

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

ARRÊT

n° 78.363 du 26 janvier 1999
A. 41.201/XII-1109

En cause : la s.p.r.l. SKY-SERVICE,
ayant élu domicile chez
Me R. MITTENAERE, avocat,
ayant son cabinet à COURTRAI,
Peter Benoitstraat 7, boîte 8

contre :

l'État belge, représenté par le Ministre des Transports.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1^{er} septembre 1989 par laquelle la s.p.r.l. Sky-Service demande l'annulation de l'arrêté royal du 30 juin 1989 portant réglementation des vols de remorquage de panneaux publicitaires;

Vu l'arrêt n° 33.241 du 17 octobre 1989 rejetant la suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. W. VAN ASSCHE, auditeur général;

Vu l'ordonnance du 26 mars 1991 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 12 décembre 1998 fixant l'affaire à l'audience du 19 janvier 1999;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me R. MITTENAERE, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et M. L. CLOET, conseiller adjoint, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. P. DE WOLF, premier auditeur chef de section, en son avis conforme;

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

1. Considérant que les éléments de l'affaire peuvent être résumés comme suit :

1.1. La partie requérante est une société dont l'activité principale consiste à faire de la publicité aérienne au moyen de petits avions. Selon l'exposé de la partie requérante, cette activité, réalisée sur la base de contrats conclus plusieurs mois avant leur exécution et conformément à la réglementation prévue par l'arrêté royal du 10 février 1983 portant réglementation du remorquage aérien de panneaux-réclame le long de la côte belge, est effectuée d'une manière intensive au printemps et durant les mois d'été au-dessus des sites touristiques, notamment la côte belge.

1.2. Par l'arrêté royal présentement attaqué du 30 juin 1989, publié au Moniteur belge du 8 juillet 1989, la partie défenderesse instaure un nouveau régime visant, selon elle, à garantir la sécurité de dizaines de milliers de personnes qui séjournent à la côte durant la haute saison. Une des nouvelles règles consiste, d'une part, à interdire dorénavant, sur l'ensemble du territoire, les vols de remorquage de panneaux publicitaires effectués à une altitude inférieure à 425 mètres alors que, jusqu'à présent, une altitude de 300 mètres était suffisante, et, d'autre part, à interdire totalement les vols de remorquage de panneaux publicitaires réalisés dans une zone située le long du littoral. Selon la partie requérante, la nouvelle réglementation

complique énormément l'exécution de vols de remorquage de panneaux publicitaires le long du littoral.

La partie défenderesse soutient que la modification visée fait l'objet depuis le début de 1989 d'une concertation avec le secteur concerné - notamment en ce qui concerne l'altitude à laquelle les vols devraient être effectués à l'avenir et les endroits auxquels s'appliquerait une interdiction de voler - et que la partie requérante avait été informée des modifications envisagées;

2. Considérant qu'un nouvel arrêté royal a été pris en cours d'instance, le 18 février 1991, abrogeant au 1^{er} avril 1991 l'arrêté présentement attaqué et instaurant un régime quelque peu modifié; que celui-ci n'empêche toutefois pas que l'arrêté attaqué a produit ses effets du 8 juillet 1989 au 31 mars 1991 et que, durant cette période, la partie requérante a dû s'y conformer, ce qui a pu influencer ses activités commerciales; que ce préjudice éventuel lui procure l'intérêt requis en droit pour encore poursuivre l'annulation de l'arrêté attaqué;

3.1. Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en ce que l'arrêté attaqué n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, alors que l'"urgence" que l'arrêté invoque manque en fait dans la mesure où il n'a pas pu être pris sans donner à la notion d'"urgence" un contenu que le législateur ne visait pas; qu'elle étaye sa thèse en formulant les quatre arguments suivants : la partie défenderesse ne peut pas avoir été surprise, dès lors que la présence de touristes constitue un phénomène qui se manifeste chaque année au même moment; la saison touristique avait déjà commencé; aucun incident impliquant des avions publicitaires ne s'était produit sous l'empire de la précédente réglementation; en cas d'urgence, le ministre peut édicter des règles régissant le trafic aérien;

3.2. Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse expose qu'une large consultation du secteur concerné a précédé l'arrêté attaqué, qu'il a été tenu compte, dans la mesure du possible, des observations formulées dans le cadre de ces négociations et que c'est précisément celles-ci qui ont retardé l'adoption de l'arrêté attaqué; qu'elle observe également que l'arrêté a été pris le 30 juin 1989 et qu'il a été publié au Moniteur belge du 8 juillet 1989, ce qui peut être considéré comme le "point de départ absolu de la saison touristique"; qu'elle renvoie ensuite aux statistiques des vols indiquant que peu de vols ont été

effectués au début de juillet 1989 et que la fréquence ne s'est sensiblement accrue qu'à partir du 15 juillet;

3.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, la partie requérante affirme que l'arrêté attaqué a été pris moins pour des motifs de sécurité que pour répondre au souhait du bourgmestre de Knokke, que la saison touristique au littoral commence à Pâques et que les conditions météorologiques peuvent être à l'origine du nombre peu élevé de vols effectués au début de juillet 1989;

3.4. Considérant que l'arrêté attaqué a été pris le 30 juin 1989; qu'il invoque l'"urgence" et qu'il la justifie comme suit :

"Considérant que le début de la saison touristique nécessite l'instauration immédiate d'une nouvelle réglementation et qu'il s'indique dès lors d'invoquer l'urgence";

Considérant qu'il est difficilement contestable que les vacances scolaires annuelles, débutant le 1^{er} juillet, donnent lieu, notamment au littoral, à une activité touristique intense et à une forte concentration de personnes; que la référence au "début de la saison touristique" constitue ainsi un motif reposant sur un élément de fait correct;

Considérant que l'urgence de la question est confirmée par la disposition selon laquelle l'arrêté attaqué entre en vigueur le jour de sa publication et par le fait que cette publication est déjà intervenue le 8 juillet 1989; que le fait que la partie défenderesse avait déjà formulé en février 1989 une proposition de nouvelle réglementation et que des mois se sont encore écoulés depuis n'enlève rien à cette constatation; qu'en effet, le dossier indique que, durant ces mois, les parties intéressées et l'administration ont négocié la proposition de l'administration; que le moyen n'est pas fondé;

4.1. Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de la violation du principe constitutionnel d'égalité, de 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 et de l'article 12 de l'arrêté royal du 13 février 1989 fixant les règles de l'air, en ce que l'arrêté royal fixe des restrictions et des interdictions aux vols de remorquage de panneaux publicitaires alors que les autres vols de remorquage ne sont pas affectés; qu'elle souligne que, bien que l'article 12 de l'arrêté royal du 13 février 1989 habilite le Roi à fixer des restrictions

et des interdictions “au remorquage aérien” - donc sans aucune distinction entre les vols de remorquage de panneaux publicitaires et les autres vols de remorquage, tels que les planeurs ou les cibles -, l’arrêté attaqué instaure indéniablement une réglementation différenciée non fondée sur des impératifs techniques ou justifiée par l’intérêt général;

4.2. Considérant que la partie défenderesse réplique que l’arrêté attaqué affecte de la même manière tous les vols de remorquage de panneaux publicitaires, que les autres vols de remorquage visés par la partie requérante poursuivent un but spécifique, tels que les vols de remorquage à des fins militaires ou les vols de remorquage de planeurs et qu’une réglementation spécifique pour les vols de remorquage de panneaux publicitaires est justifiée par le caractère continu de ces vols et par les risques qu’ils font courir à la population en raison de leur fréquence “autour de concentrations de personnes”;

4.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, la partie requérante souligne qu’une discrimination est faite entre les vols de remorquage de panneaux publicitaires et le remorquage de planeurs, dès lors que les aérodromes pour planeurs “sont généralement situés à proximité de grandes agglomérations urbaines” et donc que les “mêmes considérations en matière de sécurité devraient être applicables”;

4.4. Considérant que les vols de remorquage de panneaux publicitaires visent, de toute évidence, à toucher un public aussi large que possible; qu’en conséquence, ces vols se font toujours là où une grande affluence de personnes peut être attendue; que la finalité des vols de remorquage de panneaux publicitaires est clairement distincte de celle d’autres vols de remorquage, tels que les cibles militaires ou les planeurs, et que les pouvoirs publics sont autorisés à soumettre cette catégorie de vols à une réglementation spécifique sans pour autant violer le principe constitutionnel d’égalité; que le moyen n’est pas fondé;

5.1. Considérant que la partie requérante prend un troisième moyen de la violation de l’article 67 de la Constitution (actuellement l’article 108 de la Constitution coordonnée), de 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 et de l’article 12 de l’arrêté royal du 13 février 1989 fixant les règles de l’air, en ce que l’arrêté attaqué ne fixe de restrictions et interdictions qu’aux vols de remorquage de panneaux publicitaires alors que, conformément à l’article 12 de l’arrêté royal du

13 février 1989, les restrictions et interdictions doivent être imposées au remorquage aérien en général;

5.2. Considérant que dans son mémoire en réplique, la partie requérante précise que des règlements complémentaires ne peuvent en aucun cas restreindre la portée de règlements généraux dont ils assurent la mise en oeuvre;

5.3. 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 ce qui suit :

“Seront de même édictées par arrêté royal, toutes prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne, leur personnel de bord, la navigation et la circulation aériennes (...);

que l'article 12 de l'arrêté royal du 13 février 1989 fixant les règles de l'air, qui était en vigueur à l'époque et qui trouve son fondement juridique dans l'article 5 de la loi du 27 juin 1937, précité, s'énonce comme suit :

“Les restrictions et les interdictions imposées au remorquage aérien pour des motifs d'intérêt général sont fixées par arrêté royal. Toutefois, le Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique ou le directeur général de l'administration de l'aéronautique peut arrêter ces mesures lorsque celles-ci sont urgentes ou ne sont prises que pour une durée limitée.

