ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 30.667/4
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 à l'indemnité du chef de trouble commercial ou professionnel dans 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. L'arrêté en projet organise un régime d'indemnité du chef de trouble commercial ou professionnel dans la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne. Ce régime est le suivant.

Dans un premier temps, la Région wallonne adresse aux intéressés une déclaration d'intention d'indemnisation. Elle n'est engagée par cette déclaration que si celle-ci est signée pour accord et lui est renvoyée dans un délai déterminé.

Le texte charge les comités d'acquisition d'immeubles de fixer le montant de l'indemnité qu'il envisage. Si l'une des parties ne peut marquer son accord sur la valeur ainsi déterminée, le montant de l'indemnité est fixé par un collège de trois experts désignés, le premier par la Région wallonne, le deuxième par la personne qui souhaite bénéficier de l'indemnité, et le troisième par les deux autres experts; il est prévu que les trois experts fixent le montant de l'indemnité de commun accord et qu'"en cas de désaccord, le troisième expert a voix prépondérante".

Selon le texte, "l'estimation du montant de l'indemnité ainsi établie est définitive". Il est toutefois ajouté que "les parties ne sont pas liées par cette estimation", si la Région wallonne n'adresse pas au particulier une promesse unilatérale d'indemnité mentionnant le montant fixé et si cette promesse n'est pas signée pour accord et renvoyée à la Région wallonne dans un délai déterminé. Il

ressort des annexes qu'en cas d'accord, les parties concluent à cette fin une convention.

La question se pose de savoir s'il est pertinent, en l'espèce, de mettre en place un dispositif qui s'inscrit dans la perspective de la conclusion d'une convention entre la Région wallonne et les catégories de personnes auxquelles s'applique l'arrêté en projet.

Il ne peut être répondu à cette question par l'affirmative que si ces dernières disposent, en la matière, du minimum de la liberté contractuelle que consacre l'article 1134 du Code civil.

Force est de constater, à cet égard, que, si les personnes, auxquelles s'applique l'arrêté en projet, subissent un trouble commercial ou professionnel, cessent d'exercer une activité dans la "zone A" ou déplacent le siège d'une telle activité en dehors de ladite zone, c'est sans doute, dans bon nombre de cas, parce que les biens situés dans cette zone sont, en raison de l'importance du bruit qui y est subi, devenus impropres à l'habitation (1)

---

(1) D'après l'article 1erbis, § 2, de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, la "zone A" est "celle pour laquelle l'indicateur de bruit Ldn donne une exposition au bruit égale ou supérieure à 70 dB(A)". Lors des travaux préparatoires du décret du 1er avril 1999, qui a inséré l'article 1erbis dans la loi du 18 juillet 1973, il a été indiqué que, d'après des études médicales, "des niveaux de bruit correspondant à un indicateur de Ldn = 70 dB(A), et au-delà, ne conviennent pas pour des zones résidentielles"; en zone A, les nuisances sonores sont donc "inacceptables pour l'habitation" (Doc. Parl. wall., sess. 1998-1999, n° 485/1, pp. 4 et 5).

et, partant, à l'exercice d'activités à caractère professionnel qui y sont liées.

Contraintes, dans ces hypothèses, et pour une raison totalement indépendante de leur volonté - à savoir le développement des activités d'un aéroport relevant de la Région wallonne -, de cesser d'exercer une activité à caractère professionnel dans la "zone A", de déplacer le siège de cette activité en dehors de ladite zone ou de subir un trouble commercial ou professionnel excessif, les personnes concernées n'ont ainsi guère d'autre choix, en réalité, que de donner leur accord au montant de l'indemnité que leur propose la Région wallonne.

La circonstance que l'arrêté en projet donne à ces personnes la possibilité d'exiger que le montant de l'indemnité soit fixé par un collège d'experts dont elles désignent l'un des membres, ne suffit pas à démentir cette constatation. En effet, d'une part, le point de vue de l'expert désigné par le particulier n'est nullement déterminant et, d'autre part, il résulte de l'arrêté en projet que la Région wallonne n'est pas liée par l'estimation du collège d'experts et peut de ce fait, après avoir pris connaissance du montant fixé par le collège, s'abstenir de formuler une promesse d'indemnité.

Dans ces conditions, le consentement des particuliers à la "convention" envisagée ne présente pas un degré de liberté suffisant pour que l'on puisse parler d'un véritable contrat. Il ne s'agit même pas d'un contrat d'adhésion, dès lors que l'arrêté en projet n'envisage pas la possibilité, pour les particuliers et la Région wallonne,

de s'écarter sur quelque point que ce soit des règles qu'il fixe (1).

Tel qu'il est conçu, le système envisagé par l'arrêté en projet s'expose donc à critique.

Ceci étant, le Gouvernement n'est pas tenu de recourir à un mécanisme contractuel pour indemniser les personnes auxquelles s'applique l'arrêté en projet.

Rien ne l'empêche d'établir un dispositif par lequel la Région wallonne décide unilatéralement d'indemniser ces personnes, fût-ce - il convient de le souligner - en donnant un caractère consensuel à la procédure mise en place (2).

Dans la mesure où les personnes bénéficiaires de l'indemnité envisagée se trouvent dans une situation qui, par certains aspects, peut se comparer à celle des personnes expropriées, le recours aux comités d'acquisition, aux fins de déterminer le montant de l'indemnité, peut être admis sur la base de la loi du 18 décembre 1986 habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations

---

(1) Alors qu'il peut être dérogé dans des cas individuels aux clauses d'un contrat d'adhésion (voir, à ce sujet, C.E., arrêt De Leener et consorts, n° 30.876 du 27 septembre 1988, J.T., 1989, p. 716).

(2) A propos des "relations consensuelles, mais non contractuelles" en droit administratif, lire M. PAQUES, De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative, E. Story-Scientia, 1991, spécialement n°s 77 et sv.

patrimoniales pour le compte des institutions communautaires et régionales.

L'arrêté en projet sera revu en conséquence.

2. 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.

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. Le premier "considérant" ne fait que reprendre l’intitulé de l’arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 qui constitue le dernier référant. Cette répétition est inutile et alourdit le texte. Il est dès lors proposé de supprimer ce premier "considérant".

3. 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.

4. 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 30.667/4 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. - Dispositions introductives

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.

Toutefois, le chapitre Ier s'écrira "Chapitre premier" et s'intitulera "Disposition introductive" (au singulier).

Article 1er

L'arrêté en projet est, en ce qui concerne l'indemnité à prendre en considération, entaché d'ambiguïté en ce sens que l'article 1er, 2°, donne l'impression que le trouble commercial ou professionnel est indemnisable indépendamment de la délocalisation ou de la cessation de l'activité professionnelle dans la zone A, tandis que les articles 6 et 7 donnent à penser que le trouble commercial ou professionnel n'est indemnisable qu'à la condition qu'il y ait délocalisation ou cessation d'activité professionnelle.

Article 2

Cette disposition appelle les observations suivantes :

a) En ce qui concerne le paragraphe 1er, comme en ont convenu les délégués du gouvernement, il y aurait lieu de rédiger le texte en ce sens que sont visées les activités dont le ou l'un des sièges est situé dans la zone A.

En outre, la question se pose de savoir si les auteurs du texte entendent viser toutes les activités à caractère professionnel qui sont exercées dans la zone A ou

seulement celles d'entre elles qui sont exercées dans un immeuble bâti situé dans une telle zone.

b) Le paragraphe 2, alinéa 1er, serait plus clair s'il était rédigé en ce sens que l'activité visée au paragraphe 1er n'est prise en considération que si, d'une part, elle avait commencé à être exercée dans la zone A au plus tard à la date qu'indique le texte (1) et, d'autre part, elle y est encore exercée au moment de l'entrée en vigueur, selon le cas, de l'arrêté en projet ou de l'arrêté délimitant la zone A.

c) La Région wallonne pourrait rencontrer des difficultés à rassembler par elle-même certaines des informations nécessaires pour identifier concrètement les personnes à qui adresser la déclaration d'intention d'indemnisation. Elle pourrait aussi commettre des erreurs dans l'appréciation de certaines situations. Aussi serait-il prudent d'organiser un dispositif permettant aux personnes qui, relevant ou estimant relever de l'une des catégories de personnes auxquelles s'applique l'arrêté en projet, n'auraient pas reçu la déclaration d'intention d'indemnisation, de se faire connaître auprès de la Région wallonne et de solliciter l'envoi de ladite déclaration.

---

(1) En ce qui concerne l'aéroport de Liège-Bierset, il importe de préciser que la date du 1er juillet 1998 est la date ultime du début de l'activité.

Article 4

Il résulte de l'article 4, § 2, alinéa 5, seconde phrase, que la Région wallonne n'est pas tenue d'adresser une promesse d'indemnité aux particuliers, et ce alors même qu'elle aurait fait, au préalable, une déclaration d'intention d'indemnisation.

Outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 1, on peut se demander si cette solution n'est pas contraire à l'économie du régime que met en place l'arrêté en projet.

