

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 35.091/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 35.091/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transports, le 17 mars 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "établissant un programme d'isolation acoustique des habitations aux abords de l'aéroport de Bruxelles-National", a donné le 8 avril 2003 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 17 maart 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende een geluidsisolatieprogramma voor de woningen in de omgeving van de luchthaven Brussel-Nationaal", heeft op 8 april 2003 het volgende advies gegeven :

Afin de respecter le délai d'un mois qui lui est imparti, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, de la compatibilité de ce texte avec les règles d'intensité de force obligatoire supérieure, et de l'accomplissement des formalités préalables.

Sur ces points, il y a lieu de faire les observations ci-après.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Conformément à l'article 504 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, l'arrêté en projet tend à établir un programme d'isolation acoustique des habitations aux abords de l'aéroport de Bruxelles-National.

Il résulte du texte que la participation à ce programme serait réservée aux propriétaires.

La question se pose de savoir si, pour éviter toute atteinte au principe d'égalité, il ne conviendrait pas d'ouvrir le bénéfice du dispositif envisagé à d'autres catégories de personnes - et notamment à d'autres catégories de titulaires de droits réels - justifiant d'un titre à décider de l'exécution des travaux d'isolation acoustique visés par l'arrêté en projet.

2. Comme le fait apparaître l'article 2, le programme envisagé par l'arrêté en projet a d'autres objets que la seule réalisation de travaux d'isolation acoustique.

Il tend aussi à prévoir le rachat de certaines catégories de logements et de terrains, ainsi qu'à assurer, selon les termes de l'article 2, § 3, "le financement d'investissements futurs sur la plate-forme aéroportuaire de Bruxelles-National destinés à réduire les effets du bruit au sol pour les riverains de l'aéroport de Bruxelles-National".

.../...

Il résulte de l'article 504 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 - et en particulier de son paragraphe 1^{er} - que le programme que vise cette disposition législative peut comprendre, le cas échéant, le rachat de certaines catégories de logements.

Par contre, ladite disposition n'habilite pas le Roi à prévoir que le programme envisagé inclut le rachat de terrains ou permet la prise en charge d'investissements portant sur "la plate-forme aéroportuaire de Bruxelles-National". Les dispositions de l'arrêté en projet dans ces matières seront donc omises.

3. Suivant l'article 1^{er}, 32°, et l'article 38 du projet d'arrêté, "les actions" de la société de financement "sont détenues par l'exploitant, directement ou indirectement, à concurrence de 49 %, ainsi que par l'Etat et, si elles le souhaitent, par la Région flamande et la Région de Bruxelles-capitale pour le solde".

L'article 40 prévoit aussi la garantie financière de l'Etat et, si elles le souhaitent, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-capitale pour les emprunts souscrits par la société de financement.

La souscription des Régions concernées au capital de la société précitée ne pourra se concevoir que moyennant la conclusion préalable d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et ces Régions. Il en va de même de l'octroi, par lesdites Régions, de leur garantie financière aux emprunts souscrits par la société de financement. Dans la mesure où il a des implications financières pour l'Etat et ces Régions, l'accord en question devra, en vertu de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, recevoir l'assentiment du législateur fédéral et des législateurs régionaux concernés ⁽¹⁾.

(1) Voir, en ce sens, l'avis 34.017/4, donné le 2 octobre 2002, sur un projet d'arrêté royal établissant un programme d'isolation des habitations aux abords de l'aéroport de Bruxelles-National, ainsi que l'avis 34.328/4, donné le 31 octobre 2002, sur l'avant-projet devenu la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (Doc. Chambre, session 2002-2003, n°s 2124/2 et 2125/2, p. 505).
Ainsi que le relève l'avis 34.017/4, requiert également la conclusion d'un accord de coopération une disposition qui, tel l'article 37 de l'arrêté en projet, soumet à "l'approbation des Régions concernées" les propositions d'investissement "visant à atténuer les nuisances liées aux bruits du sol pour les riverains de l'aéroport de Bruxelles-National". Ceci étant, comme indiqué dans l'observation générale n° 2 ci-dessus, les dispositions relatives aux investissements portant sur "la plate-forme aéroportuaire" n'ont de toute façon pas leur place dans l'arrêté en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. Le préambule doit être complété par le visa de l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 19 février 2003, et de l'accord du Ministre du Budget, donné le 27 février 2003.

2. Il convient de faire mention, non pas de l'avis du Conseil d'Etat qui a été donné le 2 octobre 2002, mais de celui donné sur la présente demande d'avis.

Dispositif

Article 3

Le paragraphe 2 prévoit notamment que "les usagers doivent (...) s'abstenir de tout acte susceptible d'augmenter même indirectement le niveau (des émissions sonores)".

Cette disposition - dont le contenu est, au demeurant, singulièrement imprécis - échappe aux prévisions des habilitations que l'article 504 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 donne au Roi.

Elle sera donc omise.

.../...

Articles 10 et 11

Les dispositions à l'examen déterminent les critères de calcul permettant de définir les zones de bruit et chargent le Ministre des Transports d'établir les cartes fixant les contours de ces zones. La quatrième et la cinquième phrases de l'article 11 précisent que "seules les zones de bruit ainsi définies" - c'est-à-dire les zones de bruit résultant des cartes définies par le ministre - "sont créatrices de droit pour les propriétaires" et que "les autres normes et mesures de bruit visées au présent chapitre ont pour seul objet le calcul des zones de bruit".

Ce faisant, les dispositions à l'examen méconnaissent l'article 504, § 1^{er}, seconde phrase, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, qui charge le Roi de définir lui-même les contours des zones de bruit.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 17

Il n'est pas au pouvoir du Roi, à l'occasion de l'exécution de l'article 504 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, de régler l'exécution de l'étude acoustique complémentaire que vise le texte, et en particulier de prévoir l'obligation de respecter un contrat-modèle relatif à cette étude : en effet, celle-ci porte sur des mesures d'isolation acoustique qui n'entrent pas dans les prévisions du programme qu'envisage la disposition législative précitée.

Le texte sera revu en conséquence.

Chapitre V. - Rachat de logements éligibles et de terrains éligibles

Il résulte de l'article 504, § 1^{er}, seconde phrase, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 que, le cas échéant, le programme que vise cette disposition peut comprendre, outre l'isolation acoustique des habitations situées aux abords de l'aéroport de Bruxelles-National, le rachat de certaines catégories de logements.

Le Roi est ainsi autorisé à prévoir le rachat de certaines catégories de logements, dans les hypothèses qu'il détermine.

Mais la loi ne l'habilite pas à réglementer la procédure et les conditions d'acquisition des immeubles. En particulier, contrairement à ce que prévoient, respectivement, les articles 32 et 35, le Roi ne dispose pas du pouvoir de charger le Ministre des Transports d'arrêter le modèle d'acte notarié fixant les conditions de la promesse unilatérale d'achat, ou de fixer unilatéralement les règles présidant à la détermination du prix d'achat du bien. A défaut de disposition législative contraire, c'est le droit commun de la vente qui trouve à s'appliquer en l'espèce ⁽²⁾.

Le chapitre V sera revu en conséquence.

⁽²⁾ Comparer, mutatis mutandis, avec la solution dégagée par la section d'administration du Conseil d'Etat à propos de la disposition qui, en Région wallonne, forme l'article 1^{er}bis, § 3, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit. Selon cette disposition, dans les zones d'exposition au bruit produit par l'exploitation des aéroports et des aérodromes en Région wallonne, "le Gouvernement wallon peut (...) acquérir tout immeuble bâti ou non bâti". Selon la section d'administration, ladite disposition "est une simple autorisation d'acquisition d'immeubles mais ne constitue en rien une habilitation donnée au Gouvernement wallon pour réglementer la procédure d'acquisition de biens immeubles" (arrêt Pedoux et Bourgeois, n° 111.888 du 24 octobre 2002). Toujours selon la section d'administration, il s'ensuit que seul le droit commun s'applique à l'acquisition des biens concernés (arrêt Meys et consorts, n° 115.290 du 30 janvier 2003).

Article 57

Il n'est pas au pouvoir du Roi, à l'occasion de l'exécution de l'article 504 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, de prendre des dispositions tendant à régler les procédures de vol ou à imposer des obligations à l'exploitant de l'aéroport de Bruxelles-National en ce qui concerne la "maîtrise des émissions à la source" dont fait mention le paragraphe 2, (iii).

Le texte sera revu en conséquence.

Om de termijn van één maand waarover de afdeling wetgeving beschikt te kunnen naleven, heeft ze zich bepaald tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van het ontwerp dat haar is voorgelegd, van de vraag of dat ontwerp strookt met de hogere regelingen, en van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Die punten geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Overeenkomstig artikel 504 van de programmawet (I) van 24 december 2002 heeft het ontworpen besluit tot doel een programma vast te stellen voor de geluidsisolatie van de woningen in de omgeving van de luchthaven Brussel-Nationaal.

Uit de tekst blijkt dat alleen eigenaars in aanmerking komen voor dat programma.

De vraag rijst of de geplande regeling ter wille van het gelijkheidsbeginsel niet zou moeten worden opengesteld voor andere categorieën van personen - en in het bijzonder andere categorieën van houders van zakelijke rechten - die kunnen aantonen dat ze gerechtigd zijn om mee te beslissen over de uitvoering van de geluidsisolatiewerkzaamheden waarop het ontworpen besluit betrekking heeft.

2. Zoals uit artikel 2 blijkt, worden met het in het ontworpen besluit geplande programma nog andere doelstellingen beoogd dan alleen de verwezenlijking van geluidsisolatiewerkzaamheden.

Zo heeft het ontworpen besluit ook tot doel de aankoop van bepaalde categorieën van woningen en terreinen te regelen, alsook, volgens de bewoordingen van artikel 2, § 3, "de financiering van toekomstige investeringen voor het luchthavenplatform van Brussel-Nationaal die ertoe strekken de gevolgen van het grondgeluid te verminderen voor de omwonenden van de luchthaven Brussel-Nationaal".

Uit artikel 504 van de programmawet (I) van 24 december 2002 - en in het bijzonder uit paragraaf 1 ervan - blijkt dat het programma waarop die wetsbepaling betrekking heeft, eventueel de aankoop van bepaalde categorieën van woningen kan omvatten.

De genoemde wetsbepaling machtigt de Koning daarentegen niet om te bepalen dat het beoogde programma de aankoop van terreinen of de financiering van investeringen voor "het luchthavenplatform van Brussel-Nationaal" omvat. De desbetreffende bepalingen van het ontworpen besluit moeten dus vervallen.

3. Volgens artikel 1, 32°, en artikel 38 van het ontwerpbesluit worden "de aandelen" van de financieringsvennootschap "door de uitbater rechtstreeks of onrechtstreeks voor 49 % aangehouden (...), alsmede door de Staat en, indien zij het wensen, door het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, voor het saldo".

Artikel 40 voorziet tevens in de financiële waarborg van de Staat en, indien deze dat wensen, van het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de leningen die de financieringsvennootschap heeft gesloten.

De inschrijving, door de betrokken gewesten, op het kapitaal van de eerder genoemde vennootschap is slechts denkbaar als vooraf een samenwerkingsakkoord wordt gesloten tussen de federale overheid en die gewesten. Dat geldt ook voor de toekenning, door de genoemde gewesten, van hun financiële waarborg voor de leningen die de financieringsvennootschap heeft gesloten. Voorzover dat akkoord financiële gevolgen heeft voor de Staat en die gewesten, moeten de federale wetgever en de betrokken

gewestwetgevers krachtens artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met dat akkoord instemmen ⁽¹⁾.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. In de aanhef moet ook verwezen worden naar het advies van de inspecteur van financiën van 19 februari 2003 en naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 27 februari 2003.

2. Er moet verwezen worden naar het advies dat naar aanleiding van de onderhavige adviesaanvraag wordt gegeven in plaats van naar het advies van de Raad van State van 2 oktober 2002.

Dispositief

Artikel 3

Paragraaf 2 bepaalt onder meer dat "de gebruikers (...) zich (moeten) onthouden van elke handeling die het niveau (van de geluidsemisatie) zelfs onrechtstreeks kan verhogen".

⁽¹⁾ Zie in die zin advies 34.017/4 van 2 oktober 2002 over een ontwerp van koninklijk besluit houdende een isolatieprogramma voor de woningen in de omgeving van de luchthaven Brussel-Nationaal, alsook advies 34.328/4 van 31 oktober 2002 over het voorontwerp dat de programmawet (I) van 24 december 2002 is geworden (Gedr. St., Kamer, zitting 2002-2003, nummers 2124/2 en 2125/2, blz. 505). Zoals in advies 34.017/4 wordt opgemerkt, moet ook een samenwerkingsakkoord worden gesloten omtrent een bepaling zoals artikel 37 van het ontworpen besluit, waarbij de investeringsvoorstellen "met het oog op de vermindering van de hinder van grondgeluid voor de omwonenden van de luchthaven Brussel-Nationaal" ter "goedkeuring" worden voorgelegd aan de betrokken gewesten. Los daarvan, zoals in de algemene opmerking nr. 2 hierboven wordt vermeld, horen de bepalingen betreffende de investeringen voor "het luchthavenplatform" hoe dan ook niet thuis in het ontworpen besluit.

Die bepaling - die inhoudelijk overigens bijzonder vaag is - valt buiten de machtiging die aan de Koning wordt verleend bij artikel 504 van de programmawet (I) van 24 december 2002.

Ze moet dus vervallen.

Artikelen 10 en 11

In de onderzochte bepalingen staat welke berekeningscriteria worden toegepast om de geluidszones af te bakenen en wordt de Minister van Vervoer belast met het opmaken van de kaarten waarop die zones worden afgebakend. In de vierde en de vijfde zin van artikel 11 wordt gepreciseerd dat "enkel de geluidszones aldus gedefinieerd" - namelijk de geluidszones die voortvloeien uit de door de minister opgemaakte kaarten - "de eigenaars rechten (geven)" en dat "de andere normen en maatregelen voor het geluid voorzien in dit hoofdstuk (...) slechts de berekening van de geluidszones tot doel (hebben)".

Daardoor zijn de onderzochte bepalingen in strijd met artikel 504, § 1, tweede zin, van de programmawet (I) van 24 december 2002, waarbij de Koning de taak krijgt om zelf de grenzen van de geluidszones te bepalen.

De tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 17

De Koning is niet bevoegd om in het kader van de tenuitvoerlegging van artikel 504 van de programmawet (I) van 24 december 2002 de tenuitvoerlegging van de in het ontwerp genoemde aanvullende geluidsstudie te regelen en in het bijzonder te bepalen dat een modelcontract betreffende die studie in acht moet worden genomen : die studie slaat immers op maatregelen inzake geluidsisolatie die niet vervat zijn in het programma dat in de genoemde wetsbepaling wordt beoogd.

Het artikel moet dienovereenkomstig worden herzien.

.../...

Hoofdstuk V - Aankoop van de vatbare woningen en van de vatbare gronden
(lees : ... van in aanmerking komende woningen en gronden)

Uit artikel 504, § 1, tweede zin, van de programmawet (I) van 24 december 2002 blijkt dat het programma dat met die bepaling wordt beoogd, naast de geluidsisolatie van woningen die in de omgeving liggen van de luchthaven Brussel-Nationaal, eventueel ook de aankoop van bepaalde categorieën van woningen kan omvatten.

De Koning wordt aldus gemachtigd om in de aankoop van bepaalde categorieën van woningen te voorzien, in de gevallen die Hij bepaalt.

De wet machtigt Hem evenwel niet om de procedure en de voorwaarden voor de aankoop van de onroerende goederen te regelen. In tegenstelling met wat de artikelen 32 en 35 respectievelijk bepalen, is de Koning in het bijzonder niet bevoegd om de Minister van Vervoer te gelasten het model van notariële akte op te stellen waarin de voorwaarden voor de eenzijdige aankoopbelofte worden vastgesteld of om eenzijdig de regels voor het vaststellen van de aankoopprijs van het goed te bepalen. Aangezien bij geen enkele wetsbepaling anders is bepaald, is in casu het gemene recht inzake verkoop van toepassing ⁽²⁾.

Hoofdstuk V moet dienovereenkomstig worden herzien.

⁽²⁾ Vergelijk, mutatis mutandis, met de rechtspraak van de afdeling Administratie van de Raad van State in verband met de bepaling die artikel 1bis, § 3, eerste lid, 1°, van de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder voor het Waals Gewest vormt. Volgens die bepaling "kan de Waalse Regering" in de zones die blootgesteld zijn aan geluidshinder die veroorzaakt wordt door de exploitatie van de luchthavens en vliegvelden van het Waals Gewest "elk al dan niet gebouwd onroerend goed kopen". Volgens de afdeling Administratie is die bepaling een gewone machtiging om onroerende goederen aan te kopen, maar machtigt ze de Waalse Regering geenszins om de procedure voor de aankoop van onroerende goederen te regelen (arrest Pedoux en Bourgeois, nr. 111.888 van 24 oktober 2002). Voorts is de afdeling Administratie van oordeel dat daaruit volgt dat alleen het gemene recht van toepassing is op de aankoop van de goederen in kwestie (arrest Meys c.s., nr. 115.290 van 30 januari 2003).

Artikel 57

De Koning is niet bevoegd om in het kader van de tenuitvoerlegging van artikel 504 van de programmawet (I) van 24 december 2002 maatregelen te nemen om de vluchtprocedures te regelen of om verplichtingen op te leggen aan de exploitant van de luchthaven Brussel-Nationaal teneinde "de emissie aan de bron (te) beheersen" zoals vermeld in paragraaf 2, (iii).

Het artikel moet dienovereenkomstig worden herzien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS