

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 127.700 du 3 février 2004

A.139.211/XIII-3066

En cause : **l'Etat belge**, représenté par
le Ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
Me Anne FEYT, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
route de Beausaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 16 juillet 2003 par l'Etat belge, représenté par le Ministre de la Mobilité et des Transports, tendant à la suspension de l'exécution de "l'arrêté ministériel wallon du 21 mai 2003 autorisant l'établissement de l'aérodrome de Cerfontaine" (Moniteur belge du 27 juin 2003);

Vu la requête introduite le même jour par la même partie requérante qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 8 septembre 2003 fixant l'affaire à l'audience du 14 octobre 2003 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Mes M. UYTTENDAELE et A. FEYT, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et Me E. ORBAN de XIVRY, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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 demande de suspension se présentent comme suit :

1. Le 27 septembre 1995, l'administration fédérale de l'aéronautique adresse à l'aéroclub des Riezes et des Sarts, représenté par Hermann METENS, un rapport d'inspection préliminaire du futur aérodrome de Cerfontaine. Ce rapport est relatif à une inspection effectuée le 7 septembre 1995; sa conclusion précise qu'une autre inspection sera faite après l'achèvement des travaux requis par les inspecteurs, en vue de la délivrance éventuelle d'une autorisation d'exploiter l'aérodrome.

2. Une seconde inspection des services de l'administration fédérale de l'aéronautique a lieu en 1996, à la requête cette fois de la Région wallonne, sur le site du futur aérodrome de Cerfontaine. Entre les mois de mai et novembre 1996, des échanges de courriers ont lieu entre le Ministère de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne et l'administration fédérale de l'aéronautique au sujet d'une demande d'homologation d'une piste herbeuse (12/30) du futur aérodrome de Cerfontaine.

3. Un arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 1999 porte "création de l'aérodrome de Cerfontaine" en tant qu'aérodrome relevant de la Région wallonne. L'article 1^{er} de cet arrêté insère les termes "l'aérodrome de Cerfontaine" à l'article 1^{er} du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, les autres étant l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud, l'aéroport de Liège-Bierset, l'aérodrome de Saint-Hubert et l'aérodrome de Spa.

Publié au Moniteur belge du 15 juillet 1999, cet arrêté se présente comme suit :

" 3 JUIN 1999. - Arrêté du Gouvernement wallon portant création de l'aérodrome de Cerfontaine

Le Gouvernement wallon,

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980;

Vu le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, spécialement l'article 1^{er};

Vu l'arrêté du 9 décembre 1993, modifiant partiellement le plan de secteur de Philippeville-Couvin;

Vu l'avis de l'Inspection des Finances;

Considérant que le fait d'octroyer le statut public à l'aérodrome de Cerfontaine permettra de formaliser et d'exercer les missions de service public liées à l'exploitation d'un aérodrome public;

Considérant que cela permettra de plus d'affecter au domaine public de la Région les immeubles et les dépendances de l'aérodrome de Cerfontaine;

Considérant que cela permettra aussi de percevoir les redevances liées à l'utilisation de l'aérodrome ainsi que le prévoit l'arrêté du 9 avril 1998 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aérodromes relevant de la Région wallonne;

Considérant que cela permettra enfin de programmer la politique d'investissement, de gestion, d'administration et de fixer un cadre en personnel relatif à cet aérodrome;

Sur proposition du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports,

Arrête :

Article 1^{er} . Il est inséré à l'article 1^{er} du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne un point 5 : «l'aérodrome de Cerfontaine».

Art. 2. Le présent arrêté entre en vigueur dès sa publication au Moniteur belge.

Art. 3. Le Ministre des Transports est chargé de l'exécution du présent arrêté".

4. Le 18 juillet 2002, le Ministère wallon de l'Équipement et des Transports (M.E.T.) demande à l'Institut belge des Services postaux et des Télécommunications (I.B.P.T.) l'attribution de trois fréquences pour l'aérodrome régional de Cerfontaine, dont la mise en oeuvre opérationnelle est programmée au mois de juin 2003.

