

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 106.816 du 22 mai 2002

A. 76.764/XV-72

En cause : **L'Etat belge**, représenté par
le Ministre des Transports,
ayant élu domicile chez
Me B. RENSON, avocat,
avenue de la Chasse 132
1040 Bruxelles,

contre :

La Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me M. NIHOUL, avocat,
rue de la Source 68-70
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 décembre 1997 « pour le Ministre » des Transports du Gouvernement fédéral par « L. Gillain, Conseiller général a.i. », tendant à l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 juillet 1997 relatif à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne, publié par le *Moniteur belge* du 16 octobre 1997;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 3 octobre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 22 avril 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 mai 2002;

Entendu, en son rapport, M. VANDERNOOT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me B. RENSON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me KAISER, loco Me M. NIHOUL, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que, le 24 juin 1997, un dossier ayant pour objet un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne a été présenté au ministre régional wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipeement et des Transports;

Que, le 22 juillet 1997, l'Inspection des Finances fit savoir au ministre qu'elle n'avait pas de remarque à formuler sur les dispositions de l'arrêté;

Que le ministre soumit le projet d'arrêté au Gouvernement en sa séance du 24 juillet 1997; que la note du ministre au Gouvernement comprend notamment la considération suivante :

« L'opérationnalité du système de contrôle d'accès au 1^{er} novembre 1997, l'introduction des demandes de badge, la confection de ceux-ci, la perception de l'indemnité y afférente nécessitent l'entrée en vigueur de cette réglementation au plus tard le 1^{er} septembre 1997 afin de disposer du délai suffisant pour effectuer toutes les opérations précitées et d'informer les usagers sur cette réglementation.»;

Que l'arrêté en projet fut adopté à cette date du 24 juillet 1997; qu'il s'agit de l'arrêté attaqué;

Que cet arrêté comporte notamment en son préambule la motivation suivante :

« Considérant que l'exploitation d'un aéroport doit être exécutée dans un environnement sécurisé, en contrôlant l'introduction de personnes, véhicules et autres objets dans des zones en principe non accessibles aux usagers;

Considérant la présence de plus en plus importante d'opérateurs et par conséquent de personnes physiques dans des zones de haute sécurité des aéroports publics wallons;

Considérant la mise en place d'un système de télésurveillance et de contrôle d'accès sur les aéroports de la Région wallonne;

Considérant qu'il convient de définir les modalités quant à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification ainsi que l'indemnité y afférente;

Considérant la nécessité que des badges soient distribués et utilisés à partir du 1^{er} septembre 1997, principalement sur l'aéroport de Liège-Bierset dans le cadre du transport de fret et du courrier express;

Vu l'urgence ainsi motivée »;

Qu'aux termes de l'article 14 de l'arrêté attaqué, celui-ci entre en vigueur le 1^{er} septembre 1997;

Que l'arrêté a été publié au *Moniteur belge* du 16 octobre 1997;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité de la requête, au motif que celle-ci a été signée « pour le Ministre » par L. Gillain, Conseiller général a.i., alors que l'article 48 (*sic*) de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État prévoit que le Conseil d'État doit être saisi « par une requête signée par la partie ou par un avocat de nationalité belge, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats », que l'État belge est représenté par le ministre des attributions duquel relève l'objet du litige et qu'à défaut de délégation de pouvoir ou, à tout le moins, d'une délégation de signature, la requête devait être signée par le ministre lui-même; qu'elle soutient que la délégation de pouvoir requiert deux actes, soit une habilitation à déléguer et un acte de délégation, et qu'aucun de ces deux actes n'est produit;

Qu'en réplique le requérant fait état d'un arrêté ministériel du 7 mai 1951, publié par extrait au *Moniteur belge* du 3 juin 1951, par lequel « délégation est donnée au conseiller juridique du ministère des Communications ou à ses adjoints pour représenter l'État belge (ministère des Communications) devant le Conseil d'État toutes les fois qu'une autre personne n'a pas été désignée à cette fin par le Ministre »; qu'il en déduit que M. Léon Gillain, conseiller général a.i. au ministère des Communications et de l'Infrastructure, responsable du service juridique de ce ministère, avait qualité pour signer le recours en annulation au nom du ministre;

Que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que cette délégation ne suffit pas à valider la compétence du signataire de la requête en annulation, le requérant ne démontrant pas sur quelle base l'arrêté ministériel de délégation pourrait se fonder, que, si cet arrêté ministériel autorise le fonctionnaire désigné à signer la requête, une pareille délégation ne confère à son titulaire aucun pouvoir d'accomplir un acte juridique, et qu'aucun élément n'est produit quant à l'existence d'une décision d'introduire le recours qui aurait été prise par le Conseil des ministres ou à tout le moins par le ministre; qu'elle conclut en faisant valoir qu'il y a lieu de faire preuve de la même rigueur à l'égard des requérants qui sont des personnes morales de droit public qu'à l'égard de ceux qui sont des personnes morales de droit privé quant à l'appréciation de la recevabilité des recours, que, s'il peut être logique qu'un acte de délégation ou d'autorisation ait été pris pour la représentation de l'État belge en la qualité de partie adverse devant le Conseil d'État, la question se présente différemment en ce qui concerne les cas, plus rares en pratique, de la présence de l'État belge comme partie requérante devant le Conseil d'État et qu'il est raisonnable de considérer que l'arrêté ministériel invoqué n'a pas visé cette dernière hypothèse;

Considérant qu'à la date à laquelle le recours a été introduit, l'article 1^{er} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État disposait que le Conseil d'État pouvait être saisi « par une requête signée par la partie ou par un avocat [...] »; que, lorsque l'État belge agit lui-même, sans l'intervention d'un avocat, il est représenté en justice par le ministre des attributions duquel relève l'objet du litige; que ce pouvoir du ministre résulte directement de sa qualité d'autorité responsable du département dont il a la charge; que, puisqu'aucune habilitation expresse ne fonde le pouvoir du ministre à agir devant le Conseil d'État, il ne peut être exigé que la délégation de ce pouvoir par le ministre fasse elle aussi l'objet d'une habilitation; que le ministre avait donc le pouvoir de déléguer lui-même, sans habilitation expresse, son pouvoir d'introduire les recours en annulation devant le Conseil d'État dans les matières relevant de ses compétences; que le ministre des Communications a fait usage de ce pouvoir de délégation par l'arrêté ministériel du 7 mai 1951 par lequel « délégation est donnée au conseiller juridique du ministère des Communications ou à ses adjoints pour représenter l'État belge (ministère des Communications) devant le Conseil d'État toutes les fois qu'une autre personne n'a pas été désignée à cette fin par le Ministre »; que cette délégation ne distingue pas selon que cette représentation de l'État se produit en demandant ou en défendant; qu'il n'est pas contesté que le fonctionnaire ayant introduit le recours en annulation « pour le Ministre » a bien la qualité de conseiller juridique du département concerné, délégué à agir devant le Conseil d'État; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que le requérant prend un moyen de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et du défaut de motivation, par lequel il critique la motivation de l'urgence en vertu de laquelle l'arrêté attaqué a été soustrait à la consultation de la section de législation du Conseil d'État; que cette critique se fonde sur le fait que Gouvernement a pris plus de trois ans pour adopter une mesure qui entend donner application au décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, qu'en vertu de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'État la partie adverse pouvait demander l'avis du Conseil d'État dans les trois jours, que les quatre premiers considérants de la motivation ne font que résumer l'objectif et le contexte de l'arrêté, que le dernier considérant ne permet pas de déterminer pourquoi le régime prévu doit entrer en vigueur le 1^{er} septembre 1997, que ce dernier motif fait référence à l'extension d'activités de l'aéroport de Bierset, qui ne sera toutefois effective qu'en 1998, et que l'arrêté attaqué n'a été publié que le 16 octobre 1997, ces circonstances de fait démentant l'urgence;

Que la partie adverse répond que l'appréciation de la réalité de l'urgence et de sa motivation nécessite de tenir compte des circonstances qui entourent l'adoption de l'arrêté, qu'il faut se reporter au moment où toutes les formalités préalables ont été accomplies, sans prendre en considération le délai de préparation de l'arrêté, qu'il ne faut donc pas tenir compte du délai séparant l'entrée en vigueur du décret précité du 23 juin 1994 et l'adoption de l'arrêté attaqué, d'autant moins que ce dernier n'exécute pas le décret, qu'il trouve sa base dans ce décret en tant que celui-ci identifie les aéroports relevant de la Région et qu'il autorise le Gouvernement wallon à équiper, entretenir et exploiter ses aéroports et aérodromes en recourant à la concession, et que l'adoption urgente de l'arrêté attaqué se justifie par l'apparition de circonstances particulières, essentiellement relatives à l'aéroport de Bierset, indépendantes de celles qui ont justifié l'adoption du décret précité du 23 juin 1994; qu'elle relève que l'urgence est motivée en la forme, que l'on ne peut exiger en cas d'urgence que cette motivation soit peaufinée, qu'en l'espèce une motivation raisonnable et explicite figure dans le préambule, qui fait référence à la nécessité de réglementer le contrôle de « l'introduction de personnes, véhicules et autres objets dans des zones en principe non accessibles aux usagers », à l'augmentation récente, de notoriété publique, du trafic dans les aéroports wallons et spécifiquement à Gosselies et Bierset, qui implique « la présence de plus en plus importante d'opérateurs et par conséquent de personnes physiques dans des zones de haute sécurité des aéroports publics wallons » et à la nécessité urgente d'introduire un système d'attribution et de port de badges d'accès et d'identification, particulièrement sur l'aéroport de Bierset, vu les modifications rapides

et considérables de trafic dans le cadre du transport de fret et du courrier express; que la partie adverse soutient que les circonstances invoquées sont vérifiées en fait, l'imminence de modifications importantes quant au trafic sur l'aéroport de Bierset en matière de transport de fret et de courrier express nécessitant que le système de contrôle d'accès soit opérationnel au plus tard au 1^{er} novembre 1997 et qu'ainsi la nouvelle réglementation entre en vigueur deux mois plus tôt, comme le relève la note du ministre au Gouvernement wallon; qu'elle fait valoir aussi que les services de la partie adverse ont effectué un travail extrêmement rapide puisqu'après l'avis de l'inspecteur des finances du 22 juillet 1997, l'arrêté attaqué a été adopté deux jours plus tard par le Gouvernement et que l'on ne peut reprocher la publication tardive de l'arrêté au *Moniteur belge*, l'urgence s'appréciant au moment de l'accomplissement des formalités préalables et l'administration ayant fait diligence pour obtenir la publication rapide de l'arrêté; qu'elle considère que ce dernier reproche s'adresse en réalité à l'État belge lui-même, dont relèvent les services du *Moniteur belge*, et qu'en toute hypothèse le délai de publication n'est pas déterminant lorsque, comme en l'espèce, l'arrêté s'applique de manière rétroactive; qu'elle soutient enfin que les explications qu'elle fournit démontrent non seulement la réalité en fait des motifs retenus, quant à leur existence et quant aux circonstances de l'espèce, mais aussi leur pertinence;

Considérant qu'en réplique le requérant soutient que la consultation de principe de la section de législation du Conseil d'État relève de l'ordre public, que la dispense de consultation doit rester exceptionnelle, limitée aux cas dans lesquels cette consultation dans les trois jours apparaît impossible au terme d'une motivation spéciale, que les explications données par la partie adverse ne permettent pas de comprendre pourquoi l'élaboration de l'arrêté aurait empêché une consultation de la section de législation, au besoin dans les trois jours, qu'à cet égard une motivation limitée à la raison d'être d'un arrêté est inadéquate au titre de la motivation de l'urgence, ce qui est le cas des quatre premiers considérants de la motivation litigieuse; que le requérant expose aussi que la référence à la nécessité d'une distribution des badges à partir du 1^{er} septembre 1997, principalement à l'aéroport de Bierset, est tautologique, n'expliquant pas pourquoi cette distribution doit se faire à cette date ou à celle du 1^{er} novembre 1997 ni pourquoi elle est urgente, que l'entrée en vigueur rétroactive ne justifie pas l'urgence; qu'il relève que l'augmentation du trafic dans les aéroports de Gosselies et de Bierset était prévue depuis longtemps et que l'autorité devait donc élaborer la réglementation en temps utile pour consulter la section de législation, que la rapidité de la procédure d'élaboration de l'arrêté attaqué ne suffit pas à l'égard de la justification de l'urgence, que l'urgence est contredite par les délais de près de trois mois entre l'adoption de l'arrêté et sa publication au *Moniteur belge* et d'un mois et

de mi entre l'entrée en vigueur de l'arrêté et cette publication, et que la partie adverse ne produit aucun élément quant à la date de transmission de l'arrêté attaqué au *Moniteur belge* ni quant à ses démarches auprès de ce service pour obtenir une publication plus rapide; que, selon le requérant, l'urgence se justifie d'autant moins qu'un arrêté ministériel du 6 décembre 1990 et un arrêté royal du 3 mai 1991 comprennent déjà des mesures de sécurité, relatives notamment au port du badge, applicables aux aéroports wallons;

Que, dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient qu'il n'y a pas nécessairement lieu de tenir compte de la possibilité de saisir le Conseil d'État dans les trois jours, que, dans la période de l'année dans laquelle l'arrêté a été adopté, il n'était pas certain que l'avis eût pu être donné dans les trois jours, que l'imminence des modifications à intervenir nécessitait de rendre le contrôle d'accès opérationnel au plus tard au 1^{er} novembre 1997, ce qui justifie une entrée en vigueur deux mois plus tôt pour la mise en oeuvre concrète des mesures, qu'il n'est pas établi qu'il soit possible de faire accélérer la publication des arrêtés urgents par le *Moniteur belge*, qui est un service ne dépendant pas de la partie adverse, mais bien de la partie requérante, que la période de publication était celle de l'été, soit un moment de désorganisation de ces services, qui est répercutée dans les semaines qui suivent, que l'absence de publication ne rend pas l'adoption sans effet, compte tenu de la force exécutoire attachée à celle-ci, que d'ailleurs plusieurs dispositions de l'arrêté attaqué, notamment quant à la confection et à l'attribution des badges, pouvaient être mises en oeuvre sans nuire aux tiers avant la publication de l'arrêté, et que le délai de publication d'un arrêté au *Moniteur belge* n'est donc pas déterminant en cas d'entrée en vigueur rétroactive de celui-ci;

Considérant que, lorsque des projets d'arrêtés réglementaires doivent en principe être soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'État en application de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, cette même disposition n'autorise les membres des gouvernements régionaux à se soustraire à cette obligation que dans « les cas d'urgence spécialement motivés »; qu'aux termes de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des mêmes lois coordonnées, l'autorité dispose, en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, de la faculté de saisir le Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas trois jours; qu'il en résulte que, lorsque l'urgence empêche l'autorité de soumettre un projet d'arrêté réglementaire à la section de législation, la motivation de cette urgence, qui doit figurer dans le préambule, doit être spéciale et qu'elle doit notamment faire apparaître en quoi l'urgence était d'une nature telle que la consultation ne pouvait se faire dans les trois jours; que le contrôle exercé par la section d'administration du Conseil d'État sur la motivation spéciale de l'urgence

porte non seulement sur l'existence formelle de cette motivation, mais aussi sur l'existence des circonstances invoquées au titre de l'urgence et sur la pertinence de la motivation par rapport au contenu et à l'objectif de l'arrêté; que le contrôle de l'existence des circonstances invoquées dans la motivation porte aussi sur celles qui ont entouré l'adoption et la publication de l'arrêté en cause;

Qu'en l'espèce le seul des cinq considérants du préambule de l'arrêté attaqué portant sur l'urgence est le dernier de ceux-ci; que les quatre premiers se bornent en effet à énoncer les motifs pour lesquels l'arrêté doit être adopté; que ce cinquième motif se réfère à « la nécessité que les badges soient distribués et utilisés à partir du 1^{er} septembre 1997, principalement sur l'aéroport de Liège-Bierset dans le cadre du transport de fret et du courrier express »; que l'arrêté attaqué entre en vigueur à cette date du 1^{er} septembre 1997; qu'indépendamment même de la question de savoir si la mise en exploitation sur cet aéroport de Liège-Bierset du transport de fret et du courrier express n'avait pas été prévue dans un délai suffisant avant l'adoption de l'arrêté attaqué, permettant la consultation de la section de législation, si la date prévue d'entrée en vigueur au 1^{er} septembre 1997, soit trente-huit jours après l'adoption de l'arrêté, ne démentait pas l'invocation de l'urgence, et si la consultation de la section de législation n'aurait en toute hypothèse pas pu être effectuée dans le délai de trois jours malgré les circonstances invoquées, la partie adverse n'explique pas pourquoi près de trois mois se sont écoulés entre l'adoption de l'arrêté en cause et sa publication au *Moniteur belge*; qu'elle ne fournit aucun élément permettant de connaître la date à laquelle elle a saisi ce service de l'arrêté adopté en vue de sa publication ni les démarches accomplies en vue d'attirer l'attention de celui-ci sur la nécessité de publier l'arrêté avec une particulière célérité; que celle-ci devait être d'autant plus assurée que l'arrêté prévoyait une entrée en vigueur à la date du 1^{er} septembre 1997, dans des conditions telles qu'il s'exposait, en cas de retard de publication, à une application rétroactive; qu'en conséquence, les motifs de l'urgence figurant dans le préambule de l'arrêté attaqué sont démentis par les circonstances de la publication de celui-ci, dans un délai, de près de trois mois, incompatible avec l'urgence invoquée, compte spécialement tenu de la possibilité qu'avait le Gouvernement de demander l'avis de la section de législation dans le délai de trois jours en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 juillet 1997 relatif à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne, publié par le *Moniteur belge* du 16 octobre 1997;

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux mai deux mille deux par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. VANDERNOOT,	conseiller d'Etat
Mme VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. VANDERPERE.

M. LEROY.