

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 126.671 du 19 décembre 2003

A.86.046/VIII-1498

En cause : **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Marc NIHOUL, avocat,
rue de la Source 68-70
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre des Transports et de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
Me François LIBERT, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 août 1999 par la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 4 mai 1999 portant réglementation des conditions de formation et de certification des membres de l'inspection aéronautique;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 11 juin 2003 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 23 octobre 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 5 décembre 2003;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me KAISER, loco Me NIHOUL, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me DRUEZ, loco Me LIBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. LOMBAERT, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Les règles générales relatives à la navigation aérienne sont établies par la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne. Cette loi contenait notamment des dispositions relatives à la fonction d'agent de la police aéronautique.

2. La loi du 3 mai 1999 organisant la répartition des compétences suite à l'intégration de la police maritime, de la police aéronautique et de la police des chemins de fer dans la police fédérale, publiée au Moniteur belge du 29 mai 1999, modifie et remplace certaines dispositions de la loi du 27 juin 1937, notamment ses articles 38 à 42. Elle fait suite à la loi du 17 novembre 1998 portant intégration de la police maritime, de la police aéronautique et de la police des chemins de fer dans la gendarmerie. Elle a pour but de répartir les compétences entre, d'une part, les fonctionnaires de police de la police fédérale qui exercent les compétences de police générale et, d'autre part, les fonctionnaires des différents services de contrôle.

L'article 38 de la loi du 27 juin 1937, modifié par l'article 4 de la loi du 3 mai 1999, définit les compétences d'inspection aéronautique et aéroportuaire des fonctionnaires de l'administration de l'aéronautique désignés par le Roi; ces compétences s'exercent "sur le territoire de la Belgique et à bord des aéronefs immatriculés en Belgique" et "sans préjudice des compétences des membres du personnel des services de police" (article 38, § 1^{er}).

Les articles 39 et 40 de la loi du 27 juin 1937, modifiés respectivement par les articles 5 et 6 de la loi du 3 mai 1999, règlent la manière dont certaines compétences d'inspection aéronautique et d'inspection aéroportuaire, normalement attribuées aux fonctionnaires de l'administration de l'aéronautique, peuvent être confiées par le Roi, en ce qui concerne l'aéroport de Bruxelles-National, à des agents de la société anonyme de droit public "Brussels International Airport Company" (BIAC).

L'article 41 de la loi du 27 juin 1937, modifié par l'article 7 de la loi du 3 mai 1999, organise la collaboration entre les services de la police fédérale et les services d'inspection aéronautique et d'inspection aéroportuaire.

L'article 42 de la loi du 27 juin 1937, modifié par l'article 8 de la loi du 3 mai 1999, se lit comme suit :

" Les grades fonctionnels uniformes, les conditions requises en matière de certification et de formation du personnel de l'inspection aéronautique et des inspections aéroportuaires ainsi que les conditions à remplir pour la délivrance des licences et qualifications par le ministre chargé de l'administration de l'aéronautique, leur suspension et retrait sont fixés par le Roi".

3. L'arrêté royal du 4 mai 1999 portant réglementation des conditions de formation et de certification des membres de l'inspection aéronautique, qui constitue l'acte attaqué, a été pris en exécution de cette dernière disposition.

Son dispositif peut être résumé de la manière suivante :

- le chapitre I^{er}, qui ne comprend que son article 1^{er}, est consacré aux définitions; le "certificat" s'entend d'un "titre délivré par le Centre national de formation à la sûreté aérienne d'où il apparaît qu'une personne satisfait aux conditions imposées en matière de formation définies au présent arrêté"; le "mandat" est défini comme une "licence ou fonction accordée par le Roi, le ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou son délégué, d'où il apparaît qu'une personne a la compétence pour l'exercice de certains privilèges définis aux articles 38, 39 et 40 de la loi du 27 juin 1937 (...)" ; enfin, la "qualification ou qualification type" est un "élément faisant partie du certificat, précisant la formation accomplie par son titulaire", "s'intégrant au mandat, elle précise les privilèges liés à ce mandat";
- le chapitre II porte les "dispositions communes à tous les mandats des membres de l'inspection aéronautique"; l'article 2 dispose que "pour exercer la compétence décrite aux articles 38, 39 et 40 de la loi du 27 juin 1937 portant réglementation de la navigation aérienne, l'intéressé doit disposer d'un mandat correspondant à sa fonction et des qualifications et qualifications de types y associées"; l'article 3 définit "les mandats des membres de l'inspection aéronautique" (§ 1^{er}), "les qualifications pour

les membres de l'inspection aéronautique" (§ 2) et "les qualifications types pour les membres de l'inspection aéronautique avec qualification de sûreté" (§ 3); l'article 4 précise que les formations requises pour obtenir les certificats et qualifications visés par l'arrêté sont organisées par le Centre national de formation de la sûreté aérienne; l'article 5 assigne aux membres de l'inspection aéronautique des devoirs de discrétion et de réserve; l'article 6 est relatif aux incompatibilités liées à l'exercice des mandats d'inspection aéronautique;

- le chapitre III est relatif aux "certifications de l'inspection aéronautique"; les sections 1^{ère} à 5 figurant sous ce chapitre définissent successivement les conditions d'attribution et le contenu des mandats "d'agents de l'inspection aéronautique avec qualification de sûreté ou avec qualification d'infractions aéronautiques spécifiques" (articles 7 à 10), "d'inspecteur de l'inspection aéronautique avec la qualification de sûreté" (articles 11 à 14), "d'inspecteur de l'inspection aéronautique avec qualification infractions spécifiques aéronautiques" (articles 15 à 18), "d'inspecteur en chef adjoint de l'inspection aéronautique " (articles 19 à 21) et "d'inspecteur en chef de l'inspection aéronautique" (article 22); ces mandats sont tous attribués à des membres de l'administration de l'aéronautique;
- le chapitre IV comporte les dispositions relatives à l'organisation des examens pour l'obtention des certificats, des qualifications et des qualifications de types (articles 23 à 29);
- enfin, le chapitre V de l'arrêté royal du 4 mai 1999 comporte les dispositions transitoires et finales; l'article 31 de l'arrêté attaqué fixe son entrée en vigueur au jour de sa publication au Moniteur belge, qui est intervenue le 12 juin 1999.

L'arrêté royal attaqué n'a pas été soumis à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat; son préambule invoque une situation d'urgence ainsi motivée :

" Vu l'urgence,

Considérant qu'une nouvelle législation sur la répartition des compétences suite à l'intégration de la police maritime, de la police aéronautique et de la police des chemins de fer dans la police fédérale n'est pas encore entrée en vigueur au moment où l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat doit légalement être demandé;

Considérant que la proposition de loi en question relative à la répartition des compétences suite à l'intégration de la police aéronautique dans la police fédérale prévoit l'entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} mars 1999;

Considérant que selon la proposition de loi en question l'article 42 de la loi du 27 juin 1937 portant réglementation de la navigation aérienne a été modifié et que le Roi est chargé de réglementer la certification et la formation du personnel des services d'inspections aéronautiques et aéroportuaires;

Considérant que la continuité du service requiert une modification réglementaire simultanée avec la modification législative;

Considérant que conformément aux normes et pratiques recommandées internationales de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et aux prescriptions de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) de même que selon les dispositions des accords bilatéraux de sûreté aéronautique, ces prescriptions doivent être immédiatement appliquées pour la formation et la certification du personnel de l'inspection aéronautique";

Considérant que les deuxième et troisième moyens de la requête portent sur des questions relatives à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Régions; que ces moyens doivent être examinés en premier lieu;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation des articles 39 et 143, § 1^{er}, de la Constitution et de l'article 6, § 4, 3^o ou 4^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; que la requérante soutient en substance que, si la matière réglée par l'arrêté royal attaqué était de la compétence de l'autorité fédérale - ce qu'elle conteste -, elle relèverait de "l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports" ou de "l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics" et aurait dû faire l'objet d'une concertation préalable avec les gouvernements régionaux, ce qui n'a pas été le cas; qu'elle expose que les principes de concertation obligatoire ont été considérés par la Cour d'arbitrage comme des règles de compétence dont la violation est de nature à entraîner l'annulation par la Cour de la loi, du décret ou de l'ordonnance qui ne les a pas respectées; qu'elle en déduit qu'a fortiori le juge administratif est compétent pour annuler un arrêté qui, dans un domaine soumis par la loi spéciale à une concertation préalable obligatoire, s'est dispensé de cette concertation;

Considérant que la partie adverse répond que l'arrêté royal attaqué règle l'organisation interne de l'administration fédérale, plus particulièrement la formation du personnel de l'administration de l'aéronautique; qu'elle expose que les mandats organisés par l'arrêté royal attaqué et les compétences qui s'y attachent se limitent aux seuls agents de l'administration fédérale et au seul aéroport de Bruxelles-National, de sorte qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer, pour leur élaboration, les mécanismes d'association et de concertation préalables avec les Régions;

Considérant que la requérante réplique que les articles 38 et 44 de la loi du 27 juin 1937, tels que modifiés par la loi du 3 mai 1999, ne limitent pas le champ d'application de la réglementation en cause mais prévoient que les fonctionnaires de

l'administration de l'aéronautique visés exercent leurs missions "sur le territoire de la Belgique et à bord des aéronefs immatriculés en Belgique"; qu'elle soutient que "Faute d'exclusion spécifique des aéroports régionaux de leur champ d'application, la loi d'habilitation de l'arrêté attaqué et, partant, ce dernier, ne semblent pas avoir la portée que leur donne la partie adverse" et qu' "A tout le moins manquent-ils de précision à cet effet";

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de la requête "de la violation de l'article 39 de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, X, 7^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et de l'article 87, spécialement son § 3, de la même loi spéciale, et du non-respect par l'Etat belge des compétences attribuées par la Constitution et les lois prises en application de la Constitution aux Régions"; qu'elle expose que l'arrêté royal attaqué s'applique à tous les aéroports situés sur le territoire de la Belgique, sans restriction, alors que la matière qu'il règle "en tant qu'elle concerne les aéroports autres que celui de Bruxelles-National et le statut d'un personnel régional, relève de la compétence attribuée aux régions de régler l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes"; qu'elle précise que, si du personnel fédéral intervient sur un aéroport régional, c'est essentiellement en matière de sécurité de la circulation aérienne, c'est-à-dire lorsque les aéronefs sont en vol, et que ce sont des fonctionnaires régionaux qui contrôlent au sol l'application des normes aéronautiques et assurent la sûreté des personnes et des biens dans l'aéroport; qu'elle souligne que l'acte attaqué règle un aspect du statut administratif et pécuniaire de ces fonctionnaires régionaux puisqu'il ne limite pas, comme le font deux arrêtés royaux de la même date, son champ d'application à l'aéroport de Bruxelles-National; qu'elle soutient en conséquence qu' "en ne limitant pas son champ d'application à l'aéroport de Bruxelles-National", l'arrêté royal attaqué "règle une matière attribuée aux régions en application des dispositions visées au moyen"; qu'à titre subsidiaire, s'il apparaissait que la violation alléguée trouve sa source dans la loi du 3 mai 1999 en exécution de laquelle l'acte attaqué a été pris, la requérante invite le Conseil d'Etat à poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle à ce propos;

Considérant que la partie adverse répond en se référant à ce qu'elle a exposé à propos du deuxième moyen; qu'elle ajoute que l'acte attaqué "ne contient aucune disposition portant sur «l'équipement et l'exploitation des aéroports et aérodromes publics, à l'exclusion de l'aéroport de Bruxelles-National» et n'empiète en rien sur les compétences des Régions, lesquelles disposent de la pleine liberté d'organiser la formation de leur personnel propre"; qu'elle rappelle que, selon les travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles, l'Etat fédéral reste chargé des activités

relatives à l'organisation et à la mise en oeuvre du trafic aérien; qu'elle en conclut que le moyen manque en droit et qu'il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle que l'acte attaqué ne concerne que la formation du personnel relevant de l'administration - fédérale - de l'aéronautique; qu'elle admet que "l'arrêté attaqué ne limite pas aussi expressément sa portée" mais estime qu' "il ressort à suffisance de la plupart de ses dispositions qu'il ne concerne que les membres de l'inspection aéronautique" et que l'on n'y trouve pas de "dispositions relatives à des règles de police générale ou d'organisation de la sécurité sur les aéroports régionaux autres que Bruxelles-National"; qu'elle conclut que "Dans un tel contexte, et compte tenu des dispositions de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour d'arbitrage, la seule controverse en suspens est de savoir si, compte tenu du champ d'application de l'arrêté attaqué, le renvoi préjudiciel à la Cour d'arbitrage est, ou non, nécessaire pour statuer sur le bien-fondé du recours en annulation";

Considérant que la requérante invite le Conseil d'Etat à poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage et admet l'utilité de poser en outre celle qui est suggérée par l'auditeur rapporteur; qu'il n'apparaît pas que l'action serait irrecevable pour des motifs tirés de normes ne faisant pas elles-mêmes l'objet de la demande de question préjudicielle, que le Conseil d'Etat est apparemment tenu de poser la ou les questions mais qu'il convient qu'il le fasse en connaissance de cause; que les écrits de procédure et les explications données à l'audience ne le lui permettent actuellement pas; que des doutes subsistent sur certains points et que d'autres sont laissés entièrement dans l'ombre; qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin que les parties puissent répondre aux questions formulées au dispositif du présent arrêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Les parties sont invitées à répondre aux questions suivantes :

- " 1. Est-il possible que l'acte attaqué porte atteinte à la fois aux compétences de la Région wallonne en matière de statut du personnel en lui imposant des conditions de formation de son personnel et à ses compétences en matière d'exploitation des aéroports en chargeant des agents fédéraux de certaines missions ?
2. Quelle était exactement la situation avant l'acte attaqué ? Expliquez sur la base de cadres, d'organigrammes ou de tout autre élément probant, quelles étaient les tâches confiées respectivement à des agents fédéraux et aux agents régionaux et quel était leur fondement réglementaire.
3. En quoi concrètement l'acte attaqué a-t-il modifié cette répartition des tâches ?
4. L'arrêté royal du 3 mai 1991 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile est apparemment toujours en vigueur. Son article 49 dispose que "Le Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou le directeur général de l'administration de l'aéronautique désigne les autres membres du personnel visé à l'article 36 qui, en raison de la nature de leur fonction, doivent suivre une formation spécifique en matière du sûreté aéronautique, organisée par l'administration de l'aéronautique dans le cadre du Comité national de sûreté de l'aviation civile. Il détermine le contenu et les modalités de cette formation." Selon son article 4, alinéa 1^{er}, cet arrêté royal "est d'application aux aérodromes et leur dépendances d'Anvers-Deurne, de Bruxelles National, de Charleroi-Gosselies, de Liège-Bierset, d'Ostende et de Wevelgem, ainsi qu'aux aides à la navigation aérienne situées en dehors de ces aérodromes." Son préambule mentionne "que les Exécutifs ont été associés à l'élaboration du présent arrêté, conformément à l'article 6, § 3, 4^o et § 4, 3^o et 4^o de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi du 8 août 1988". Les parties sont invitées à confirmer que l'arrêté royal du 3 mai 1991 est toujours en vigueur et, si tel est bien le cas, comment s'organise sa coexistence avec l'acte attaqué.
5. La partie adverse est invitée à expliquer plus précisément quels sont les éléments qui, compte tenu de l'article 2 de l'arrêté royal attaqué, lui permettent d'affirmer que son application est limitée à l'aéroport de Bruxelles-National.
6. Depuis l'approbation par la loi du 30 avril 1947 de la Convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944, la réglementation belge en matière de navigation aérienne intègre et met en oeuvre les dispositions de cette convention et de ses annexes. L'acte attaqué peut être considéré comme une application du chapitre 3 de l'annexe 17 à la Convention de Chicago, plus particulièrement de son article 3.1.7. Les parties le confirment-elles ? Comment les dispositions de ce chapitre 3 sont-elles mises en oeuvre dans le cadre institutionnel particulier de la Belgique, et comment l'acte attaqué s'intègre-t-il dans cette structure ?

Article 3.

A dater de la notification du présent arrêt, la partie requérante disposera d'un délai de trente jours pour déposer un mémoire et la partie adverse disposera d'un délai identique pour y répondre.

Article 4.

Il sera ensuite procédé conformément aux articles 13 et suivants du règlement général de procédure.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-neuf décembre deux mille trois par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	SCHMITZ,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

V. SCHMITZ.

J.-Cl. GEUS.