

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.642/4

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 17 juin 2002, 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 par isolation applicables aux titulaires de droits réels immobiliers situés dans la première zone du plan d'exposition au bruit (zone A) de l'aéroport de Charleroi-Bruxelles-Sud", a donné le 15 juillet 2002 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. 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 1^{er}, 10° et 11° et l'article 9, seconde phrase.

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

2. Les articles 5, § 3, 8, § 3, et 12, § 2, alinéa 4, prévoient qu'à défaut pour la SOWAER, de statuer dans le délai qui lui est imparti, "le demandeur peut inviter le responsable de l'organisme à prendre décision" selon le cas, sur le dossier de demande, le dossier d'avant-projet ou le montant de l'aide allouée, et ce, sans qu'un quelconque délai soit imparti au responsable pour ce faire.

Or, l'arrêté en projet prévoit dans chacun de ces cas, qu'un recours est ouvert auprès du ministre contre la décision de rejet prise par le "responsable de l'organisme". Le système ainsi mis en place pourrait avoir pour conséquence de rendre le recours au ministre non effectif, au cas où aucune décision ne serait prise par le "responsable de l'organisme" à la suite du rappel du demandeur.

Par ailleurs, concernant précisément ledit recours auprès du ministre, les articles 6, 10 et 13 prévoient qu'à défaut pour le ministre, d'adresser sa décision au demandeur dans le délai imparti, "la décision dont recours est confirmée".

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.

.../...

Afin de résoudre les deux difficultés décrites ci-avant :

a) le texte doit être revu de manière que le rappel émanant du demandeur soit utile; à cette fin, il pourrait être imposé au responsable de l'organisme l'obligation de statuer dans un délai déterminé, et ajouté qu'à défaut, pour le responsable de l'organisme, de prendre sa décision dans le délai prescrit, l'intéressé a la faculté d'inviter le ministre à prendre directement lui-même la décision requise;

b) le texte ne peut attacher un effet au silence du ministre.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Intitulé

Comme le fait apparaître l'article 1^{er}, 4°, l'aide qu'établit le projet d'arrêté ne bénéficie pas uniquement aux titulaires de droits réels immobiliers. Aussi est-il suggéré de remplacer les mots "d'accompagnement par isolation applicables aux titulaires de droits réels immobiliers" par les mots "d'aide à l'isolation des immeubles".

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 1^{er}bis, y inséré par le décret du 1^{er} avril 1999 et modifié par les décrets du 8 juin et du 25 octobre 2001;

Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 6 juin 2002;

Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 10 juin 2002;

.../...

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 33.642/4 du Conseil d'Etat, donné le 15 juillet 2002, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que (...);

Considérant que, par l'arrêté du 29 novembre 2001 relatif à l'exercice de missions déléguées spécifiques confiées à la Société Wallonne des Aéroports (SOWAER), le Gouvernement wallon charge la SOWAER d'intervenir, entre autres, «dans l'octroi de primes à l'isolation des habitations situées dans les zones du plan d'exposition au bruit»;

Sur la proposition du Ministre ayant la gestion des aéroports dans ses attributions,

Après délibération,".

Dispositif

Article 1^{er}

1. Afin d'éviter toute confusion, il est recommandé de mentionner directement la SOWAER dans tout le texte de l'arrêté en projet, et non de viser un "organisme", qui serait défini à l'article 1^{er}, comme étant, la SOWAER.

L'article 1^{er}, 2°, doit dès lors être omis, et le reste de l'arrêté en projet, amendé afin de tenir compte de cette observation.

2. A l'article 1^{er}, 4°, il y a lieu de remplacer les astérisques par "a)" et "b)".

.../...

3. L'article 1^{er}, 7°, exclut notamment les ateliers de son champ d'application. Une telle exclusion paraît trop générale dans la mesure où ces locaux ne bénéficieront pas de la même protection que les "bureaux" et "commerces", quelle que soit l'activité économique qui y est exercée.

4. Au 11°, les mots "solidaire" et "conjointe" sont incompatibles. En effet, la solidarité implique pour chacun l'obligation au tout, tandis que le régime de l'obligation conjointe implique que chacun n'est tenu que pour sa part ⁽¹⁾.

5. Le 12° n'ayant aucune portée formative doit être omis.

Article 2

1. Comme le fait apparaître l'article 1^{er}, 4°, l'aide qu'établit le projet d'arrêté concerne, non seulement les immeubles d'habitation, mais aussi les immeubles destinés à un usage professionnel.

De manière injustifiée, ceci n'apparaît pas dans le texte de l'article 2, § 2. Cette disposition doit faire l'objet des modifications suivantes :

a) dans l'alinéa 1^{er}, les mots "d'habitation" doivent être omis;

b) la première phrase de l'alinéa 2 doit être rédigée comme suit :

"Dans le cas d'un bâtiment comportant plusieurs habitations ou locaux à l'usage professionnel, les travaux portant sur les parties communes ne sont pris en considération que si l'ensemble des habitations et locaux à usage professionnel font l'objet d'une demande d'aide";

⁽¹⁾ Articles 1197 et suivants du Code civil.

c) dans la seconde phrase de l'alinéa 2, le mot "logement" doit être remplacé par les mots "bâtiment faisant l'".

L'article 2, § 4, et l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, n'envisagent également que l'hypothèse où le bien faisant l'objet d'une demande d'aide est un logement. La question se pose de savoir si, pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, il n'y a pas également lieu, en ce qui concerne ces dispositions, de prendre en considération la situation des immeubles affectés, en tout ou en partie, à un usage professionnel.

2. L'article 2, § 3, fait état des "principales pièces d'habitation" et des "principaux locaux affectés à un usage professionnel".

Si le projet d'arrêté définit, à l'article 1^{er}, 6°, ce qu'il y a lieu d'entendre par "principales pièces d'habitation", il ne contient pas de définition des "principaux locaux affectés à un usage professionnel".

Le texte sera revu en conséquence.

Article 3

1. Au paragraphe 2, la section de législation se demande d'une part, ce que recouvre la notion de "groupe des acousticiens et architectes réunis" et, d'autre part, si les termes "de commun accord entre la Région wallonne et le groupe des acousticiens et architectes réunis, conformément aux termes d'une convention-cadre traduite dans un arrêté ministériel", figurant à l'alinéa 1^{er} de la disposition, recouvrent la même notion ou la même idée que les mots "par la Région en concertation avec les associations de professionnels concernés".

Plus largement d'ailleurs, l'alinéa 1^{er}, qui concerne la fixation d'un plafond pour le coût de l'intervention de l'estimateur privé, ne fait-il pas double emploi avec l'alinéa 2 relatif à l'instauration de tarifs ?

.../...

Le texte sera revu pour faire apparaître clairement l'intention de son auteur. En tout état de cause, il n'est pas admissible que la Région lie l'exercice de son pouvoir réglementaire à l'accord de certains milieux professionnels. Si l'auteur du texte souhaite fixer un plafond d'aide en concertation avec ceux-ci, c'est cette dernière notion qui doit être utilisée, en précisant les milieux professionnels visés.

2. Aux paragraphes 2 et 4, il y a lieu de préciser quel organe de la Région, Gouvernement ou ministre, exercera les compétences attribuées par le texte à "la Région".

3. L'application du paragraphe 4 est, comme l'indique sa seconde phrase, soumise à l'adoption, par le Gouvernement, de dispositions réglementaires organisant une commission technique.

A ce propos, de deux choses l'une :

- soit est ainsi visée une commission technique inexistante à ce jour : il appartient alors au Gouvernement, soit de fixer dès à présent la composition et l'objet de la commission technique concernée, soit, si ce n'est pas possible, d'omettre cette phrase du texte actuel de l'arrêté et d'amender, dans la même mesure, la première phrase de l'article 9;
- soit l'arrêté en projet entend viser la Commission technique d'avis sur les travaux d'insonorisation dont l'objet, la composition et le fonctionnement sont organisés par un arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2001 : il suffit alors de renvoyer à cet arrêté dans le texte en projet; mieux vaudrait par ailleurs modifier l'intitulé dudit arrêté et ses dispositions qui renvoient à l'arrêté du 31 mai 2001 fixant les mesures d'accompagnement relatives aux immeubles d'habitation situés dans la deuxième zone (zone B) du plan d'exposition au bruit des aéroports relevant de la Région wallonne.

Article 5

1. La division de cet article en paragraphes, chacun de ceux-ci ne comportant qu'un seul alinéa, ne se justifie pas.

2. Mieux vaut rédiger le paragraphe 1^{er} (devenant l'alinéa 1^{er}) comme suit :

"Si elle constate que le dossier est complet, la SOWAER le notifie au demandeur, par envoi recommandé à la poste avec accusé de réception, dans les quarante-cinq jours de la date de réception du formulaire."

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, en vue d'éviter toute contestation, le texte en projet doit préciser les règles suivant lesquelles la SOWAER établit l'"état des lieux architectural et acoustique" de l'immeuble.

A cet égard, il serait souhaitable, car plus simple que ce que prévoit la disposition en projet, que cet état soit dressé directement, et non au stade d'une contestation éventuelle, en présence du demandeur d'aide, assisté, le cas échéant, de l'estimateur auquel il a fait appel.

Ceci garantirait par ailleurs le caractère contradictoire de l'état des lieux, ce qui n'est pas le cas du texte en projet qui prévoit que pareil état des lieux est réalisé "si nécessaire" et laisse ainsi la décision de recourir à la contradiction à l'entière appréciation de la SOWAER.

Article 8

1. Au paragraphe 1^{er}, la section de législation se demande si en chargeant la SOWAER de donner son "approbation" au "contenu administratif du dossier", le texte à l'examen limite ou non le pouvoir de celle-ci à la vérification de ce que le rapport respecte les conditions fixées de manière générale par l'arrêté en projet ou par l'arrêté ministériel annoncé à l'article 7, § 2 ⁽²⁾.

Le texte sera revu pour exprimer clairement l'intention de son auteur. Il y a lieu d'adapter l'article 11 en conséquence.

2. L'article 8 organise un système dans lequel la SOWAER, soit "approuve le contenu du dossier administratif", soit retourne au demandeur le dossier accompagné de ses remarques, la procédure recommençant alors à la date de la réception du dossier d'avant-projet complété.

La section de législation n'aperçoit dès lors pas en quoi pourraient consister les "éventuels commentaires" de la SOWAER, concernant le même dossier, visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

S'il s'agit de simples conseils, il vaudrait mieux afin d'éviter toute confusion avec les "remarques" visées au paragraphe 2, remplacer le mot "commentaires" par le mot "conseils".

Article 9

Concernant la commission visée à l'article 3, § 4, (et non 3, § 5, comme indiqué au texte en projet), il est renvoyé à l'observation particulière relative à cette disposition.

⁽²⁾ Avis 30.921/4, donné le 9 mars 2001, par la section de législation sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon, devenu l'arrêté du 31 mai 2001 fixant les mesures d'accompagnement relatives aux immeubles d'habitation situés dans la deuxième zone (zone B) du plan d'exposition au bruit des aéroports relevant de la Région wallonne, pp. 8-9.

Article 11

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, se borne à rappeler une règle qui figure déjà au Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine. Cet alinéa doit donc être omis.

2. Au paragraphe 2, il convient de préciser comment et selon quelles modalités l'estimateur privé "doit assurer le suivi" des travaux, et plus spécialement, en quoi consiste cette tâche.

3. La disposition en projet ne règle pas l'articulation entre la délivrance du permis d'urbanisme et le délai dans lequel les travaux doivent être exécutés.

Article 14

Le texte à l'examen précise en sa deuxième phrase que, si les performances acoustiques ne sont pas atteintes, l'estimateur privé et l'entrepreneur sont tenus solidairement de rembourser le montant de l'aide sans délai".

Si équitable qu'elle soit, une telle disposition ne peut être prise par un arrêté du Gouvernement.

En effet, dans un arrêté réglant l'octroi de subventions, c'est uniquement au demandeur ou au bénéficiaire de celles-ci - et non pas à des tiers - que le Gouvernement peut imposer directement une obligation de remboursement des subventions. Il n'en irait autrement que si le législateur l'avait expressément prévu, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Les deuxième et troisième phrases de l'article 14 doivent être omises.

Article 15

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, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Elle sera donc omise.

Article 16

Afin d'éviter tout traitement discriminatoire, le texte doit préciser davantage le type de dérogations qu'il permet au ministre d'accorder.

Article 17

Tel qu'il est rédigé, le texte à l'examen semble ne pas tenir compte des dispositions - dispositions qui, sur certains points, chargent le Gouvernement de prendre des mesures réglementaires, à ce jour inexistantes - par lesquelles le décret du 25 octobre 2001 a modifié l'article 1^{er}bis de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit en vue de régler le type de situations ici envisagées.

En outre et en tout état de cause, le pouvoir que le texte en projet envisage d'accorder au ministre de prendre des mesures présentant un caractère réglementaire est excessivement large.

La disposition à l'examen sera donc fondamentalement revue.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	J. van COMPERNOLLE, B. GLANSDORFF,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE,

M.-L. WILLOT-THOMAS