Le remorquage aérien ne peut en tout cas être effectué dans les espaces aériens contrôlés que conformément aux prescriptions de circulation aérienne”.

Considérant que contrairement à ce qu'estime la partie requérante, l'arrêté attaqué ne concerne pas l'exécution de l'article 12 de l'arrêté royal du 13 février 1989, mais que, de la même manière que cet arrêté, il tire directement son fondement juridique de l'article 5 de la loi du 27 juin 1937; qu'ainsi, deux réglementations coexistent, l'une relative aux règles de l'air en général comportant un article 12 concernant le remorquage aérien, l'autre portant plus spécifiquement sur les vols de remorquage de panneaux publicitaires, et qu'elles s'appuient toutes les deux sur l'article 5 de la loi du 27 juin 1937; que lors de l'examen du deuxième moyen, il a été considéré qu'une réglementation distincte concernant le vol de remorquage de panneaux publicitaires peut être justifiée au regard de l'objectif spécifique poursuivi; que le moyen n'est pas fondé;

6.1. Considérant que la partie requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 2 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, en ce que

l'article 1^{er}, § 2, 2/, de l'arrêté attaqué interdit le remorquage aérien de panneaux publicitaires le long du littoral et rend ainsi impossible l'accès des avions publicitaires aux eaux territoriales où ils peuvent voler à une altitude supérieure à 425 mètres, alors que selon l'article 2 de la loi du 27 juin 1937, la circulation des aéronefs nationaux au-dessus du territoire du Royaume, y compris les eaux territoriales adjacentes, est en principe libre, sauf les restrictions résultant de la loi même et des arrêtés royaux pris en exécution de celle-ci;

6.2. Considérant que la partie défenderesse répond que l'article 2 de la loi du 27 juin 1937 "ne prévoit pas de limitation des restrictions pouvant être fixées par arrêté royal";

6.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, la partie requérante soutient que l'arrêté attaqué a créé tout le long du littoral belge un couloir infranchissable qui rend les eaux territoriales inaccessibles depuis l'intérieur du pays pour les avions de remorquage de panneaux publicitaires;

6.4.1. Considérant que le moyen vise l'annulation d'une disposition spécifique, bien précise, de l'arrêté attaqué et en particulier dans la mesure où cette disposition implique l'impossibilité pour les avions de remorquage de panneaux publicitaires de survoler les eaux territoriales; qu'une annulation sur la base du moyen présentement examiné doit dès lors rester limitée à l'article 1^{er}, § 2, 2/, en cause, et seulement dans la mesure où il est impossible pour les avions de remorquage de panneaux publicitaires d'accéder aux eaux territoriales à partir de l'intérieur du pays; que cette disposition s'énonce comme suit :

"En outre, le remorquage aérien de panneaux publicitaires est interdit (...) le long du littoral, à moins de 500 mètres côté mer et de 1000 mètres côté terre de la ligne de séparation entre la plage et la mer";

6.4.2. Considérant que la partie défenderesse ne conteste pas que l'arrêté attaqué crée tout le long du littoral belge un couloir infranchissable empêchant les avions de remorquage de panneaux publicitaires d'accéder aux eaux territoriales ou de les quitter, alors que les vols de remorquage de panneaux publicitaires y sont autorisés au-dessus de 425 mètres; que l'article 2 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 toutefois que :

“La circulation des aéronefs nationaux au-dessus du territoire du Royaume est libre, sauf les restrictions résultant de la présente loi et celles qui seront édictées par arrêté royal.
Pour l'application de la présente loi, le territoire du royaume comprend les eaux territoriales adjacentes au dit territoire”;

que si le législateur a ainsi consacré la règle de la liberté de trafic des aéronefs nationaux au-dessus de l'ensemble du territoire belge, étant entendu qu'il est loisible au Roi de prendre des mesures d'intérêt général visant à restreindre cette liberté, le Roi excède néanmoins le cadre légal mis en place lorsque, sans motif valable - autrement dit d'intérêt général -, Il prend des mesures qui, même si elles sont en soi justifiées, ont inévitablement pour effet d'interdire aux avions de remorquage de panneaux publicitaires d'accéder à une zone délimitée avec précision, en l'occurrence les eaux territoriales situées en dehors des 500 mètres “de la ligne de séparation entre la plage et la mer”; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'article 1^{er}, § 2, 2/, de l'arrêté royal du 30 juin 1989 portant réglementation des vols de remorquage de panneaux publicitaires dans la mesure où cette disposition entraîne l'impossibilité pour les avions nationaux de remorquage de panneaux publicitaires d'accéder aux eaux territoriales ou de quitter celles-ci.

Article 2.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté royal partiellement annulé.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-six janvier 1900 nonante-neuf, par la XIIe chambre, composée de :

MM.	J. DE BRABANDRE,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
	J. BAERT,	conseiller d'État,
Mme	S. DOMS,	greffier,

Le greffier,

Le président,

S. DOMS

J. DE BRABANDERE

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.