

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

Conseil d'État, section d'administration

A R R Ê T

n° 94.855 du 23 avril 2001

A. 59.917/IX-695

En cause: l'a.s.b.l. NIKKI BALLOONING ASSOCIATION,
ayant élu domicile chez
Me D. LINDEMANS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
boulevard de l'Empereur 3

contre:

l'État belge, représenté par le Ministre des Communications
et des Entreprises publiques, actuellement le Ministre des Transports.

LE CONSEIL D'ÉTAT, IXe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 septembre 1994, par laquelle l'a.s.b.l. NIKKI BALLOONING ASSOCIATION demande l'annulation de la décision du 31 juillet 1994 "portant autorisation de l'exécution de travail aérien et de baptêmes de l'air, 'limitée à l'organisation de spectacles comportant des évolutions d'aéronefs', et ce pour les ballons suivants: type AX 8-90, immatriculé 00-BIS au nom de NIKKI BALLOONING ASSOCIATION, et type Cameron 0-90, immatriculé 00-SAX au nom de Jean SAX, dans la mesure où elle refuse implicitement l'autorisation pour les ballons immatriculés 00-BLA et 00-BUN et pour la réalisation de baptêmes de l'air et de vols publicitaires";

Vu l'arrêt n° 50.684 du 13 décembre 1994 rejetant la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J. STEVENS, auditeur;

Vu l'ordonnance du 4 décembre 1997 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie défenderesse;

Vu l'ordonnance du 16 février 2001, fixant l'affaire à l'audience du 19 mars 2001;

Entendu M. L. HELLIN, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me B. WILMS, avocat, loco Me D. LINDEMANS, avocat, qui comparaît pour la partie requérante et M. L. CLOET, conseiller adjoint, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. J. STEVENS, auditeur, en son avis conforme;

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

1. Des éléments de la cause

Considérant qu'en ce qui concerne les éléments de la cause, il est fait référence à l'arrêt n° 50.684 du Conseil du 13 décembre 1994;

2. De la recevabilité de la demande

2.1. Considérant que la partie défenderesse soutient dans son mémoire en réponse que la demande de la requérante n'est pas recevable "à défaut d'intérêt"; qu'elle allègue à cet égard que le rapport de l'auditorat relatif à la demande de suspension indique que la requérante soutient que "le problème ainsi créé peut être quelque peu contourné en faisant introduire la demande par le propriétaire du ballon s'il s'agit d'une société commerciale ou d'un commerçant" et que, selon ce rapport, le "problème" a déjà été contourné par la demande de la s.a. UNILEVER pour ses deux ballons et pour le ballon de la requérante pour lesquels il a été délivré une autorisation

qui court encore jusqu'à fin août 1995; que les éléments évoqués démontrent que la requérante ne se sent pas suffisamment lésée et ne l'est pas par l'acte attaqué, de sorte que le recours en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt subjectif et objectif; en outre "la véritable cause" du "problème" dans cette affaire serait imputable à l'attitude de la requérante elle-même en ce qu'elle n'aurait pas respecté ses propres engagements contractuels avec la s.a. UNILEVER BELGIUM;

2.2. Considérant que dans son mémoire en réplique, la requérante rétorque que la solution proposée devait être considérée comme une solution provisoire à la suite de la décision attaquée, solution qui est d'ailleurs très précaire vu la convention conclue entre elle-même et la s.a. UNILEVER BELGIUM, convention qui peut être dénoncée à tout moment moyennant un préavis d'un mois et que la décision attaquée est devenue une autorisation limitée quant au fond;

2.3. Considérant que la partie défenderesse déclare dans son dernier mémoire que la requérante allègue à tort que la solution proposée serait une solution provisoire et que la requérante, qui en raison de la convention avec la s.a. UNILEVER BELGIUM n'exploite pas ses ballons de façon exclusive, aurait pu compenser le dommage en "exploitant à 100% pour son propre compte" ses propres ballons;

2.4. Considérant que lorsqu'une demande de suspension de l'exécution ne permet pas d'établir l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable, cela ne signifie pas pour autant qu'une partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis à introduire un recours en annulation; que la partie défenderesse semble confondre le préjudice susvisé et l'intérêt; qu'en l'espèce, la décision attaquée donne uniquement l'autorisation d'accomplir des baptêmes de l'air et du travail aérien, limité à l'organisation de spectacles comportant des évolutions d'aéronefs, et que la publicité et la propagande, par rapport à l'autorisation précédente du 31 juillet 1992, ne figurent plus dans la décision attaquée; que cette limitation suffit pour établir l'intérêt de la requérante; que l'exception ne saurait être retenue;

2.5. Considérant que la partie défenderesse fait également valoir dans son mémoire en réponse que la demande de la requérante n'est pas recevable "en raison de la circonstance que la partie requérante ne conteste en fait pas la décision du 31 juillet 1994 évoquée dans la requête mais une décision de l'Administration de l'aéronautique prise auparavant, à savoir le 18 juillet 1994"; qu'elle opère à cet égard

une distinction entre "la décision administrative portant refus de délivrer une autorisation (pour les ballons 00-BLA et 00-BUN), communiquée par lettre du 18 juillet 1994", et "l'autorisation relative au travail aérien et aux baptêmes de l'air accordée pour les ballons 00-SAX et 00-BIS en date du 31 juillet 1994"; qu'ainsi, selon la partie défenderesse, "il n'est pas utile de demander l'annulation de l'autorisation du 31 juillet 1994 'dans la mesure où celle-ci refuse implicitement l'autorisation pour les ballons immatriculés 00-BLA et 00-BUN, et pour l'accomplissement de baptêmes de l'air et de vols publicitaires'" et que "l'autorisation du 31 juillet 1994 n'implique aucune décision concernant les ballons 00-BLA et 00-BUN", que "ces deux ballons font explicitement l'objet d'une autre décision, à savoir la décision de refus prise le 18 juillet 1994, qui n'est pas attaquée", et que "la lettre du 18 juillet 1994 que la partie requérante qualifie de 'lettre d'accompagnement', est la seule 'décision' contre laquelle la demande pourrait être introduite";

2.6. Considérant que la requérante se réfère dans son mémoire en réplique à l'exposé des faits dont il apparaîtrait, selon elle, que l'autorisation accordée est limitée tant en ce qui concerne le nombre de ballons que pour ce qui est des activités autorisées; qu'il est clair en outre que s'il est statué sur une demande d'autorisation et si celle-ci n'est pas intégralement accueillie, cette exclusion et/ou cette restriction figure implicitement dans la décision même;

2.7. Considérant que le 30 mai 1994, la requérante a demandé l'autorisation pour le travail aérien et/ou les baptêmes de l'air; qu'il appert du point B de sa demande que l'autorisation est sollicitée pour l'organisation de spectacles comportant des évolutions d'aéronefs et pour des baptêmes de l'air et qu'elle désigne comme aéronefs faisant l'objet de l'autorisation demandée les ballons à air chaud immatriculés 00-BIS, 00-SAX, 00-BLA et 00-BUN; que la demande d'autorisation indique en outre qu'il s'agit d'un renouvellement; que ce renouvellement vise une autorisation qui a été délivrée par la partie défenderesse le 31 juillet 1992 et qui était valable jusqu'au 31 juillet 1994; que cette autorisation du 31 juillet 1992 permettait également l'exploitation de ballons à air chaud immatriculés 00-BUN et 00-BLA; que dans la mesure où la décision attaquée autorise uniquement l'exploitation pour les ballons à air chaud immatriculés 00-BIS et 00-SAX, cela signifie que tel n'est pas le cas pour les ballons à air chaud immatriculés 00-BUN et 00-BLA; que le refus implicite est par conséquent inscrit dans la décision attaquée par la requérante et que la lettre du 18 juillet 1994 n'est rien de plus qu'une précision et une reproduction des motifs de la décision prise; que cette exception ne peut davantage être retenue;

3. Du bien-fondé du recours en annulation

3.1. Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 50 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, des articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée et de l'absence de tout fondement légal pour baser le refus sur la circonstance que la requérante est une association sans but lucratif et non un commerçant ou une société commerciale; que cette dernière distinction ne trouve aucun soutien dans la loi; que les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement intervienne entre certaines catégories mais que cette distinction doit se fonder sur un critère objectif et être raisonnablement justifiée et que tel n'est pas le cas en l'espèce;