En tout état de cause, si ladite solution était retenue, le texte devrait, pour prévenir toute violation du principe d'égalité, déterminer les critères objectifs sur la base desquels la Région wallonne pourrait ne pas adresser une promesse d'indemnité à un particulier.

Article 5

Selon les explications des délégués du ministre, le pouvoir que l'article 5, § 2, donne au Gouvernement de proroger le délai de cinq ans est de nature réglementaire.

Le texte se limite donc à annoncer la possibilité, pour le Gouvernement, de modifier l'arrêté en projet sur ce point.

Une telle disposition n'a pas de portée normative. En conséquence, elle doit être omise.

Il en va de même de l'article 6, § 2, qui fait référence à cette disposition.

Article 6

Cette disposition appelle les trois observations suivantes :

a) Comme en ont convenu les délégués du gouvernement, le texte doit viser tous les titulaires de droits réels, et pas seulement les propriétaires.

b) Comme l'ont reconnu les délégués du gouvernement, la disposition à l'examen envisage uniquement l'hypothèse où les intéressés habitent l'immeuble dans lequel ils exercent leur activité professionnelle.

Or, les mesures que prévoit l'arrêté en projet bénéficient à toutes les personnes physiques ou morales exerçant une activité professionnelle dans la zone A, et pas seulement à celles d'entre elles qui habitent l'immeuble dans lequel cette activité est exercée.

L'article 6 sera complété en conséquence.

c) Le texte à l'examen fait référence à "l'arrêté du Gouvernement wallon fixant les mesures d'accompagnement applicables aux titulaires de droits réels immobiliers situés dans la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) des aéroports relevant de la Région wallonne".

Cette référence ne sera admissible que lorsque l'arrêté qui est visé sera en vigueur.

Il convient d'ajouter qu'il ne peut être fait référence à 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, puisque cet arrêté a été annulé par la section d'administration du Conseil d'Etat (1) et doit donc être considéré comme n'étant jamais survenu.

Article 8

Cette disposition appelle les deux observations suivantes :

a) Il résulte de l'économie de l'article 1erbis, § 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

(1) Arrêt Feruglio, n° 85.625 du 24 février 2000.

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 à l'examen - 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.

Article 10

Comme l'indique la "note commentant les mesures d'accompagnement fixées par le Gouvernement en zone A, relatives à l'indemnité du chef de trouble commercial ou professionnel", l'article 10 "évite au Gouvernement de devoir procéder à l'envoi de nouvelles déclarations d'intention d'indemnisation à l'ensemble des personnes qui les ont reçues, sous l'empire de (l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 précité) et qui, se trouvant endéans le délai de

trente mois prévu par cet arrêté, ne les ont pas encore renvoyées signées au Gouvernement".

Cette disposition s'expose à de sérieuses critiques.

En effet, à ce jour, les seuls cas de l'application qui, apparemment, a été donnée dans la pratique à l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999, concernent la zone A de l'aéroport de Liège-Bierset.

Or, la section d'administration du Conseil d'Etat a, par un arrêt du 25 janvier 1999 - lequel arrêt est antérieur à l'arrêté du 27 mai 1999 -, décidé la suspension de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 1998 délimitant la zone A de cet aéroport (1).

Les personnes susceptibles de bénéficier de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 en ce qui concerne la zone A de l'aéroport de Liège-Bierset étaient et restent bien évidemment en droit de ne pas accorder la moindre suite aux mesures d'application dudit arrêté qui ont été prises par la Région wallonne en méconnaissance de cet arrêt de la section d'administration.

Aussi ne pourrait-il être admis que le Gouvernement se dispense de leur envoyer les déclarations d'intention d'indemnisation que prévoit l'arrêté en projet, en se

---

(1) Arrêt Hannon, n° 78.314. Depuis lors, le Gouvernement wallon a, le 19 octobre 2000, pris un nouvel arrêté délimitant la zone A dudit aéroport.

prévalant de l'application qu'il aurait illégalement donnée à l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999.

Article 11

Au paragraphe 2, alinéa 1er, pour viser tous les bénéficiaires d'une proposition d'octroi d'indemnité qui ont marqué leur accord sur le montant de celle-ci, les mots "conformément à l'article 3, § 3" doivent être remplacés par les mots "conformément à l'article 2, § 3, ou à l'article 3, § 3,".

La même modification sera apportée à l'annexe IV.

En outre, l'intitulé de la même annexe sera complété pour viser l'hypothèse où l'intéressé est locataire du bien.

Chapitre V. - Dispositions générales et finales

L’intitulé du chapitre V permet d’exclure, comme superflue, une division supplémentaire en sections.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPEREE, J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la 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