a ordonné la suspension de l'exécution de cet arrêté. A été considéré comme sérieux, le moyen pris de l'absence de fondement légal de l'arrêté : selon la section d'administration du Conseil d'Etat, cet arrêté ne trouve pas de base légale dans le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, et la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit ne procure pas davantage de fondement légal aux mesures contenues dans les deux arrêtés du 10 septembre 1998.

(1) Affaire Meissters-Braham c/Chambre des notaires de l'arrondissement de Liège (A. 81.568/XIII-934).

(2) Affaire Hannon c/Région wallonne (A. 81.215/XIII-898).

Par ailleurs, il ressort du dossier communiqué au Conseil d'Etat que, par des ordonnances du 21 septembre 1998 et du 21 décembre 1998, le président du Tribunal de première instance de Liège siégeant en référé, saisi par des riverains de l'aérodrome de Bierset, a chargé un expert acousticien et un expert aéronauticien de diverses missions en relation avec les nuisances engendrées par l'exploitation de cet aérodrome.

2. En ce qui concerne l'article 1er bis, alinéas 1er et 2, quand des litiges sont en cours, comme c'est le cas en l'espèce, il est d'usage que la section de législation du Conseil d'Etat s'abstienne de formuler des observations qui pourraient être considérées comme exprimant une prise de position sur les questions qui doivent être tranchées par les juridictions saisies de ces litiges, afin d'éviter de préjuger de l'issue de ceux-ci.

Tel est le cas en l'espèce. En effet, les questions que suscitent les alinéas 1er et 2 de l'article 1er bis en projet de la loi précitée du 18 juillet 1973 présentent un rapport avec celles qui sont au coeur des procédures juridictionnelles en cours.

Il en va ainsi de la question de savoir si la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit peut ou non servir de fondement légal aux dispositions prises par les arrêtés la Région wallonne l'un "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", et l'autre "délimitant la première zone du

.../...

plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Bierset (zone A)".

Aussi mieux vaut-il s'abstenir d'examiner ces dispositions.

3. Selon l'article 1er bis, alinéa 3, en projet de la loi du 18 juillet 1973, "le Gouvernement veille à prendre les dispositions réglementaires et les mesures techniques en vue de contrôler et sanctionner les aéronefs civils qui ne respectent pas les routes aériennes fixées par les autorités compétentes".

Le délégué du Gouvernement a précisé que les "autorités compétentes" visées étaient des autorités fédérales.

On rappelle qu'en vertu de l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la réglementation relative aux communications et aux transports et les règles relatives à l'organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics sont de compétence fédérale.

La Région wallonne n'est pas compétente pour régler le contrôle de l'application de mesures décidées par les autorités fédérales.

Aussi l'alinéa 3 en projet doit-il être omis.

.../...

4. En ce qui concerne l'article 2 , il y est prévu que le décret en projet produise ses effets le 16 juillet 1998.

Selon l'exposé des motifs, il rétroagit ainsi "à la date de l'adoption des mesures dont (il) constitue le fondement légal".

Il tend, en d'autres termes, à donner aux mesures contenues dans les arrêtés du 16 juillet et du 10 septembre 1998 le fondement légal qui, selon l'arrêt précité n° 78.314 de la section d'administration du Conseil d'Etat, fait actuellement défaut.

Ce faisant, le législateur empêcherait les juridictions de se prononcer sur le point de savoir si les arrêtés dont il s'agit disposent d'un fondement légal. Il priverait ainsi certaines personnes d'une garantie juridictionnelle normalement offerte à tous.

Comme l'indique la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'opposent à l'ingérence du pouvoir législatif dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige. Certes, l'article 6 ne saurait s'interpréter comme empêchant toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendante à laquelle ils sont parties; mais une telle intervention n'est admissible que si elle est justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général - motifs qu'il convient de traiter

.../...

"avec la plus grande circonspection" - et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (1).

La jurisprudence de la Cour d'arbitrage rejoint largement celle de la Cour européenne des droits de l'homme, en soumettant pareille intervention du législateur à la condition que celle-ci soit justifiée par des circonstances exceptionnelles (2).

En l'espèce, le dossier communiqué au Conseil d'Etat et, notamment, la lettre du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports du 1er février 1999 soulignent l'importance du projet de développement du site de l'aéroport de Bierset, du point de vue de la politique d'investissements publics, du développement économique, de la création d'emplois et des mesures d'accompagnement en matière de protection de l'environnement.

Dans une lettre datée du 2 février 1999, le même ministre insiste sur le fait que le but de l'avant-projet de décret "n'est nullement de trouver une solution au recours en annulation introduit à l'encontre de l'arrêté du 10 sep-

(1) Arrêt du 9 décembre 1994, Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis, série A n° 301-B; arrêt du 22 octobre 1997, Papageorgiou, Recueil des arrêts et décisions 1997-VI; arrêt du 23 octobre 1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society, Recueil des arrêts et décisions 1997-VII.

(2) Voir en particulier les arrêts n° 33/93 du 22 avril 1993; n°s 30/95 et 31/95 du 4 avril 1995; n° 64/97 du 6 novembre 1997; n° 86/98 du 15 juillet 1998.

tembre 1998, ni d'ailleurs à tout autre recours pendant devant une juridiction", mais que l'avant-projet "est réellement justifié par des impératifs de tout premier ordre, notamment de santé publique" : "il s'impose dès lors de pouvoir continuer à protéger les habitants répertoriés dans la première zone du plan d'exposition au bruit qui, exposés à des nuisances sonores importantes, en subissent les répercussions sur leur santé et sur leur cadre de vie".

En l'absence de débat contradictoire et faute de disposer de tous les éléments de fait nécessaires à une telle appréciation, la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer sur la question de savoir s'il existe, en l'occurrence, des considérations d'intérêt général impérieuses et pertinentes l'emportant sur la protection d'autres intérêts également légitimes et justifiant, par suite, le recours à la technique de la validation législative.

Quoi qu'il en soit, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur la nécessité de justifier de manière très circonstanciée la rétroactivité envisagée. A cette fin il lui faut établir sur la base d'éléments concrets que l'absence d'une telle rétroactivité serait de nature à compromettre gravement l'efficacité des mesures prises en application des dispositions adoptées par le Gouvernement dans le domaine de l'exposition au bruit des aéroports relevant de la Région wallonne.

L'attention est encore attirée sur le fait qu'en tout état de cause, il ne peut être admis que le décret en projet produise ses effets le 16 juillet 1998. Certes,

.../...

cette date est celle de l'adoption d'arrêtés pris par le Gouvernement dans la matière dont il s'agit, mais, comme on l'a rappelé plus haut, faute d'avoir été publiés au Moniteur belge, lesdits arrêtés ne sont jamais entrés en vigueur. Aussi, à la supposer justifiée, la validation envisagée ne pourrait-elle produire ses effets à une date antérieure à celle à laquelle sont entrées en vigueur les dispositions prises par le Gouvernement le 10 septembre 1998.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN