ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 30.922/4
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 16 novembre 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 la troisième (zone C) et quatrième (zone D) zones du Plan d'Exposition au Bruit des aéroports relevant de la Région wallonne", a donné le 9 mars 2001 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE

Saisi par des riverains de l'aéroport de Liège-Bierset, le tribunal de première instance de Liège a, dans une décision du 9 février 2001, dit pour droit :

1° que la Région wallonne et la S.A. Société de développement et de promotion de l'aéroport de Bierset "ont commis une faute en ne prenant pas, concomitamment avec le développement de l'aéroport, les mesures destinées à supprimer ou réduire effectivement les nuisances qu'allaient nécessairement subir les riverains;";

2° que la S.A. T.N.T. Express (Belgium) "a causé à certains riverains un trouble excessif de voisinage;".

Dans la même décision, le tribunal de première instance de Liège a condamné la Région wallonne et les deux sociétés citées à payer des sommes provisionnelles à certains riverains et, pour le surplus, a ordonné la réouverture des débats en chargeant un collège d'experts, en particulier :

"- après avoir défini les critères les plus adéquats à retenir et s'être expliqué sur le choix posé, de déterminer le niveau sonore maximum à atteindre dans les habitations pour assurer une qualité de sommeil suffisante pour éviter l'émergence de troubles physiologiques liés au bruit;

- de définir les types d'habitats occupés par les parties demanderesses et intervenantes, éventuellement en vérifiant les sélections déjà opérées par la Région wallonne;

.../...

- de vérifier, en fonction du résultat à atteindre et de chaque type d'habitat, la possibilité de procéder à une isolation acoustique adéquate ;

- de fournir des indications sur des ordres de grandeur du coût des travaux à envisager;".

Selon les précisions fournies par la fonctionnaire déléguée, la décision du tribunal de première instance de Liège est frappée d'appel. Le tribunal n'a pas accordé l'exécution provisoire du jugement.

L'arrêté en projet, qui règle l'octroi d'une aide financière pour le placement, dans les immeubles d'habitation bâtis situés dans la "zone C" et la "zone D" d'exposition au bruit produit par l'activité des aéroports relevant de la Région wallonne, de dispositifs destinés à réduire ce bruit, à l'absorber ou à remédier à ses inconvénients, présente des liens étroits avec ce litige.

C'est bien entendu sous réserve de l'issue dudit litige qu'il est procédé à l'examen de l'arrêté en projet.

En outre, vu cette réserve, la section de législation du Conseil d'Etat se limitera aux principales observations qu'appelle le texte.

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'aide dont l'arrêté en projet organise le régime concerne uniquement l'exécution de travaux d'insonorisation effectués à des immeubles d'habitation. En outre, dans ces

immeubles, sont seuls visés les travaux d'insonorisation de pièces destinées à l'habitation.

Or, dans un certain nombre de cas, le bruit que produit l'exploitation des aéroports peut également être de nature à rendre nécessaire l'exécution de travaux d'insonorisation d'immeubles ou de pièces destinés à un autre usage (un usage professionnel, par exemple).

Dans de telles hypothèses, la section de législation n'aperçoit pas ce qui, au regard du principe de l'égalité devant la loi, justifie l'exclusion de ces immeubles ou de ces pièces du bénéfice de l'application de l'arrêté en projet.

2. L'arrêté en projet délègue au ministre le pouvoir de prendre diverses dispositions présentant un caractère réglementaire.

Plusieurs de ces délégations sont excessivement larges.

Il en va ainsi de celles que prévoient l'article 1er, 8°, et l'article 9, alinéa 2.

Il appartiendra au Gouvernement de fixer, à tout le moins, les règles essentielles régissant les matières dont il s'agit.

3. Plusieurs dispositions chargent "l'administration" de prendre des décisions.

Le texte doit désigner le fonctionnaire qui, au sein de l'administration, est investi du pouvoir de décision.

4. Les articles 4 et 5 prévoient qu'à défaut, pour l'administration, d'adresser sa décision au demandeur dans le délai imparti, "L'absence de décision (...) équivaut à un accord". Sans le dire de manière expresse, l'article 7 comporte aussi une telle règle.

Les mêmes dispositions organisent un régime de recours auprès du ministre. Elles prévoient qu'à défaut, pour le ministre, de notifier sa décision dans le délai imparti, "le recours est accueilli".

Est ainsi organisé un régime de décision implicite.

