

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Transports pour la Région wallonne, le 8 avril 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports et aérodromes publics situés en Région wallonne", a donné le 20 septembre 1993 l'avis suivant :

L'arrêté en projet tend à remplacer l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 novembre 1991 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports et aérodromes wallons, arrêté qui n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

L'arrêté du 14 novembre 1991 et l'arrêté en projet distinguent, l'un et l'autre, les aéroports des aérodromes. En effet, les aérodromes sont gérés par la Région wallonne elle-même, tandis que la gestion des aéroports a fait l'objet de concessions à des sociétés de droit privé.

La décision de confier la gestion des aéroports de Liège-Bierset et de Charleroi-Bruxelles-Sud à des sociétés anonymes (la Société de développement et de promotion de l'aéroport de Liège-Bierset, en abrégé S.A.B., et la Brussels South Charleroi Airport, en abrégé B.S.C.A.) a été prise par le Gouvernement wallon.

Les concessions ainsi accordées aux deux sociétés commerciales précitées sont des concessions de services pour la promotion et la gestion du domaine public desdits aéroports, ainsi que des concessions domaniales portant sur l'utilisation permanente et exclusive de la zone aéroportuaire.

Suivant le cahier des charges des conventions de concession, chaque concessionnaire pourra percevoir les redevances liées au trafic aéronautique dans le respect des dispositions réglementaires prises par le Gouvernement wallon, une cession audit concessionnaire du droit de percevoir ces redevances étant ainsi prévue.

.../...

Dans cette optique, l'arrêté en projet - encore qu'il le fasse, le plus souvent, dans des dispositions communes - se donne deux objets : il détermine les montants et les modalités de perception des redevances dues à la région par les utilisateurs des aérodromes dont elle a la gestion; il fixe également les montants et les modalités de perception des redevances dues par les utilisateurs des aéroports, mais compte tenu, en ce qui concerne ceux-ci, de l'existence desdites concessions, en confirmant la faculté de céder aux concessionnaires le droit de percevoir les redevances et même en permettant à ceux-ci, en ce cas, d'accorder des réductions, d'arrêter des modalités de formule d'abonnements et d'accorder des dérogations concernant ces modalités.

*

* *

Cette manière de procéder se heurte à des objections fondamentales.

La question se pose, en effet, s'il existe une base légale à la décision prise par le Gouvernement wallon de concéder la gestion des aéroports précités à des sociétés de droit privé et aux dispositions par lesquelles serait autorisée la cession à ces sociétés du droit de percevoir les redevances et d'en modaliser les conditions de débit et de perception.

.../...

Interrogé sur cette question, le délégué du Gouvernement a précisé ce qui suit :

"La seule base légale de l'arrêté en projet est l'article 5 de la loi du 27 juin 1937 dont il est question dans le préambule (...). Il est généralement admis que le pouvoir Exécutif, qui a notamment dans ses compétences la gestion des biens faisant partie du patrimoine de la personne publique qu'il représente, est habilité soit à gérer directement les biens en question, soit à en confier la gestion et l'exploitation à des tiers, sans que soit nécessaire à cette fin, une autorisation du législateur. Telle a été la position du Gouvernement wallon en 1990 et 1991 lors de la conclusion des conventions de concession relatives aux deux aéroports régionaux".

Ce point de vue ne peut être admis pour les raisons suivantes :

1. Il est de doctrine et de jurisprudence constantes qu'"à défaut d'indication sur ce point dans la Constitution, il appartient au législateur seul d'autoriser la concession, par le Gouvernement, des services publics à exploiter par des particuliers. Si le pouvoir exécutif a, en effet, de par ses attributions naturelles, le pouvoir de conclure les conventions nécessaires à cette fin, il ne peut sans autorisation expresse confier à un particulier la gestion d'un service public et lui permettre de percevoir des péages (...). A l'origine de toutes les concessions accordées par l'administration centrale, il doit donc exister un texte législatif ayant pour effet de créer le

.../...

service et d'autoriser le pouvoir exécutif à conclure la convention nécessaire pour en assurer l'exploitation" (1).

2. Par ailleurs, "une intervention formelle de la loi, du décret ou d'une règle visée à l'article 26bis de la Constitution est requise pour que des taxes rémunératoires puissent être perçues au profit de personnes publiques autres que l'Etat, la Communauté, la Région, l'agglomération ou la fédération de communes ou la commune, ou encore au profit de personnes privées. C'est cette exigence que rappelle la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis (...) du 11 juillet 1956 (sur un projet de loi "interprétant certaines dispositions de la législation relative à la police du roulage, au statut de l'hôtellerie, au transport rémunéré de personnes et au transport de choses par véhicules automobiles") à propos des frais de visite perçus à charge des transporteurs par les organismes agréés de contrôle technique automobile : "La visite des véhicules automobiles étant obligatoire, les frais perçus à cette occasion ont eux aussi le caractère de la rétribution visée à l'article 113 de la Constitution. Il importe dès lors de prévoir non seulement dans la loi qu'une rétribution pourra être établie, mais qu'elle pourra, le cas échéant, être perçue au profit des organismes agréés (...). L'application aux redevances proprement dites de l'article 113 de la Constitution a, entre autres conséquences, que leur exis-

(1) P. ORIANNE, La loi et le contrat dans les concessions de service public, Larcier, 1961, passim nos 138 à 144. Dans le même sens, M. PAQUES, De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative, Story-Scientia, 1991, p. 195-196.

tence doit être prévue par l'organe législatif compétent, lequel peut toutefois conférer une large habilitation à l'organe exécutif et, notamment, l'autoriser à fixer le montant de la redevance et à prévoir des exemptions (...). L'intervention formelle d'une loi, d'un décret ou d'une règle prévue par l'article 26bis de la Constitution est formellement requise pour que des redevances puissent être perçues au profit des personnes privées ou au profit de personnes publiques autres que l'Etat, la Communauté, la Région, l'agglomération ou la fédération de communes ou la commune" (1).

3. Il s'ensuit qu'une concession de service public et l'octroi au concessionnaire d'un tel service du droit de percevoir des redevances requièrent l'intervention expresse du législateur.

En l'espèce, aucune disposition législative ne peut être invoquée. Ne peut l'être, en tout cas, 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. En effet, cette disposition ne permet que l'adoption de prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne, "notamment celles relatives ... au domaine et aux services publics affectés à cette navigation et à (la) circulation aérienne, aux péages, taxes, redevances ou droits réglementaires auxquels est soumise l'utilisation de ces domaines et services publics". Elle n'habilite

(1) R. ANDERSEN, La notion de "redevances" spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution, *Liber amicorum Krings, Story-Scientia*, 1991, passim pp. 943 à 949.

aucun titulaire du pouvoir réglementaire, ni à accorder des concessions de services publics pour la gestion d'aéroports, ni à consentir aux concessionnaires de ces services le droit de percevoir et régler les redevances dues par les utilisateurs.

C'est donc sans base légale que de telles concessions et un tel droit ont été consentis par le Gouvernement wallon par les conventions et le cahier des charges précités et que l'arrêté en projet entend les confirmer.

*

* *

Doivent donc être omises de l'arrêté en projet les dispositions qui prévoient la faculté de céder aux concessionnaires le droit de percevoir les redevances dues pour l'utilisation des aéroports dont la gestion a illégalement été concédée par le Gouvernement wallon et celles qui organisent les modalités de fixation et de perception de ces redevances par ces concessionnaires.

Or, ces dispositions participent de l'économie de l'arrêté en projet et en constituent même un élément essentiel, de telle sorte que leur omission risquerait de déséquilibrer le système. En effet, cette économie se fonde sur la différence de régime applicable à la gestion des aéroports et à celles des aérodromes et le décret, qui doit être pris pour donner aux dispositions relatives aux

.../...

aéroports une base légale, pourrait remettre en cause cette distinction.

C'est pourquoi, la critique fondamentale qui vient d'être faite à propos de ces dispositions conduit nécessairement le Conseil d'Etat à s'abstenir d'examiner le texte en projet, même expurgé de toute référence aux aéroports, afin de permettre au Gouvernement wallon de prendre parti sur l'opportunité de faire adopter un tel décret par le Conseil régional.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
J. MESSINNE, conseillers d'Etat,
Y. BOUCQUEY,
P. GOTHOT, assesseurs de la
J. van COMPERNOLLE, section de législation,
Madame : M. PROOST, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mme G. BEECKMAN de CRAYLOO, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-L. PAQUET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.