3.2. Considérant que la partie défenderesse répond que l'autorisation d'accomplir des vols publicitaires trouve son fondement à l'article 50 de l'arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, qui règle le travail aérien; que le paragraphe 1er de cet article considère la publicité aérienne, notamment, comme du "travail aérien"; qu'il n'est pas possible, pour ce qui est de la réglementation de la publicité, d'opérer une distinction entre l'exécution d'activités publicitaires en tant qu'activité commerciale, d'une part, et l'exécution d'activités publicitaires dans le cadre de l'utilisation d'un ballon aux seules fins d'exercer une activité sportive, d'autre part; que, selon elle, il suffisait de définir la notion de publicité de façon telle que pour l'Administration de l'aéronautique et les exploitants, il n'y ait aucun doute quant à la question de savoir si ces activités relevaient ou non du travail aérien classique et universellement connu; que la requérante allègue également à tort que "l'autorisation est refusée ... en raison du fait que la partie requérante est une association sans but lucratif et non un commerçant ou une société commerciale"; que la décision attaquée du 31 juillet 1994 accorde toutefois l'autorisation à la requérante moyennant la restriction décrite à l'article 1er de l'autorisation de sorte que la décision attaquée du 31 juillet 1994 ne constitue pas un refus de l'autorisation; qu'en outre, cette décision n'indique pas que le "refus" d'autorisation allégué par la requérante aurait été décidé en raison du fait qu'elle est une association sans but lucratif et que le "refus implicite de l'autorisation et le contenu de la motivation qu'y associe la requérante ne sont que de pures hypothèses avancées par la requérante elle-même"; qu'enfin, selon la partie défenderesse, la requête n'établit pas pourquoi il serait manifestement déraisonnable ni davantage pourquoi il serait illégal de réserver aux commerçants ou aux sociétés commerciales le travail aérien sous la forme d'activités publicitaires;

3.3. Considérant que la requérante réplique que la partie défenderesse omet de répondre au premier moyen; qu'en outre, le refus de l'autorisation se fonde effectivement sur le fait qu'elle est une association sans but lucratif et qu'elle se réfère à cet égard à la lettre du 18 juillet 1994 établissant un lien manifeste entre le fait que la requérante n'est ni un commerçant ni une société commerciale et le fait que l'autorisation est fortement limitée à l'article 1er; que la partie défenderesse soutient elle-même dans sa réponse au deuxième moyen que la circulaire implique que les associations sans but lucratif n'entrent désormais plus en ligne de compte, la partie défenderesse confirmant ainsi elle-même les "pures hypothèses" susvisées; qu'enfin, le contrôle dévolu à la partie défenderesse dans le cadre de l'arrêté royal du 15 mars 1954 précité ne permet pas de justifier raisonnablement l'inégalité de traitement entre commerçants et non-commerçants;

3.4. Considérant que dans son dernier mémoire, la partie défenderesse soutient encore ce qui suit:

"L'objectif d'une circulaire en général et de la CIR/PRO/01 de mai 1993 en particulier est de préciser des dispositions réglementaires existantes, sans prendre le contre-pied des dispositions sur lesquelles la circulaire en question se fonde, ni imposer de règles supplémentaires.

La circulaire CIR/PRO/01 a exclusivement explicité la notion de "publicité", en tenant compte de l'évolution de cette notion dans le monde de l'aéronautique. Depuis ces dernières décennies, il n'y a plus de place pour une publicité sous le signe du parrainage de sorte que le critère de la visibilité devient déterminant pour parler de publicité et est dès lors soumis à une autorisation préalable du travail aérien.

Le fait que cette activité soit réservée aux commerçants et aux sociétés commerciales ne trouve en effet pas son origine dans l'arrêté royal de 1954 mais dans la loi du 27 juin 1921 relative aux a.s.b.l. qui prévoit qu'une association sans but lucratif peut exercer des activités lucratives à condition que celles-ci soient subordonnées à l'activité principale non lucrative et qu'elles présentent un rapport direct avec l'activité principale formulée dans l'objet social, tout en n'étant qu'accessoires par rapport à la continuité de l'a.s.b.l. Une a.s.b.l. qui a pour but de promouvoir la navigation aérostatique peut par conséquent organiser effectivement des baptêmes de l'air mais la diffusion de messages publicitaires pour des tiers ne présente aucun rapport direct ou subordonné avec son objectif principal. Puisque la circulaire estime que la diffusion d'un message visible constitue toujours de la publicité, au sens de l'article 50 de l'A.R. de 1954, l'Administration peut exclure cette activité en vertu des dispositions de la loi du 27 juin 1921.

Cette application selon le droit commun ne doit pas être évoquée explicitement dans la circulaire.";

3.5. Considérant que la lettre du 18 juillet 1994 déjà citée s'énonce comme suit:

"Me référant à votre demande du 30 mai 1994, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint votre autorisation de travail aérien et de baptêmes de l'air ainsi que les formulaires destinés à renvoyer à nos services la liste des activités que vous exercerez dans le cadre de cette autorisation.

En application des dispositions de la circulaire CIR/PRO/01 de mai 1993 relative aux activités publicitaires et de propagande au moyen d'aéronefs, l'accomplissement de vols publicitaires en soi ou dans le cadre d'une autre forme de travail aérien et de baptêmes de l'air peut exclusivement être autorisé à des personnes physiques et morales dans la mesure où il s'agit de commerçants ou de sociétés commerciales.

Dès lors, l'article 1er de votre autorisation est limité à l'accomplissement de baptêmes de l'air et à l'organisation de spectacles. Cela implique en outre que les ballons affichant une publicité en permanence, à savoir 00-BLA et 00-BUN, ne peuvent être exploités par votre association.";

3.6. Considérant que la partie défenderesse admet ainsi que le refus partiel de l'autorisation se fonde sur les "dispositions de la circulaire CIR/PRO/01 de mai 1993 relative aux activités publicitaires et de propagande au moyen d'aéronefs"; que cette circulaire prévoit en son point 3.1. ce qui suit:

"L'exploitant d'un aéronef utilisé pour la publicité et la propagande doit être titulaire d'une autorisation de travail aérien visée à l'article 50 de l'arrêté royal du 15 mars 1954. Cette autorisation est délivrée aux personnes physiques et morales, pour autant qu'elles soient des commerçants ou des sociétés commerciales, à l'exclusion des sociétés civiles ou de biens.";

que l'article 50, § 1er, de l'arrêté susvisé, s'énonce comme suit:

"Tout travail aérien, notamment l'apprentissage, la photographie aérienne, la publicité et la propagande au moyen d'aéronefs, et l'organisation de spectacles comportant des évolutions d'aéronefs, est soumis à l'autorisation préalable du Ministre chargé de l'administration de l'aéronautique, ou de son délégué. Sont également soumis à cette autorisation les baptêmes de l'air.

La demande d'autorisation mentionne:

- 1° le nom et le domicile ou la dénomination et le siège social de l'exploitant;
- 2° les caractéristiques des services envisagés, notamment les types d'avions exploités et leur capacité.

La demande est accompagnée de la preuve que l'exploitant a pris les dispositions requises pour faire face aux responsabilités civiles qui peuvent découler de ce travail aérien ou des baptêmes de l'air.";

que cette disposition n'opère toutefois aucune distinction entre les commerçants, les sociétés commerciales et les "sociétés civiles ou de biens"; que la distinction faite dans la circulaire CIR/PRO/01, sur laquelle se fonde la décision attaquée, ne trouve dès lors aucun fondement à l'article 50 de l'arrêté royal du 15 mars 1954; que la référence faite par la partie défenderesse à la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux

associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique n'y change rien étant donné qu'il n'appartient pas à la partie défenderesse de fixer elle-même dans une circulaire des critères en vue de prévoir que seuls les commerçants et les sociétés commerciales peuvent faire de la publicité sur un aéronef et que des sociétés civiles et de biens, dont les associations sans but lucratif, en sont exclues; qu'il n'appartient pas davantage à la partie défenderesse de décider, comme elle le soutient dans son dernier mémoire, quelle association sans but lucratif "peut exercer des activités lucratives à condition que celles-ci soient subordonnées à l'activité principale non lucrative et qu'elles présentent un rapport direct avec l'activité principale formulée dans l'objet social, tout en n'étant qu'accessoires par rapport à la continuité de l'a.s.b.l."; que la partie défenderesse ne justifie dès lors pas raisonnablement l'inégalité de traitement de sorte que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1er

Est annulée la décision du 31 juillet 1994 dans la mesure où elle n'accorde pas d'autorisation pour les ballons à air chaud immatriculés 00-BLA et 00-BUN.

Article 2

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de l'État belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-trois avril
deux mille un, par la IXe chambre, composée de:

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	L. HELLIN,	conseiller d'État,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
Mme	S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. VAN AELST

J. DE BRABANDERE

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