

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.666/4
DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Economie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 12 septembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "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", a donné le 17 janvier 2001 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. En chargeant le Gouvernement - et lui seul - de missions déterminées, l'arrêté en projet exclut la possibilité, pour le Gouvernement, de déléguer ses pouvoirs.

Or la mise en oeuvre de ce texte comporte l'accomplissement d'un certain nombre d'actes de portée strictement individuelle, pour lesquels l'on n'aperçoit pas l'utilité d'une intervention collégiale du Gouvernement.

L'ensemble du projet sera revu à la lumière de cette observation.

2. Selon l'article 1er, 2°, le mot "locataire" au sens de l'arrêté en projet désigne "tout occupant domicilié à titre principal dans un logement sis en zone A" aux moments qu'indique le texte.

L'article 2, alinéa 2, précise que "le locataire apporte la preuve de la date de l'occupation du logement, par un extrait de domiciliation délivré, sur papier libre, par la commune sur le territoire de laquelle le logement est sis". Il résulte de l'article 3 que ce document doit être joint à la demande de prime.

Comme l'ont confirmé les délégués du gouvernement, le critère de la "domiciliation à titre principal" fait référence à l'inscription dans les registres de la population.

.../...

Les dispositions examinées sont doublement critiques.

D'une part, l'article 1er, 2°, tel qu'il est rédigé, pourrait s'appliquer à toute personne qui occupe un logement et y est domiciliée à titre principal, et ce sans même avoir la qualité de locataire du bien. Or, comme l'ont confirmé les délégués du gouvernement, ce n'est pas l'intention des auteurs du texte.

D'autre part, le critère de l'inscription dans les registres de la population n'est pas pleinement pertinent au regard de la disposition qui fonde le pouvoir du Gouvernement de prendre l'arrêté en projet, à savoir l'article 1erbis, § 3, 3°, de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit. Cette disposition législative habilite le Gouvernement à proposer une prime de déménagement au "titulaire d'un bail de résidence principale". Si, dans bien des hypothèses, il y a coïncidence entre la situation de fait qui justifie l'inscription dans les registres de la population et celle qui déclenche l'application des dispositions du code civil relatives au bail de résidence principale, il est toutefois des cas dans lesquels cette coïncidence n'existe pas (1).

Pour avoir égard à ces critiques, il est suggéré, en ce qui concerne l'article 1er, 2°, de donner la définition suivante du mot "locataire" :

(1) Lire à ce sujet B. LOUVEAUX, Le droit du bail de résidence principale, De Boeck Université, 1995, n° 31.

"tout titulaire d'un bail de résidence principale portant sur un logement qui est situé dans la zone A et que, :

a) s'agissant de la zone A de l'aéroport de Liège-Bierset, l'intéressé occupait avant le 1er juillet 1998 et occupe encore le jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté;

b) s'agissant de la zone A de tout autre aéroport relevant de la Région wallonne, l'intéressé occupait au moins un mois avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement délimitant la zone A et occupe encore le jour de cette entrée en vigueur".

Il est également suggéré d'omettre l'article 2, alinéa 2, et de prévoir, à l'article 3, que doivent être jointes à la demande de prime toutes pièces permettant d'établir que sont remplies les conditions visées à l'article 1er, 2°.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Les deux premiers référants doivent être omis, en effet, ni la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ni le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne ne constituent un fondement légal pour le projet d'arrêté à examiner.

.../...

2. Il y a lieu de mentionner l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget, ainsi que les dates auxquelles ils ont été donnés.

3. L'avis du Conseil d'Etat sera mentionné en dernier lieu et présenté de la manière suivante :

"Vu la délibération du Gouvernement sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis 30.666/4 du Conseil d'Etat donné le 17 janvier 2001, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Dispositif

Chapitre Ier. - Disposition introductive

Le nombre d'articles est peu important mais leur division en chapitres peut néanmoins se justifier par la compréhension immédiate de la structure du texte; ces chapitres doivent cependant être mentionnés en chiffres romains et non arabes, sauf le chapitre premier (ordinal).

Article 2

Dans cette disposition, il convient, non pas d'annoncer que "le Gouvernement propose une prime de

.../...

déménagement", mais de prévoir que l'autorité désignée à cette fin attribue (1) la prime indiquée aux locataires qui en font la demande, conformément aux règles prévues par l'arrêté.

Article 4

L'alinéa 2, envisage l'hypothèse où plusieurs ménages partageraient un même logement.

La définition du mot "ménage" que donne l'article 1er, 3°, se réfère à celle de l'article 1er, 28°, du Code wallon du logement. Dans l'hypothèse où plusieurs personnes occupent un même logement, cette dernière disposition fait elle-même référence, en définitive, à la signification du terme "ménage" qui est retenue pour l'application de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. Au sens de ladite loi, ce terme vise les personnes qui vivent ensemble sous le même toit et s'organisent en commun pour pourvoir aux besoins de

(1) Et non pas "peut attribuer". Compte tenu de l'économie de l'arrêté en projet, l'on suppose en effet que les locataires qui satisfont aux règles prévues par celui-ci ont un droit à la prime. Si tel n'était pas le cas, le texte devrait, pour prévenir toute violation du principe d'égalité, déterminer les critères objectifs sur la base desquels l'octroi de la prime pourrait être refusé.

la vie courante, et ce qu'elles soient ou qu'elles ne soient pas unies par des liens de parenté (1).

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, on peut se demander si l'hypothèse envisagée par l'article 4, alinéa 2, est réellement susceptible de se présenter.

Articles 5 et 6

1. Selon l'article 5, alinéa 2, "Le Gouvernement est engagé par la décision d'attribution durant un délai de cinq ans à dater de sa notification au locataire". L'article 6, alinéa 1er, ajoute que, "Pour obtenir paiement de la prime, le locataire renvoie au Gouvernement, par pli recommandé à la poste, la décision d'attribution signée pour accord et accompagnée d'un extrait de domiciliation délivré par la commune sur le territoire de laquelle le nouveau logement, non répertorié en zone A, est sis".

Ces dispositions peuvent donner à penser qu'ils prévoient la conclusion d'une convention entre la Région wallonne et le locataire.

(1) Lire notamment D. DEOM et P. THIEL, "Aperçu des règles de gestion des registres de la population", Droit communal, 1995, pp. 159 et sv., p. 163.

Or, des subventions ne peuvent avoir une origine conventionnelle que dans l'hypothèse où le législateur l'a expressément prévu (1), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Dès lors, la référence aux notions d'engagement dans le chef du Gouvernement et d'accord dans le chef du bénéficiaire est trompeuse et doit être supprimée.

2. Il convient d'établir deux articles bien distincts, l'un consacré à la décision d'attribution ou de refus, selon le cas, de la prime et l'autre à la liquidation de celle-ci. A cet égard, l'alinéa 2 de l'article 5 doit être revu et fusionné avec l'alinéa 1er de l'article 6.

Il est suggéré de formuler le nouveau texte de manière à faire clairement apparaître que le paiement de la prime est soumis à la condition que le locataire produise, dans un délai de cinq ans à dater de la notification de la décision d'attribution de la prime, le certificat de domiciliation requis.

3. L'alinéa 3 de l'article 5 est superflu dès lors que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs sera par elle-même applicable aux actes administratifs prévus dans le projet d'arrêté.

(1) En ce sens, J. SALMON, Les subventions, Bruylant, 1976, p. 38, et M. PAQUES, De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative, E. Story-Scientia, 1991, n° 308.

Article 7

Cette disposition appelle les deux observations suivantes :

a) Il résulte de l'économie de l'article 1er bis, § 2, de la loi du 18 juillet 1973 précitée, qu'un bien situé à proximité d'un aéroport ou d'un aérodrome et pour lequel l'indicateur de bruit Ldn donne une exposition au bruit égale ou supérieure à 70 dB(A) doit être compris dans la zone que cette disposition dénomme "zone A".

En conséquence, s'il apparaît qu'un bien situé à proximité d'un aéroport ou d'un aérodrome n'a pas été inclus dans la zone A alors que ses occupants subissent, selon l'indicateur de bruit Ldn, une exposition au bruit égale ou supérieure à 70 dB(A), le Gouvernement est tenu de modifier en conséquence les limites de ladite zone, et l'application de l'arrêté en projet à ce bien est une obligation et pas seulement - comme pourrait le donner à penser le texte à l'examen - une simple faculté laissée à l'appréciation de l'autorité.

Il convient aussi de préciser que ce qui vient d'être dit vaut pour tous les biens dont les occupants subissent l'exposition au bruit précitée, et pas seulement - au contraire de ce que prévoit le texte sous revue - pour ceux d'entre eux qui sont compris dans le périmètre d'une zone d'exposition au bruit, autre que la zone A, arrêtée par le Gouvernement.

.../...

L'alinéa 1er en projet sera revu en conséquence.

b) Le pouvoir que l'alinéa 2 donne au ministre, tel que le texte est rédigé actuellement, est excessivement large. Il devra être précisé, notamment en ce qui concerne la procédure et les délais d'introduction de la demande de prime et d'attribution et de liquidation de celle-ci.

Article 9

La rédaction suivante est suggérée :

"Art. 9. A l'exception de l'article 3, le présent arrêté s'applique aux personnes qui ont introduit une demande de prime sur la base de 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".

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme V. FRANCK, référendaire adjoint, et exposée par M. L. JANS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN