

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 175.462 du 8 octobre 2007

A 153.614/XV-540

En cause : **L'Etat belge**, représenté par le ministre
des Transports et de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
Me F. LIBERT, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

La Région wallonne, représentée
par son gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me M. NIHOUL, avocat,
rue du Mail 13-15
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE.

Vu la requête introduite le 9 juillet 2004 par l'Etat belge, représenté par le ministre des Transports et de la Mobilité, qui demande l'annulation de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 septembre 2003 relatif à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 17 janvier 2007 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 16 mai 2007 fixant l'affaire à l'audience du 5 juin 2007 à 9 heures 30;

Vu la lettre du 21 juin 2007 remettant l'affaire à l'audience du 2 octobre 2007 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me A. DAOUD, loco Me F. LIBERT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me E. GOURDIN, loco Me M. NIHOUL, 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 le 24 juillet 1997, le gouvernement wallon a adopté un arrêté relatif à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne; que cet arrêté a été annulé par l'arrêt n/ 106.816 du 22 mai 2002 sur la base d'un moyen pris de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les motifs de l'urgence invoquée par le gouvernement en vue de se dispenser de la consultation de la section de législation étant démentis par le délai dans lequel ledit acte a été publié;

Considérant que, saisie le 7 juillet 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trente jours, sur un projet d'arrêté du gouvernement wallon portant le même intitulé, la section de législation, chambres réunies, a estimé, le 23 juillet 2003, que le projet excédait les compétences régionales;

Considérant que ledit projet a été adopté par le gouvernement wallon le 18 septembre 2003; qu'il s'agit de l'acte attaqué, dont la portée peut être décrite de la manière suivante :

Toute personne ou tout véhicule devant se rendre du «côté-piste» d'un aéroport ou de ses dépendances doit être porteur d'un badge d'identification (article 2), sauf les cas d'exemption prévus par l'article 12 de l'arrêté.

Selon l'article 3, § 1^{er}, quatre types de badges peuvent être attribués: le badge permanent personnel, le badge permanent véhicule; le badge visiteur personnel; le badge visiteur véhicule, dont les articles 3, §§ 2, 4 et 5 déterminent la procédure d'attribution ainsi que la durée de validité.

Les articles 6 à 9 prescrivent les règles selon lesquelles les badges seront portés et présentés aux autorités aéroportuaires, ainsi que celles relatives à leur restitution, à la déclaration de leur perte ou de leur vol, ainsi qu'à leur renouvellement.

Les articles suivants déterminent la redevance ainsi que la caution dues en principe par les porteurs du badge (articles 10 et 11). Des sanctions sont également prévues lorsque les dispositions de l'arrêté ne sont pas respectées (articles 14 à 16);

Considérant que le préambule de l'arrêté du 18 septembre 2003 est rédigé comme suit:

« Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles modifiée par les lois spéciales 8 août 1988 et du 16 juillet 1993, notamment les articles 6, X, 1^{er} alinéa, 7/ et 69;

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 le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, modifié par le décret du 8 juin 2001;

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 31 juillet 2003, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, modifiées par les lois du 4 août 1996, 8 septembre 1997 et 25 mai 1999;

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 sécurisées 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 que la partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 35 et 39 de la Constitution, ainsi que de l'article 6, §§ 1^{er}, X, et 4, 3/ et 4/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; qu'elle soutient qu'en instituant un système de badges visant à garantir que les personnes et véhicules pénétrant dans des zones déterminées du côté piste de l'aéroport soient autorisées à cette fin, l'arrêté attaqué tend à réglementer la sécurité publique sur les aéroports et

aérodromes régionaux, alors qu'en vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions ne sont compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, que pour «l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de Bruxelles-National»; que, d'autre part, la partie requérante fait valoir qu'il résulte de l'article 6, § 4, de la même loi que l'autorité fédérale est restée compétente notamment pour les matières relatives à l'organisation et à la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports et aérodromes régionaux; qu'enfin, elle estime que la partie adverse ne peut se prévaloir de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, puisqu'il ne peut être recouru aux pouvoirs implicites que permet cette disposition que lorsque la mesure concernée est nécessaire à l'exercice des compétences régionales, alors que les objectifs de sécurité publique poursuivis par l'acte attaqué sont rencontrés par l'arrêté royal du 3 mai 1991 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile, qui prévoit notamment des éléments d'identification, notamment des badges, applicables sur les aéroports régionaux;

Considérant que, se référant aux travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la partie adverse fait valoir que la compétence visée par l'article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980 est une «compétence de gestion au sens large»; qu'elle rappelle qu'à propos de l'article 39 de la Constitution et de l'article 6, § 1^{er}, X, de la loi spéciale du 8 août 1980, la Cour d'arbitrage a, conformément à sa jurisprudence constante, considéré que «le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils ne disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées», que «sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées» et que la compétence attribuée aux régions en matière de travaux publics et de transports est bien une compétence normative générale, tant législative que réglementaire (arrêt n° 2/97, du 16 janvier 1997); que la Région wallonne souligne qu'aucune réserve expresse n'est apportée à la compétence générale définie à l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7/, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui permettrait d'affirmer que la sécurité et la sûreté des aéroports ressortiraient encore exclusivement à la compétence de l'autorité fédérale, de sorte que la compétence de principe des régions doit, selon elle, être interprétée de manière très large et que l'autonomie de gestion de ces dernières comprend le pouvoir d'édicter des règles permettant d'identifier les personnes et véhicules autorisés à accéder aux différentes zones des aéroports et aérodromes, sans toutefois que soit contesté le pouvoir normatif de l'autorité fédérale d'imposer le principe d'un contrôle d'accès; qu'elle souligne que, dans ses arrêts n° 50/2003 et 51/2003 du 30 avril 2003, la Cour

d'arbitrage a confirmé le caractère très large de la compétence de gestion d'exploitation des aéroports régionaux en interprétant de manière restrictive toute compétence fédérale concurrente, en l'occurrence la protection de la vie privée; qu'elle estime que l'interprétation de la partie requérante aboutit à ne lui reconnaître la compétence de gestion des aéroports régionaux qu'en ce qui concerne les aspects purement patrimoniaux et qu'il est en tout état de cause peu cohérent que le propriétaire d'un bâtiment puisse conditionner et contrôler l'accès à ses installations, alors que le gestionnaire d'un aéroport ne le pourrait pas, en dépit des impératifs de sécurité; que, selon la partie adverse, les dispositions de l'acte attaqué ne peuvent se rattacher aux matières visées par l'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'attribution de badges de sécurité ne relevant pas du domaine de la police générale des transports et la dite disposition maintenant une exception à la compétence régionale en ce qui concerne la sécurité de l'aviation civile, alors que les mesures adoptées par l'acte attaqué ont trait à la sûreté; qu'elle souligne que les réglementations, tant internationales et européennes qu'internes, distinguent nettement la notion de sécurité, qui désigne l'ensemble des mesures ainsi que les moyens humains et matériels destinés à assurer un écoulement sûr du trafic aérien civil, à l'exclusion des mesures ou des moyens de protection de l'aviation civile contre les actes illicites, et la notion de sûreté, qui vise les mesures ainsi que les moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes illicites;

Considérant que la partie adverse relève également que l'arrêté royal du 5 août 1992 relatif au transfert des biens, droits et obligations de la Régie des voies aériennes à la Région wallonne et à la Région flamande prévoit expressément que les régions assurent la protection des aéroports et aérodromes régionaux et que les services chargés de la sécurité aérienne, et qui dépendent de l'autorité fédérale, doivent avoir libre accès à ces infrastructures et à leurs dépendances, ce qui signifie, selon elle, qu'ils ne sont pas chargés d'en contrôler l'accès et d'en assurer la protection, c'est-à-dire la sûreté; que la Région wallonne souligne également que concrètement, ce sont des fonctionnaires régionaux qui exercent l'inspection aéroportuaire sur les aéroports et aérodromes régionaux, contrôlent au sol l'application correcte des normes aéronautiques et assurent la sûreté des personnes et des biens dans l'aéroport, que du personnel fédéral intervient à différents titres, mais qu'en matière aéroportuaire, il est cantonné à la sécurité de la circulation aérienne, au sens de l'article 6, § 4, 4/, de la loi spéciale du 8 août 1980 et que l'intervention est fédérale ou régionale selon que l'aéronef est ou non en vol; que la partie adverse précise que «la limite de la compétence fédérale se traduit très concrètement par la localisation précise du personnel correspondant dans la tour de contrôle»;

Considérant que, selon la partie adverse, dès lors que les dispositions de l'acte attaqué visent à prévenir tout acte illicite contre les biens et les personnes sur chaque site aéroportuaire, elles relèvent des compétences régionales en matière d'exploitation des aéroports, puisqu'une telle exploitation ainsi que le développement des aéroports ne peuvent avoir lieu que dans un environnement sécurisé;

Considérant qu'à titre subsidiaire, la partie adverse estime que si les dispositions de l'acte attaqué se rattachaient davantage à l'article 6, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'à l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7/, de ladite loi, il y aurait lieu de constater que la compétence de la région se justifie au regard des pouvoirs implicites tirés de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980; qu'elle soutient qu'outre que la matière concernée n'est pas réservée par la Constitution à l'autorité fédérale, l'acte attaqué, qui règle un domaine très identifiable et ne concerne que les aéroports dont elle assume la gestion et l'exploitation, n'aura qu'une incidence marginale sur l'exercice, par l'autorité fédérale, de ses compétences et qu'il ne pourrait être soutenu que la matière ne se prête pas à un traitement différencié; qu'elle affirme qu'à défaut de pouvoir adopter les règles contenues dans l'acte attaqué, elle se verrait privée d'une part substantielle de sa compétence de gestion et d'exploitation des aéroports régionaux, que le Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile nécessitait l'adoption rapide d'une réglementation claire et précise, que l'arrêté royal du 3 mai 1991 précité, dont la légalité est douteuse en raison de l'incompétence de l'Etat belge, n'est pas suffisamment précis pour pouvoir répondre aux exigences concrètes en ce qui concerne l'identification et l'accès aux aéroports régionaux et qu'en pratique, cet arrêté royal n'a jamais été appliqué sur les aéroports régionaux, de sorte que la réglementation contenue dans l'acte attaqué apparaît comme étant nécessaire à l'exercice de ses compétences; qu'elle souligne à ce propos que la loi spéciale du 8 août 1988 a modifié l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour y remplacer le mot «indispensables» par le terme «nécessaires», de sorte que ce critère ne doit pas être interprété de manière trop stricte;

Considérant qu'en vertu de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7/, 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»;

Considérant que l'article 6, § 4, 3/ et 4/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 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 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; qu'il résulte 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/ et 4/, de la loi spéciale, cette compétence étant demeurée fédérale, ce que confirme le fait que les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration; que plus généralement, les règles relatives à la sécurité publique demeurent en principe de la compétence de l'autorité fédérale;

Considérant que 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; que ces réglementations peuvent, dans ce cadre, régler des aspects de la gestion qui portent sur la sécurité des installations aéroportuaires; que l'arrêté attaqué dépasse toutefois les impératifs de sécurité liés à la seule gestion des installations aéroportuaires; qu'en effet, en instaurant un système de badges visant à garantir que les personnes et les véhicules pénétrant dans le «côté-piste» des aéroports et de ses dépendances ont des raisons admissibles de s'y rendre, il a pour principal objectif d'assurer la sécurité publique sur les aéroports et les aérodromes régionaux et celle de la circulation aérienne; que dans sa note au gouvernement du 27 mars 2003, le ministre de l'Economie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles se réfère au Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 précité, lequel, aux termes de son article 1^{er}, a pour principal objectif de mettre en oeuvre des mesures communautaires visant à empêcher les actes d'intervention illicites dans l'aviation civile;

Considérant que l'objet de l'arrêté attaqué relève de la compétence demeurée fédérale en vertu de l'article 6, § 4, 4/, de la loi spéciale du 8 août 1980; qu'en effet, cette disposition réserve à l'autorité fédérale non seulement la compétence relative à la sécurité du transport aérien au sens restreint, mais aussi les règles tendant à l'organisation et à la mise en oeuvre de celle-ci sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics; que d'ailleurs, l'organisation de la sécurité aérienne s'avère liée à la prise en compte des impératifs de la sécurité au sol dans les aéroports, les aérodromes et leurs dépendances; qu'il ne résulte d'aucun élément des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 que le législateur spécial aurait entendu se référer, pour déterminer la répartition des compétences entre l'Etat et les régions, à des concepts en usage en matière de navigation aérienne internationale; que la notion de «sécurité» ne peut être interprétée comme excluant la prévention des actes illicites et ne visant que l'écoulement sûr du trafic; que c'est à tort que la partie adverse sollicite un texte réglementaire, à savoir l'arrêté royal du 5 août 1992, pour interpréter une disposition de la loi spéciale; que la pratique suivie dans les aéroports régionaux quant à la répartition des rôles entre les agents fédéraux et les agents régionaux ne constitue pas un critère permettant d'interpréter valablement la portée des règles répartitrices de compétences énoncées par le législateur spécial;

Considérant que les règles de police générale relatives aux transports, qui ont été réservées à l'autorité fédérale par l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, comprennent l'ensemble des règles nécessaires à assurer la sécurité publique en matière de transports, l'autorité fédérale étant demeurée compétente d'une manière générale en matière de sécurité publique; que sur cette base également, le système de badges, conçu principalement dans cette perspective, relève de la compétence fédérale;

Considérant qu'en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, les décrets peuvent porter des dispositions relatives à des matières pour lesquelles ce n'est pas le législateur décréteil mais le législateur fédéral qui est en principe compétent; que cette disposition ne peut être invoquée de façon pertinente pour justifier un empiétement commis par une autorité régionale investie d'un pouvoir réglementaire sur une compétence de l'autorité fédérale;

Considérant que ni l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7/, ni l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne permettaient à la Région wallonne d'adopter l'acte attaqué; que le moyen est bien fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}

Est annulé l'arrêté du gouvernement wallon du 18 septembre 2003 relatif à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification sur les aéroports de la Région wallonne.

Article 2

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 3.

Les dépens, liquidés à 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le huit octobre deux mille sept par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

M. LEROY.