La mise en oeuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Par conséquent :

a) le texte doit être revu de manière que le silence de l'administration à l'expiration du délai qui lui est imparti ne puisse être considéré comme constitutif d'une décision implicite; à cette fin, il pourrait être prévu qu'à l'expiration du délai, l'intéressé a la faculté, non pas d'introduire un recours auprès du ministre, mais d'inviter celui-ci à prendre directement lui-même la décision requise;

b) le texte doit éviter d'attacher un effet au silence du ministre.

5. L'auteur du projet veillera à ce que les montants soient exprimés en toutes lettres en euros dans l'article 3 et qu'une disposition transitoire, valable jusqu'au 1er janvier 2002, exprime les mêmes montants, en toutes lettres également, en francs.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

Le préambule serait mieux rédigé comme suit :

"Vu la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, notamment l'article 1erbis, inséré par le décret du 1er avril 1999;

Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le (...);

Vu l’accord du Ministre du Budget, donné le (...);

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

Vu l’avis 30.922/4 du Conseil d’Etat, donné le 9 mars 2001, en application de l’article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat;

Sur la proposition du Ministre ayant la gestion aéroportuaire dans ses attributions,

Après délibération".

Dispositif

Article 4

L'expression "accord de principe" est inadéquate car il n'y a pas, en l'espèce, d'accord sur la demande d'aide. Comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, l'"accord de principe" n'est, en réalité, que la constatation du caractère complet de la demande d'aide.

Le texte sera revu pour exprimer plus adéquatement cette idée.

Article 5

1. En vue d'éviter toute contestation le texte en projet doit préciser les règles suivant lesquelles l'administration établit l'"état des lieux acoustique" de l'immeuble. A cet égard, il serait souhaitable que cet état soit dressé en présence du demandeur d'aide.

2. Au paragraphe 2, le texte doit prévoir que le demandeur communique à l'administration l'estimation du montant des travaux à effectuer.

En effet, selon l'article 7, § 2, alinéa 1er, première phrase, la conformité à cette estimation de la déclaration d'achèvement des travaux est une condition de liquidation de l'aide.

3. Il résulte des explications de la fonctionnaire déléguée qu'en chargeant l'administration de donner son "approbation" au "contenu administratif du dossier", le texte à l'examen limite le pouvoir de l'administration à la vérification de ce que les données qui lui sont communiquées par le demandeur respectent les conditions fixées de manière générale par l'arrêté en projet.

Le texte sera revu pour exprimer plus adéquatement cette idée.

Article 8

La première phrase de cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler une règle résultant déjà de l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, lequel s'applique à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Elle sera donc omise.

Article 10

La section de législation du Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison objective pour laquelle il y aurait lieu de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des textes réglementaires.

Si des raisons impérieuses exigeaient qu'il y soit dérogé, il faudrait, à tout le moins, que la date d'entrée en vigueur soit fixée avec précision.

OBSERVATION FINALE

Le texte devrait être revu du point de vue de la langue. A titre d'exemple, il y a lieu d'écrire à l'article 4, § 1er, alinéa 3, in fine, "à partir de la réception de celles-ci" au lieu de "à dater de sa réception".

ANNEXES

1. Les annexes devront être pourvues de la formule admise en légistique (1) "Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement wallon du (date et intitulé)", et revêtir les mêmes signatures que l'arrêté auquel elles sont jointes.

2. D'autre part l'article 4, § 1er du projet d'arrêté devra indiquer le numéro de l'annexe à laquelle il renvoie, à savoir les annexes 2 et 3.

3. Dans le cadre I de l'annexe 2 intitulée "Demande d'aide à l'insonorisation pour un immeuble d'habitation situé en zone C du Plan d'Exposition au Bruit" et dans le cadre I de l'annexe 3 intitulée "Demande d'aide à l'insonorisation pour un immeuble d'habitation situé en zone D du Plan d'Exposition au Bruit", il y a lieu de supprimer la rubrique mentionnant les "Nom et prénom du (futur) conjoint - concubin" puisque, selon l'article 3, paragraphe 1er, alinéa 2, du projet d'arrêté, l'aide est attribuée au demandeur notamment en fonction du nombre de personnes domiciliées dans le même logement et du nombre de pièces de nuit existantes et qu'une rubrique du cadre II des mêmes annexes demande de mentionner le nombre de personnes domiciliées à l'adresse de l'immeuble d'habitation à insonoriser.

---

(1) Voir Recommandations de légistique formelle, qui peuvent être consultées sur le site http://www.raadvst-consetat.be.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN