

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 133.797 du 12 juillet 2004

A.151.066/VIII-4489

En cause : **la Région wallonne**, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY et
Jean-François CATUYVELS, avocats,
route de Beusaint 29
6980 La Roche-en-Ardenne,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Mobilité et
des Transports,
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 23 avril 2004 par la Région wallonne, représentée par son Gouvernement tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 27 janvier 2004 modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, publié au Moniteur belge du 23 février 2004;

Vu la requête introduite le même jour par la même 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. AMELYNCK, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 juin 2004 fixant l'affaire à l'audience publique du 30 juin 2004;

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

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me FEYT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, auditeur;

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

Considérant que l'arrêté attaqué, publié au Moniteur belge du 23 février 2004, rend applicables aux aérodromes ouverts au trafic aérien international et disposant d'au moins une piste d'une longueur égale ou supérieure à 1200 mètres les conditions techniques d'utilisation de ces aérodromes fixées par l'annexe 14, volume I, à la Convention relative à l'aviation civile internationale; qu'il permet également au Ministre ayant la navigation aérienne dans ses attributions ou au directeur général de la direction générale Transport aérien de rendre obligatoires des recommandations prévues par la même annexe afin d'assurer la sécurité du trafic aérien; que, pour le reste, ledit arrêté règle la procédure de délivrance et de retrait des certifications des aérodromes remplissant les conditions techniques précitées; que, dans son préambule, il vise "l'association des gouvernements de région" à son élaboration;

Considérant d'office que, selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, la condition prescrite par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, relative au risque de préjudice grave difficilement réparable, n'est remplie que si l'acte attaqué entrave ou rend impossible, pendant une période plus longue que si la suspension n'est pas prononcée, l'exercice par les organes d'une entité fédérée des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci; qu'ainsi l'examen de cette question est lié à celui du sérieux des moyens qui portent sur l'exercice de ces compétences, étant, en l'espèce, le premier moyen et la seconde branche du deuxième moyen;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation "des articles 39 et 143, § 1^{er}, de la Constitution, du principe de la loyauté fédérale et de l'article 6, § 4, 3^o ou 4^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980"; que la partie requérante reproche à la partie adverse d'avoir adopté l'arrêté attaqué sans mener la procédure d'association qui constitue une formalité substantielle; que, selon elle, cette procédure, qui ne saurait être assimilée à une simple procédure d'avis, doit permettre "qu'un véritable débat puisse se nouer entre les entités concernées"; qu'elle soutient que tel n'a pas été le cas en l'espèce; que la partie requérante reproche également à la partie adverse d'avoir manqué au principe de la loyauté fédérale en ne respectant pas les prescriptions qui figurent dans le protocole du 24 avril 2001 qui règle "l'association des Gouvernements des Régions à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux règles relatives à l'organisation et la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics"; qu'elle précise notamment que la partie adverse a omis de l'informer qu'au moment de la réunion de concertation, le projet qui était l'objet de cette réunion était déjà adopté;

Considérant que, le 29 juillet 2002, la partie adverse a transmis aux gouvernements régionaux un "projet d'arrêté royal fixant les conditions techniques de certains aérodromes internationaux" en vue "de réaliser pleinement (leur) association" à ce projet; que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a marqué son accord tandis que le Gouvernement flamand a émis un avis négatif fondé sur diverses observations qui ont conduit la partie adverse à apporter des modifications à son projet; que le Gouvernement wallon, quant à lui, a émis un avis défavorable "dans la mesure où ce texte viole les compétences de la Région wallonne pour les aérodromes régionaux wallons"; qu'en adoptant cette attitude de principe radicale, le Gouvernement wallon s'est lui-même exclu d'une procédure devant aboutir à l'adoption d'un texte satisfaisant pour les différentes entités; qu'une éventuelle violation du principe de loyauté fédérale n'est pas sanctionnée juridiquement; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le deuxième moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 37, 105 et 108 de la Constitution et des articles 6, § 1^{er}, X, 7^o, 6, § 3, 4^o, 6, § 4, 3^o et 4^o, et 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ainsi que du principe de loyauté fédérale; que, dans la seconde branche du moyen, la partie requérante reproche à la partie adverse d'avoir empiété sur ses compétences relatives à la gestion des installations aéroportuaires;

Considérant que dans son avis L. 35.855/4 du 24 septembre 2003, donné sur l'arrêté litigieux en projet, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est exprimé en ces termes :

- " 1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, pour «l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National».

Si les compétences régionales en matière de travaux publics et de transport ont pu être qualifiées de «compétence de gestion au sens large», elles ne peuvent empiéter sur celles qui sont restées fédérales.

Or, en vertu de l'article 6, § 3, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée :

«Une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu : [...]

4^o pour les normes techniques minimales de sécurité relatives à la construction et à l'entretien des routes, des ports, des voies hydrauliques, des digues, des aéroports et des aérodromes».

De même, en vertu de l'article 6, § 4, 3^o et 4^o de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée :

«Les Gouvernements seront associés : [...]

3^o 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^o 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».

Dans l'avis 35.678/VR/V, donné le 23 juillet 2003, sur 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», la section de législation du Conseil d'Etat a précisé que :

«Il apparaît de la combinaison des dispositions précitées de la loi spéciale du 8 août 1980, ainsi que de leurs travaux préparatoires, que les régions sont effectivement compétentes pour régler l'équipement et l'exploitation, en ce compris la gestion, des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National, mais que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter les règles visées à l'article 6, § 4, 3^o et 4^o, de la loi spéciale, compétence demeurée fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.

Plus généralement, les règles relatives à la sécurité publique demeurent en principe de la compétence de l'autorité fédérale.

[...] Les régions peuvent édicter les réglementations aptes à assurer la gestion des aéroports et des aérodromes régionaux, et pas exclusivement dans leurs aspects purement patrimoniaux; ces réglementations peuvent, dans ce cadre, régler des aspects de la gestion qui portent sur la sécurité des installations aéroportuaires. Telle est la jurisprudence de la Cour d'arbitrage dans une matière voisine de celle qui fait l'objet du présent avis, soit celle des voies hydrauliques et

des ports et de leurs dépendances : par les considérants B.3.1 et B.3.3 de son arrêt n° 5/96 du 18 janvier 1996, portant sur l'article 23, § 1^{er}, du décret de la Région flamande du 4 mai 1994 relatif à la société anonyme Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen, elle a validé l'habilitation décréte faite au Gouvernement d'adopter des règlements de police pour les voies d'eau et les zones portuaires concernées, en ce compris la réglementation visant à sauvegarder "l'intégrité, la sécurité et l'hygiène du domaine du canal". La Cour ne valide cette disposition qu'après avoir relevé que cette habilitation devait être lue "dans les limites des compétences de la Région", c'est-à-dire sans qu'elle puisse empiéter sur le domaine de la compétence fédérale exclusive, soit en l'espèce celle qui résulte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980».

2. S'agissant du contenu des compétences demeurer fédérales, les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée précisent que :

«L'autorité nationale demeure 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.

[...]

La concertation visée à l'article 6, § 3, 4° (nouveau), portera sur les prescriptions techniques de construction, qui doivent garantir un minimum de continuité et d'uniformité aux infrastructures au-delà des limites des Régions.

[...]

Pour ce qui concerne les aéroports régionaux et les aérodromes, sont visés les standardisations et les recommandations de l'organisation internationale de l'aviation civile (OACI)».

Selon les mêmes travaux préparatoires :

«La police générale concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports, 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 sur le transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar;
- la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne».

Dans l'arrêt 2/97 du 16 janvier 1997, la Cour d'arbitrage a estimé que «les règles de circulation ont trait au déroulement du trafic [...] dans son ensemble et visent à organiser la circulation en manière telle qu'elle soit fluide et ne présente aucun risque pour autrui, ainsi qu'à prévenir l'apparition de situations dangereuses»;

3. L'annexe 14, volume I, à la Convention relative à l'aviation civile internationale contient des dispositions qui relèvent soit de l'article 6, § 3, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, (par exemple, les points 3.1.21. et 3.1.22. relatifs à la construction de la surface des pistes ou le point 9.4.10. relatif à l'entretien des pistes), soit de l'article 6, § 4, 3°, (par exemple, le point 5.4.2. relatif aux panneaux d'obligation), soit de l'article 6, § 4, 4°, (par exemple, les points 3.4.1. et 3.4.2 relatifs aux aires de sécurité d'extrémité de piste).

Il est vrai que l'article 2, alinéa 2, du projet qui concerne les «recommandations» de l'annexe 14, volume I, sort du cadre des «normes techniques minimales» visées à

l'article 6, § 3, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée. Cependant, dès lors que les recommandations ne peuvent être rendues obligatoires que si cela s'avère nécessaire pour garantir la sécurité du trafic aérien, la matière entre de toute façon dans la compétence fédérale au titre de l'article 6, § 4, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Le projet d'arrêté relève donc de la compétence de l'autorité fédérale";

Considérant que, prima facie, le Conseil d'Etat, section d'administration, n'aperçoit pas de raison de s'écarter de cet avis; que le moyen, en sa seconde branche, n'est pas sérieux;

Considérant qu'il suit de ce qui précède que la partie requérante ne justifie pas de l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le douze juillet deux mille quatre par :

M. GEUS, président de chambre,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.