

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.711/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION 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 décembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'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", a donné le 17 décembre 2001 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"L'extrême urgence se justifie par le fait qu'après avoir procédé à une nouvelle délimitation de la zone A du Plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset, il est indiqué de réglementer sans délais les mesures d'accompagnement à prendre et tendant à l'acquisition par le Gouvernement des biens situés dans cette zone la plus exposée du Plan d'exposition au bruit.

Les nouvelles dispositions répondent notamment à l'évolution des besoins des riverains dans cette zone.

Plus particulièrement, la Région wallonne a tenu compte expressément, dans sa nouvelle réglementation, du délai qui s'est écoulé depuis l'apparition des nuisances sonores au printemps 1998 ainsi que de la circonstance que cette zone a été progressivement désertée. Ainsi, les mesures projetées étendent le processus d'acquisition à tout bien immobilier bâti sans distinguer si ce bien est habité ou non et à tout terrain à bâtir au sens du CWATUP. Elles fixent la date d'évaluation du bien au jour de son estimation sans qu'il soit tenu compte de la dépréciation de celui-ci due aux nuisances sonores liées à l'exploitation de l'aéroport.

Par ailleurs, la procédure d'acquisition a été adaptée."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

En vertu dudit article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à l'observation ci-après.

.../...

Le projet d'arrêté, qui, selon son préambule, trouve son fondement dans l'article 1^{er}bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, organise le régime d'acquisition, par le Gouvernement, de biens situés dans l'une des zones d'exposition au bruit produit par l'exploitation des aéroports et des aérodromes en Région wallonne, en l'occurrence la "zone A", qui est la zone la plus exposée au bruit.

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 1^{er} avril 1999, qui a inséré l'article 1^{er}bis dans la loi du 18 juillet 1973, que le législateur n'a pas voulu permettre au Gouvernement d'exproprier les biens situés dans la zone A. Un amendement introduit pour donner au Gouvernement le pouvoir de recourir à la procédure de l'expropriation fut rejeté après que le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipeement et des Transports eut fait les déclarations suivantes : "le Gouvernement a choisi une méthode plus douce que l'expropriation en privilégiant l'acquisition sur une base volontaire", et "le Gouvernement ne souhaite pas revoir la procédure et utiliser l'expropriation, parce que cette solution, beaucoup plus dure, n'est pas à privilégier dans le dialogue avec les riverains" ⁽¹⁾.

Devant se réaliser sur une base volontaire, l'acquisition, par le Gouvernement, de biens situés dans la zone A ne peut se faire que par la conclusion d'un contrat de vente, soumis au Code civil.

Ceci implique que les personnes auxquelles s'applique le projet d'arrêté - en l'occurrence les titulaires de droits réels immobiliers portant sur des biens situés dans la zone A - doivent disposer du minimum de la liberté contractuelle que consacre l'article 1134 du Code civil.

⁽¹⁾ Doc. Parl. wall., sess. 1998-1999, n° 485/4, p. 35.

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà constaté à propos d'un précédent projet d'arrêté du Gouvernement wallon dans la même matière ⁽²⁾, tel n'est pas le cas en l'espèce, à tout le moins en ce qui concerne les biens destinés à l'habitation.

En raison d'une circonstance totalement indépendante de la volonté des titulaires de droits réels sur les biens dont il s'agit - à savoir l'importance du bruit qui y est subi du fait du développement des activités d'un aéroport relevant de la Région wallonne -, ces biens se caractérisent par la circonstance qu'ils sont devenus impropres à l'habitation ⁽³⁾.

Les titulaires de droits réels sur lesdits biens n'ont ainsi guère d'autre choix, en réalité, que de vendre ceux-ci à la Région wallonne, et ce à un prix fixé selon la procédure que l'arrêté en projet organise.

Certes, le projet d'arrêté prévoit, selon les termes du préambule, "la mise en oeuvre d'un processus consensuel" en vue d'estimer la valeur des biens. Toutefois, il détermine lui-même la manière dont la valeur du bien est estimée en cas de désaccord entre les parties, en prévoyant qu'un "notaire arbitre" désigné par le président de la chambre des notaires procède à cette estimation.

⁽²⁾ Avis 29.749/4, donné le 7 avril 2000, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 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. Voir aussi, mutatis mutandis, l'avis 30.667/4, donné le 17 janvier 2001, 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.

⁽³⁾ D'après l'article 1^{er}bis, § 2, de la loi du 18 juillet 1973, 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 1^{er} avril 1999, qui a inséré l'article 1^{er}bis 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).

En outre, même si selon l'article 4, § 5, du projet, le particulier en désaccord avec l'estimation du notaire arbitre retrouve "la plénitude de ses droits", il reste que, compte tenu de la dépréciation de son bien, il n'a pas, en pratique, d'autre choix que d'accepter la valeur ainsi déterminée.

Dans ces conditions, le consentement des particuliers 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 le projet d'arrêté ne prévoit pas la possibilité, pour les particuliers et la Région wallonne, de s'écarter sur quelque point que ce soit des règles qu'il fixe ⁽⁴⁾.

En conclusion, le régime tel qu'il est mis en place par le projet d'arrêté est dépourvu de fondement légal, en ce qui concerne l'acquisition des biens destinés à l'habitation ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Dans son avis 29.749/4, précité, la section de législation a conseillé à la Région wallonne de modifier la loi du 18 juillet 1973 en vue d'autoriser le Gouvernement à exproprier les biens dont il s'agit pour cause d'utilité publique.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS