

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.678/VR/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies des vacations, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 7 juillet 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, 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", a donné le 23 juillet 2003 l'avis suivant :

La portée de l'avant-projet

L'avant-projet d'arrêté du Gouvernement à l'examen prescrit l'obligation pour toute personne ou tout véhicule devant se rendre du "coté-piste" d'un aéroport et de ses dépendances d'être porteur d'un badge d'identification, sauf les cas d'exemption qu'il énonce. Selon un considérant figurant à son préambule, "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".

Il distingue quatre types de badges, dont il détermine la procédure d'attribution et la durée de validité. Il prescrit 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 et à leur renouvellement.

Il prévoit une redevance et une caution dues en principe par les porteurs du badge et des dispositions tendant à sanctionner les manquements à l'arrêté.

La compétence de l'auteur de l'avant-projet

1. 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".

Si les compétences régionales en matière de travaux public et de transport ont pu être qualifiées de "compétence de gestion au sens large" ⁽¹⁾, elles ne peuvent empiéter sur celles qui sont restées fédérales.

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, 1988, n° 516/1, p. 13; Doc. parl., Sénat 1992-1993, n° 558/5, p. 412; C.A., arrêt n° 5/96 du 18 janvier 1996, cons. B.1.1; arrêt n° 91/2000 du 13 juillet 2000, cons. B.3. Voy. aussi, sur la conception large qu'il y a lieu d'adopter pour les compétences régionales en matière de transports, l'arrêt n° 2/97 du 16 janvier 1997, cons. B.3.1 et B.3.2, rendu en matière de services de pilotage et de balisage de et vers les ports, ainsi que de services de sauvetage et de remorquage en mer (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980).

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

"... 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".

Il résulte de cette dernière disposition que l'autorité fédérale est en tout cas restée compétente pour les matières énoncées au 3° et au 4°.

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° et 4°, de la loi spéciale, compétence demeurée fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration ⁽²⁾.

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

⁽²⁾ En ce sens, pour ce qui concerne la réserve de compétence fédérale inscrite à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, voy., en matière de voies hydrauliques, de ports et de leurs dépendances (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale), C.A., arrêt n° 5/96 précité, cons. B.2; voy. aussi, dans le même sens, en matière de protection et de conservation de la nature et de forêts (article 6, § 1^{er}, III, 2° à 4°, de la loi spéciale), C.A., n° 68/96 du 28 novembre 1996, cons. B.10; en matière de routes et de leurs dépendances (article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale), C.A., n° 127/2000 du 6 décembre 2000.

2. Les régions peuvent édicter les réglementations aptes à assurer la gestion des aéroports et les 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 à celle qui fait l'objet du présent avis, soit celle des voies hydrauliques et des ports et de leurs dépendances ⁽³⁾ : 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 décrétaie 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 ⁽⁴⁾.

3. Le système de badges prévu par l'avant-projet vise 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. Si des motifs de pure gestion peuvent commander qu'un pareil système soit instauré, il a pour principal objectif, comme le confirme par ailleurs son préambule même ⁽⁵⁾, d'assurer la sécurité publique sur les aéroports et les aérodromes régionaux et, par voie de conséquence, celle de la circulation aérienne. Il dépasse ainsi les impératifs ordinaires de sécurité liés à la seule gestion des installations aéroportuaires.

⁽³⁾ Article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 2°, 2°bis et 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁽⁴⁾ Par son arrêt n° 2/97 précité, la Cour valide aussi une réglementation en matière de pilotage des bâtiments de mer, limitée quant à son objet à l'activité même de pilotage. La Cour assortit la validation du décret en cause de considérations qui montrent elles aussi que la compétence attribuée aux régions doit être comprise de manière large, mais qu'elle doit être exercée dans le respect de la compétence fédérale en matière de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports, telle qu'elle résulte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁽⁵⁾ Son premier considérant énonce en effet : "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".

La note au Gouvernement se réfère au demeurant au règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, qui a été adopté afin d'étoffer en Europe le dispositif de sécurité de la navigation aérienne civile ⁽⁶⁾.

4. L'arrêté en projet, par son objet, entre donc bien dans le cadre de la compétence demeurée fédérale en matière de "sécurité de la circulation aérienne", telle qu'elle résulte de l'article 6, § 4, 4°, de la loi spéciale. Cette disposition ne réserve pas à l'autorité fédérale la seule compétence relative à la sécurité du transport aérien au sens restreint mais aussi les règles applicables "sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics" en la matière; on envisagerait d'ailleurs difficilement l'organisation de la sécurité aérienne sans prendre en compte les impératifs de la sécurité au sol dans les aéroports, les aérodromes et leurs dépendances, qui y sont indissolublement liés. Les dispositions examinées ont bien pour objet "l'organisation" et "la mise en oeuvre", au sens de l'article 6, § 4, 4°, précité, de ces règles de sécurité.

5. 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. Sur cette base également, il faut considérer que le système de badges, conçu principalement dans l'avant-projet dans cette perspective, relève de la compétence fédérale.

6. Il reste à examiner si l'avant-projet pourrait se fonder sur l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 pour être adopté.

⁽⁶⁾ Voy. not. le premier considérant de ce règlement, faisant état des attentats du 11 septembre 2001, de la menace du terrorisme, le considérant n° 2 et l'article 1^{er}, § 1^{er}, énonçant l'objectif d'empêcher les actes d'intervention illicite dans l'aviation civile, ainsi que l'article 5 relatif à l'obligation pour chaque État d'adopter un programme national de sûreté de l'aviation civile.

Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage que, pour que cette disposition puisse être invoqué, il faut que la législation envisagée soit nécessaire à l'exercice des compétences régionales, que la matière considérée se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale ⁽⁷⁾. Sans même qu'il faille examiner si, compte tenu du règlement (CE) n° 2320/2002 précité du 16 décembre 2002, la réglementation opérée en l'espèce peut se prêter à un règlement différencié ⁽⁸⁾, il suffit de constater que la nécessité de la mesure n'est pas établie. Il existe en effet en la matière un arrêté royal du 3 mai 1999 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile, dont plusieurs dispositions, spécialement les articles 6 à 9, déterminent les éléments d'identification, notamment les badges, dont doivent être porteurs les personnes et les véhicules se trouvant du "côté-piste" des aéroports et de leurs dépendances, en ce compris sur les aéroports de Charleroi-Bruxelles Sud et de Liège-Bierset auxquels l'arrêté en projet est applicable ⁽⁹⁾.

7. L'arrêté en projet ne pourrait donc se fonder ni sur l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7°, ni sur l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 pour être adopté et excède donc les compétences régionales.

⁽⁷⁾ Voy. not. C.A., arrêts n°s 40/91 du 19 décembre 1991, cons. 5.B.3; 83/2002 du 8 mai 2002, cons. 83/2002; 189/2002 du 19 décembre 2002, cons. B.5.

⁽⁸⁾ Il résulte en effet de l'article 5 du règlement (CE) n° 2320/2002 précité du 16 décembre 2002 que chaque État membre doit adopter "un programme national de sûreté de l'aviation civile pour garantir l'application de normes communes [...] et des mesures adoptées [...]" en exécution de ce règlement (§ 1^{er}), qu'une seule autorité doit être désignée par État membre pour coordonner et contrôler la mise en oeuvre de ce programme (§ 2), que cette autorité élabore et mette en oeuvre un programme "national" de contrôle de la qualité (§ 3), que cette autorité approuve et surveille les programmes propres à chaque aéroport et à chaque transporteur aérien fournissant des services à partir de son territoire (§ 4) et que cette autorité élabore et mette en oeuvre un programme national de formation à la sûreté de l'aviation civile (§ 5).

⁽⁹⁾ En vertu de l'article 2 de l'arrêté royal précité du 3 mai 1999, celui-ci s'applique notamment à ces deux aéroports. En vertu de l'article 2 de l'arrêté en projet, celui-ci s'applique à "toute personne ou tout véhicule devant se rendre côté-piste d'un aéroport", le terme d'aéroport ne s'appliquant, aux termes de l'article 1^{er} du décret de la Région wallonne du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodrômes relevant de la Région wallonne, qu'à ces deux mêmes aéroports.

Les chambres réunies des vacances étaient composées de

Monsieur	W. DEROOVER,	premier président du Conseil d'Etat, président,
Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, J. BAERT, P. VANDERNOOT, G. VAN HAEGENDOREN,	conseillers d'Etat,
	J. van COMPERNOLLE,	assesseur de la section de législation,
Mesdames	A. BECKERS-WECKX, B. VIGNERON,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. A. LEFEBVRE et W. PAS, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section, et M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

W. DEROOVER