Le 22 juillet 2002, l'I.B.P.T. transmet cette demande de fréquences à l'administration fédérale de l'aéronautique et à Belgocontrol. Par envoi télécopié du 30 juillet 2002, Belgocontrol fait savoir au M.E.T. ce qui suit :

- la demande est transmise à l'administration fédérale de l'aéronautique qui, en sa qualité d'autorité compétente pour fixer les règlements et consignes relatives à l'usage des fréquences, doit émettre un avis sur l'attribution de fréquences au futur aérodrome de Cerfontaine;
- en cas d'avis positif, Belgocontrol déterminera les fréquences assignées au futur aérodrome de Cerfontaine.

5. Le 8 novembre 2002, l'administration fédérale de l'aéronautique écrit au M.E.T. qu'avant de pouvoir obtenir des fréquences, l'aérodrome de Cerfontaine doit faire l'objet d'une "autorisation d'établissement", "en application de l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne". Cette lettre précise, d'une part, qu'il y a lieu de mettre en oeuvre les mesures requises par les rapports d'inspection de 1995 et 1996, puis d'organiser une nouvelle inspection des services fédéraux de l'aéronautique afin "de constater si toutes les conditions techniques et administratives sont remplies" et, d'autre part, qu'un contact doit être pris avec la Force aérienne pour établir les règles de circulation aérienne locale compte tenu de la proximité de la base de Florennes.

6. Le 12 décembre 2002 a lieu, entre des représentants de la base militaire de Florennes et des fonctionnaires du M.E.T., une réunion ayant pour objet "d'examiner conjointement les différents problèmes opérationnels liés à l'exploitation future de l'aérodrome de Cerfontaine et d'élaborer des solutions communes à soumettre aux autorités civiles et militaires". Cette réunion ne permet pas de dégager un accord sur toutes les questions envisagées.

7. Le 11 avril 2003, le M.E.T. adresse à Belgocontrol les données relatives à l'aérodrome de Cerfontaine, en vue de leur publication à l'Aeronautical Information Publication (A.I.P.).

Le 15 avril 2003, Belgocontrol répond ne pas pouvoir réserver une suite favorable à cette demande de publication. Cette lettre expose que la création d'un nouvel aérodrome et ses aspects opérationnels sont essentiellement du ressort de la direction générale du transport aérien et qu'il appartient donc à cette administration fédérale de

donner son accord à l'exploitation d'un aérodrome et de transmettre ensuite la demande de publication à l'A.I.P..

Par une lettre du 23 avril 2003, le M.E.T. demande à nouveau à Belgocontrol d'assurer la publication à l'A.I.P., en expliquant que seule la Région wallonne est compétente pour l'équipement et l'exploitation de ses aérodromes publics (article 6, § 1^{er}, X, 7^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980), qui ne doivent donc pas faire l'objet d'une homologation fédérale.

8. Entre-temps, le 17 avril 2003, le M.E.T. adresse à l'administration fédérale de l'aéronautique les cartes représentant les circuits aériens au départ de l'aérodrome de Cerfontaine, tels qu'ils ont été tracés "suite à des contacts officieux avec la base militaire de Florennes".

Le 9 mai 2003, le M.E.T. rappelle à l'administration fédérale de l'aéronautique la demande d'attribution de fréquences introduite plusieurs mois auparavant et demande, compte tenu de la décision du Ministre régional de l'Economie de rendre l'aérodrome opérationnel à partir de l'été 2003, de "mettre tout en oeuvre pour que cette demande soit rencontrée".

9. Les 25 avril et 16 mai 2003, l'administration fédérale de l'aéronautique rappelle sa position suivant laquelle le projet d'aérodrome à Cerfontaine doit faire l'objet d'une autorisation d'établissement préalable en vertu de l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 précité. Ces lettres observent que les conditions pour qu'une telle autorisation puisse être délivrée - notamment la rédaction d'un protocole d'accord avec les autorités militaires de la base de Florennes - ne sont pas réalisées.

10. Le 20 mai 2003, le M.E.T. répond à l'administration fédérale de l'aéronautique que le Gouvernement wallon s'estime compétent pour autoriser l'établissement de l'aérodrome de Cerfontaine, sans devoir obtenir une quelconque autorisation fédérale.

Un arrêté ministériel du 21 mai 2003, pris par le Ministre wallon de l'Economie, compétent en matière de gestion aéroportuaire, autorise l'établissement de l'aérodrome de Cerfontaine. Cet arrêté ministériel est publié au Moniteur belge du 27 juin 2003.

Il s'agit de l'acte attaqué, rédigé comme suit :

" 21 MAI 2003. - Arrêté ministériel autorisant l'établissement de l'aérodrome de Cerfontaine

Le Ministre de l'Economie, des P.M.E., de la Recherche et des Technologies nouvelles,

Vu la Convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago le 7 décembre 1944 et approuvée par la loi du 30 avril 1947, spécialement l'annexe 14, volume I;

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 modifiée notamment par les lois spéciales du 8 août 1988 et du 16 juillet 1993, spécialement l'article 6, § 1^{er}, X, 7^o ;

Vu la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne;

Vu l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, spécialement l'article 43, § 1^{er};

Vu le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, spécialement l'article premier;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 1999 portant création de l'aérodrome de Cerfontaine;

Vu l'avis du Ministre de l'Aménagement, du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement;

Considérant qu'il appartient au Ministre wallon compétent en matière de Gestion aéroportuaire d'autoriser l'établissement d'un aérodrome public en Région wallonne conformément à l'article 43, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1954 et en vertu de la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980;

Considérant que le Gouvernement wallon a décidé de créer un nouvel aérodrome relevant de la Région wallonne à Cerfontaine;

Considérant que ce nouvel aérodrome est entièrement conforme aux recommandations de l'annexe 14, volume I de l'OACI qui concerne la conception et l'exploitation technique des aérodromes;

Considérant qu'un dossier complet et circonstancié reprenant les caractéristiques de cet aérodrome au regard de l'annexe 14 de l'OACI est annexé au présent arrêté,

Arrête :

Article unique. L'établissement de l'aérodrome public de Cerfontaine visé à l'article 1^{er} du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne est autorisé à partir du 21 mai 2003";

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, de l'article 43, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1954 portant réglementation de la navigation aérienne et de l'incompétence de

l'auteur de l'acte; qu'elle expose que l'article 5 de la loi du 27 juin 1937 visée au moyen attribue au Roi le pouvoir d'adopter les prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne; qu'elle précise que le paragraphe 2 de cet article 5 charge le Roi de prendre toutes les mesures qui s'imposent en vue d'exécuter les obligations internationales de la Belgique; qu'elle explique qu'en exécution de cette loi, le Roi a adopté l'arrêté royal du 15 mars 1954 visé au moyen, qui avait pour but de mettre en vigueur la loi du 27 juin 1937 tout en assurant le respect des standards internationaux et pratiques recommandées élaborées par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (O.A.C.I.) constituant les annexes à la Convention de Chicago du 7 décembre 1944; qu'à propos de l'article 43, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1954 - qui porte qu'"aucun aérodrome civil ne peut être établi sans l'autorisation du ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou de son délégué" -, elle précise que le Rapport au Roi indique que cette disposition "vise à assurer la sécurité des tiers à la surface et de leurs biens, ainsi que des usagers de l'espace aérien"; qu'elle cite ensuite les dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui ont trait à la matière de la navigation aérienne, à savoir l'article 6, § 1^{er}, X, 7^o, l'article 6, § 3, 4^o, et l'article 6, § 4, 3^o et 4^o; que, se référant aux travaux préparatoires de la loi de réformes institutionnelles, en particulier à son exposé des motifs, elle affirme que la compétence d'intégrer dans la réglementation interne les normes émanant de l'O.A.C.I. a été réservée à l'Etat fédéral; qu'elle cite également la jurisprudence de la Cour d'arbitrage dont il ressort que les matières visées par l'article 6, § 4, de la loi spéciale, notamment celle de la police générale de la navigation aérienne et celle de la réglementation relative aux communications et aux transports, ressortissent de la compétence fédérale, même si les Régions doivent être associées à leur mise en oeuvre; qu'elle en déduit que seul l'Etat fédéral est compétent pour assurer la sécurité de la circulation aérienne et pour imposer des règles de police du trafic aérien; qu'elle souligne que la décision d'autoriser l'établissement d'un aéroport ou d'un aérodrome est subordonnée aux obligations internationales de l'Etat belge, lequel est tenu de faire respecter les obligations de sécurité contenues dans l'annexe 14 de la Convention de Chicago; qu'elle conclut que l'Etat fédéral est resté seul compétent, au titre de ses compétences résiduelles, pour autoriser la création et l'établissement d'un aérodrome; qu'à supposer que l'acte attaqué ne puisse être dissocié de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 1999 qui identifie l'aérodrome de Cerfontaine comme un aérodrome relevant de la Région wallonne, elle demande de constater l'irrégularité de cet arrêté du 3 mai 1999 et d'en écarter l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution; qu'elle soutient en effet que le site de Cerfontaine ne peut être qualifié d'aérodrome en l'absence de décision de l'Etat fédéral autorisant sa création et son établissement; que, dans l'hypothèse où l'article 1^{er} du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aérodromes relevant de la Région wallonne devait être interprété comme permettant à la Région d'autoriser la création et l'établissement de

nouveaux aérodromes, ce que ne semblent pas impliquer ses termes, elle considère que ce décret viole les règles répartitrices de compétences et propose de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage à ce propos;

Considérant que la partie adverse répond en substance comme suit :

- la loi du 27 juin 1937 et l'arrêté royal du 15 mars 1954 - soit les deux textes invoqués par le moyen, qui fondent la réglementation aérienne en droit belge et qui sont visés au préambule de l'acte attaqué - sont bien antérieurs à la régionalisation; en particulier, l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 n'a pas été adapté à la régionalisation de la matière des transports; le paragraphe 2 de cette disposition vise le ministre de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou son délégué, ce qui renvoie sans conteste à une compétence devenue régionale; quant à son paragraphe 1^{er}, il aurait dû être modifié à la suite de l'octroi aux Régions de la compétence en matière d'aéroports et d'aérodromes publics par la loi du 8 août 1988;
- plusieurs dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles ont trait à la matière de la navigation aérienne (article 6, § 1^{er}, X, 7^o, article 6, § 3, 4^o, et article 6, § 4, 3^o et 4^o), mais aucune de ces dispositions ne traite expressément de la compétence pour créer un aéroport ou un aérodrome; les travaux préparatoires de la loi spéciale et les arrêts de la Cour d'arbitrage permettent seulement d'affirmer la volonté du législateur spécial de confier à l'autorité fédérale la compétence normative en matière de transport ainsi que la compétence en matière de gestion du trafic aérien; l'article 6, § 1^{er}, X, 7^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles transfère aux Régions la compétence de gestion au sens large des aéroports et aérodromes, mais cette disposition vise aussi l'équipement des aéroports et aérodromes, ce qui implique leur création (avant d'exploiter un aéroport, il faut pouvoir le créer); le législateur spécial a utilisé ces termes sciemment pour bien distinguer les compétences régionales et fédérales, en ce qui concerne la seule compétence fédérale qui n'est pas normative, à savoir "la gestion du trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics ainsi que les droits y afférents" (article 6, § 3); dans son avis sur le décret du 23 juin 1994 précité, la section de législation du Conseil d'Etat n'a fait aucune observation de fond relative à l'article 1^{er} dont le libellé est clair;
- le législateur spécial a transféré le bloc de la compétence des transports aux Régions, en y apportant quelques exceptions, qui restent de la compétence de l'Etat fédéral, ces exceptions étant d'interprétation stricte; dans une telle hypothèse, les compétences résiduelles se rattachent au bloc de compétence principal et reviennent à la Région; ainsi, si l'on considère que la création d'un aérodrome public en Région

wallonne relève de l'autorité qui détient la compétence résiduelle en matière de transport, alors ce pouvoir appartient à la Région; quant au contrôle des normes édictées en la matière, la Région n'aperçoit pas la base légale qui l'empêcherait de veiller à leur respect et, le cas échéant, croit pouvoir se fonder sur sa compétence résiduelle en matière de transport;

- il appartient aux collectivités fédérées, dans le champ de leurs compétences, d'assurer la mise en oeuvre d'accords internationaux liant la Belgique; l'acte attaqué vise expressément la conformité de l'aérodrome aux recommandations de l'annexe 14, volume 1, de l'O.A.C.I. concernant la conception et l'exploitation technique des aérodromes; l'acte attaqué indique également qu'un dossier complet et circonstancié reprenant les caractéristiques de l'aérodrome au regard de l'annexe 14 de l'O.A.C.I. y est annexé;
- l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 1999 qui porte création de l'aéroport de Cerfontaine s'apparente plus à un acte individuel qu'à un règlement; le Conseil d'Etat refuse d'écarter, sur la base de l'article 159 de la Constitution, l'application d'un acte administratif individuel lorsque le délai de recours est expiré;
- la question est controversée de savoir si le Conseil d'Etat doit poser une question préjudicielle dans le cadre du traitement d'une demande de suspension; par ailleurs, la réponse à cette question n'est pas nécessaire pour trancher le litige; la Région wallonne croit en effet pouvoir trouver directement dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, telle que modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, le fondement de sa compétence pour créer des aérodromes publics;

Considérant qu'en exécution de l'article 39 de la Constitution, l'article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 attribue aux Régions, en ce qui concerne les travaux publics et les transports, notamment la compétence suivante :

" (...)

7° l'équipement et l'exploitation des aéroports et aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National;

(...)"

Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires de l'article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980, que la compétence qui a été attribuée aux Régions en

matière de travaux publics et de transport doit être qualifiée de compétence de gestion au sens large;

Considérant que l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale précitée dispose comme suit :

" Les Gouvernements seront associés :

(...)

3° à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport;

4° à 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;

(...)"

Considérant que les travaux préparatoires de la loi spéciale indiquent que la "police générale" visée à l'article 6, § 4, 3°, précité, concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transport, telles que la police de la circulation routière, le règlement général des voies navigables, le règlement de police sur les chemins de fer, la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar, la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne (Doc. parl., Chambre, sess. 1988, n° 516/1, p. 21); que, quant aux réglementations et aux prescriptions techniques, elles tendent à "garantir un minimum de continuité et d'uniformité aux infrastructures au-delà des limites des Régions"(Ibidem, p. 20);

Considérant qu'il résulte de cette disposition et des précisions données dans les travaux préparatoires, que l'adoption des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports ne relève pas de la compétence attribuée aux Régions en ce qui concerne les travaux publics et les transports, que cette compétence est demeurée fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à son exercice; que, de même, est restée fédérale la compétence visée à l'article 6, § 4, 4°, concernant 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; que les travaux préparatoires de la loi spéciale précisent à ce sujet que "pour ce qui concerne les aéroports régionaux et les aérodromes, sont visées les standardisations et les recommandations de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale"(ibidem, p. 20);

Considérant que l'article 6, § 3, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 porte ce qui suit :

" Une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu :

(...)

6° pour le trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics ainsi que pour les droits y afférents;

(...)"

Considérant qu'il s'agit, là encore, d'une compétence demeurée fédérale qui doit néanmoins s'exercer en concertation avec les gouvernements régionaux (Doc. parl., Chambre, sess. 1988, n° 516/1, pp. 15-16);

Considérant qu'il en résulte que la compétence des régions en matière d'équipement et d'exploitation des aéroports et des aérodromes publics doit s'interpréter compte tenu des matières demeurées de la compétence de l'Etat fédéral, qui sont visées par l'article 6, § 3, 6°, et § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles; que les travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles décrivent le partage de compétences entre l'Etat fédéral et les Régions comme suit :

- "la régionalisation du secteur des transports est fondée sur la nette distinction entre la politique générale, la réglementation normative, et les prescriptions techniques en matière de moyens de transport - matières demeurant nationales - d'une part, et la politique économique sectorielle, qui devient de compétence régionale, d'autre part" (Doc. parl., Sénat, sess. 1988, n° 405/2, p. 116);
- "à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National, l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes sont confiés aux Régions dans lesquelles ils sont situés; l'autorité nationale reste chargée des activités relatives à l'organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité du trafic aérien; les équipements nécessaires à la sécurité restent à la disposition du service compétent"(Doc. parl., Chambre, sess. 1988, n° 516/1, pp. 15-16);

Considérant que l'article 5 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, dispose comme suit :

- " § 1^{er}. Seront de même édictées par arrêté royal, toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne et notamment celles relatives aux aéronefs, à leur personnel de bord, à la navigation et à la circulation aériennes, au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à cette circulation, aux péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de ces domaines et services publics.

(...)

§ 2. Le Roi peut, dans les matières visées au paragraphe premier, prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution d'obligations résultant de traités internationaux ou d'actes internationaux pris en vertu de ces traités.

Ces mesures peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions légales";

Considérant qu'en exécution de cette disposition législative a été adopté l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne; que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 15 mars 1954 fixe au 31 mars 1954 l'entrée en vigueur de la loi du 27 juin 1937 précitée; que l'article 43 de cet arrêté royal dispose comme suit :

- " § 1^{er}. Aucun aérodrome civil ne peut être établi sans l'autorisation du ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou de son délégué.

(...)

§ 2. Le ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou son délégué fixe, dans chaque cas, les conditions techniques d'utilisation des aérodromes.

En exécution des dispositions internationales en matière de sûreté dans les aérodromes et leurs dépendances, le ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou le directeur général de l'administration de l'aéronautique fixe les prescriptions de sûreté en vigueur dans les aérodromes et leurs dépendances et les modalités de leur exécution. Le ministre susmentionné désigne les fonctionnaires de l'administration de l'aéronautique qui veillent au respect de ces prescriptions. Ils ont accès aux lieux où ces prescriptions sont en vigueur";

Considérant que le rapport au Roi précédant cet arrêté royal décrit son objet en ces termes (Pasin., 1954, p. 218) :

- " Le projet d'arrêté royal que nous avons l'honneur de soumettre à l'approbation de Votre Majesté est pris en exécution de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Il a pour but de mettre simultanément en vigueur la dite loi et une réglementation coordonnée de la navigation aérienne adaptée aux progrès de l'aviation.

En ratifiant, le 5 mai 1947, la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944, la Belgique s'est engagée à uniformiser, dans toute la mesure du possible, certaines règles de droit public.

La présente réglementation trouve donc sa source principalement dans les standards internationaux et pratiques recommandées élaborées par l'Organisation de l'aviation civile internationale et qui constituent les annexes à la Convention.

Aussi a-t-il fallu attendre l'adoption des annexes essentielles pour fixer la date de mise en vigueur de la loi du 27 juin 1937 et pour préparer le présent projet.

(...)

La loi du 27 juin 1937, la réglementation proposée (...) et les arrêtés ministériels qui seront pris en son exécution, constitueront le code de l'air";

Considérant qu'au sujet de l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954, le rapport au Roi comporte le commentaire suivant :

- " L'article 43 soumet à l'autorisation ministérielle l'affectation des biens immeubles à l'usage d'aérodrome. Cet article n'apporte aucune limitation au droit de propriété. Il vise à assurer la sécurité des tiers à la surface et de leurs biens ainsi que la sécurité de l'espace aérien";

Considérant qu'il ressort de ces explications du rapport au Roi que la procédure d'autorisation organisée par l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 a pour but d'assurer la sécurité au sol du trafic aérien, qu'avant de donner une autorisation d'exploitation d'un aérodrome civil, le ministre doit contrôler le respect des exigences de sécurité édictées par les annexes à la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 et qu'en vertu de l'article 43, § 2, il peut fixer, dans chaque cas, les conditions techniques d'utilisation des aérodromes; que, partant, l'autorisation ministérielle doit être donnée avant que l'aérodrome n'entre en fonctionnement;

Considérant qu'il en résulte que la procédure d'autorisation préalable à l'exploitation d'un aérodrome est une mesure de contrôle préventif qui relève des "règles de police générale" et 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", visées par l'article 6, § 4, 3^o et 4^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; que, comme il a déjà été exposé, l'adoption de ces règles, tout comme le contrôle de leur respect, est demeurée une compétence de l'Etat fédéral; que, par conséquent, il n'y a pas lieu de considérer que l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 aurait été implicitement modifié par la loi spéciale du 8 août 1988; qu'il appartient toujours au ministre fédéral ayant l'aéronautique dans ses attributions d'autoriser l'exploitation d'un aérodrome civil en vertu de l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954;

Considérant que le décret régional wallon du 23 juin 1994 est "relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne"; que l'article 1^{er} de ce décret énumère, en son alinéa 1^{er}, "les aéroports et aérodromes qui relèvent de la Région wallonne"; que l'alinéa 2 de cet article 1^{er} porte que "le Gouvernement peut compléter cette liste"; que c'est sur cette base qu'un arrêté du Gouvernement

wallon du 3 juin 1999 a ajouté à la liste de l'alinéa 1^{er}, un 5^o concernant "l'aérodrome de Cerfontaine"; que les autres dispositions du décret définissent les conditions d'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne : horaires de fonctionnement (article 1^{er} bis), concession de l'équipement, l'entretien et l'exploitation d'un ou plusieurs aéroports ou aérodromes (articles 2 à 5), établissement et perception des redevances aéroportuaires (article 5) et sanctions administratives dans le cadre de la lutte contre le bruit (article 6); qu'ainsi, ce décret n'a aucunement pour objet de garantir la sécurité au sol du trafic aérien; que, par conséquent, lorsque le Gouvernement wallon complète la liste des "aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne" figurant à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 23 juin 1994, il se borne à définir le champ d'application des dispositions du décret; que cet acte du Gouvernement wallon, s'il classe un nouvel aérodrome parmi ceux qui relèvent de la Région wallonne et lui octroie ainsi le statut d'aérodrome public, n'a pas la portée d'une autorisation d'exploitation de l'aéroport ou de l'aérodrome, autorisation que seul le ministre fédéral de l'aéronautique peut délivrer en application de l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 précité; qu'il en résulte, d'une part, qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suggérée à titre subsidiaire par la partie requérante et, d'autre part, qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause la régularité de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 1999 classant l'aérodrome de Cerfontaine parmi les aérodromes relevant de la Région wallonne;

Considérant, par ailleurs, que l'arrêté ministériel attaqué "autorise l'établissement de l'aérodrome public de Cerfontaine à partir du 21 mai 2003";

Considérant que la motivation de l'acte attaqué indique que le ministre wallon chargé de la gestion aéroportuaire s'estime compétent pour autoriser l'établissement d'un aérodrome public en Région wallonne, conformément à l'article 43, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 15 mars 1954 et en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; que cette motivation énonce ensuite que l'aérodrome de Cerfontaine est "entièrement conforme aux recommandations de l'annexe 14, volume I de l'OACI qui concerne la conception et l'exploitation technique des aérodromes", ce dont attesterait un dossier complet et circonstancié annexé à l'arrêté ministériel attaqué; qu'il appert de cette motivation que l'arrêté attaqué a pour objet d'assurer l'organisation et la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur l'aérodrome, ce qui, cependant, selon les travaux préparatoires cités de la loi spéciale, est de la compétence de l'autorité fédérale, s'agissant des standardisations et recommandations de l'O.A.C.I.; que le moyen est sérieux;

Considérant qu'à titre de risque de préjudice grave difficilement réparable, l'Etat belge soutient à bon droit que l'exécution immédiate de l'acte attaqué rend impossible l'exercice par l'administration fédérale de la compétence qui lui revient en vertu de l'article 43 de l'arrêté royal du 15 mars 1954; que le ministre fédéral de l'aéronautique n'a pu se prononcer sur l'autorisation d'établissement de l'aérodrome de Cerfontaine; que les services fédéraux de l'administration de l'aéronautique n'ont pu vérifier le respect des règles de sécurité prescrites pour l'exploitation de l'aérodrome; que la privation de cette compétence constitue en soi pour l'Etat un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que les conditions prescrites par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que puisse être ordonnée la suspension de l'exécution d'un acte administratif sont remplies en l'espèce,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du Ministre de l'Economie, des Petites et Moyennes Entreprises, de la Recherche et des Technologies nouvelles du 21 mai 2003 autorisant l'établissement de l'aérodrome de Cerfontaine, publié au Moniteur belge du 27 juin 2003.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté dont l'exécution est suspendue.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le trois février deux mille quatre par :

M ^{mes} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GUFFENS.