

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.071/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 29 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 09 avril 1998 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aérodromes relevant de la Région wallonne", a donné le 5 mai 2004 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et modifié par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Considérant que la fixation des redevances sur les aérodromes correspond à une prise en charge partielle par les usagers du coût des installations et des services qui, de par leur nature, ne peuvent être fournis que par l'aérodrome concerné;

Considérant que, consciente des potentialités de développement économique et touristique susceptibles d'être générées par les aérodromes régionaux, la Région wallonne a émis le souhait de doter ceux-ci d'instruments juridiques adéquats leur permettant d'opter pour une gestion de type commercial.

Qu'elle souhaite confier l'exploitation commerciale des aérodromes à trois sociétés d'exploitation spécialement créées à cet effet par la s.a Société wallonne des aéroports.

Que ces sociétés auront le statut de filiales spécialisées au sens de l'article 31 § 1 du décret du 6 mai 1999 portant modification du chapitre V de la loi du 2 avril 1962 constituant une SNI et des SRI.

Vu qu'afin de remplir leur objet social, les sociétés d'exploitation seront liées avec la Région wallonne dans le cadre d'une concession de services et avec la SOWAER dans le cadre d'une sous-concession domaniale.

Considérant qu'il y a lieu de modifier l'arrêté du Gouvernement wallon du 09 avril 1998 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aérodromes relevant de la Région wallonne tel que modifié par les arrêtés des 23 décembre 1998 et 27 août 2002 afin de permettre aux sociétés d'exploitation de percevoir les redevances à charge des usagers utilisant les aérodromes régionaux.

(...)

Qu'actuellement, la SOWAER prend en charge certaines dépenses dans le cadre de l'exploitation des aérodromes.

Qu'il est urgent de lui permettre de percevoir le produit des redevances avant transfert de celui-ci aux sociétés d'exploitation dès leur constitution.

.../...

Que le plan financier des futures sociétés d'exploitation en voie de constitution doit tenir compte de la perception par les sociétés d'exploitation des redevances.

Qu'il est urgent de modifier l'arrêté du 9 avril 1998 afin de permettre la mise en place des sociétés d'exploitation."

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

Article 8
(article 5 en projet)

L'article 5, en projet, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 avril 1998 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports relevant de la Région wallonne ne peut être admis.

En effet, il résulte de l'article 5 du décret du Conseil régional wallon du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et des aérodrômes relevant de la Région wallonne que c'est au Gouvernement qu'il appartient de fixer les redevances afférentes à l'utilisation des aérodrômes. Même avec l'accord du Ministre sur les tarifs d'occupation, cette compétence ne peut donc être subdéléguée à la société concessionnaire puisque la subdélégation porterait sur l'essentiel de la compétence attribuée au Gouvernement par le décret.

.../...

Article 11, § 3
(article 9, § 3, en projet)

L'alinéa 2 est inutile : d'une part, "l'organisation d'événements", qui est la cause de la réduction à titre promotionnel du taux des redevances afférentes à l'utilisation des aérodromes, présente, par nature, un caractère limité dans le temps et, d'autre part, l'autorité violerait l'égalité devant la loi si elle établissait des réductions de taux discriminatoires ou motivées par des intérêts privés.

Article 13
(article 10, § 1^{er}, alinéa 3, en projet)

Si l'article 5 du décret du 23 juin 1994 précité permet au Gouvernement de céder le droit de perception des redevances au bénéficiaire de la concession, il n'autorise pas le Gouvernement à régler les rapports entre le concessionnaire et les usagers. La disposition en projet ne pourrait trouver à s'appliquer qu'au bénéfice d'un service organisé par l'administration.

Article 15
(article 12 en projet)

L'abrogation de l'alinéa 1^{er} a pour effet de rendre inintelligible l'alinéa 2 du même article étant donné que, suite à cette abrogation, il n'est plus possible de déterminer quelles sont les injonctions dont le non respect pourra justifier l'établissement d'une amende administrative de 125 euros à charge de l'utilisateur défaillant.

L'auteur du projet doit veiller à ce que les éléments constitutifs de l'infraction passible d'une amende administrative en vertu de l'article 12 de l'arrêté précité du 9 avril 1998 soient définis avec suffisamment de précision, ce qui implique de revoir la rédaction de l'alinéa 2 pour l'adapter à l'abrogation de l'alinéa 1^{er}.

.../...

Article 19

La disposition en projet prévoit une entrée en vigueur de l'arrêté le 1^{er} janvier 2004, soit un effet rétroactif de plusieurs mois.

L'arrêté examiné contient notamment le tarif des redevances dues pour l'utilisation des aérodrômes visés par le projet.

Les taux de ces redevances subissent certaines majorations résultant d'une conversion, qui n'est pas purement mathématique, du franc belge vers l'euro.

Selon les explications fournies par la déléguée du ministre,

" La différence entre les montants en francs belges et les montants en euros résulte d'une volonté d'arrondir les montants afin d'éviter des difficultés au niveau de la facturation dans un but de simplification administrative. Les différences constatées dans les arrondis sont particulièrement marginales. A noter également que force est de constater que les montants des redevances sont particulièrement bas et qu'une réflexion est menée afin de déterminer l'opportunité de prévoir des tarifs plus adaptés, d'une part, en raison du type d'activité (tourisme aérien) et de la clientèle qui s'y rapporte et d'autre part, sur base d'un ratio coûts-bénéfices auquel la gestion des aérodrômes ne peut échapper vu l'importance des investissements publics dans ce secteur.

L'intérêt de la rétroactivité au 1^{er} janvier 2004 se trouve principalement dans l'application de l'article 13 du projet d'arrêté qui prévoit la perception des redevances par les sociétés de gestion. Actuellement, les sommes perçues sont bloquées sur un compte transit et doivent être transférées aux sociétés de gestion, ce qui nous oblige légalement à prévoir la rétroactivité au 1^{er} janvier 2004."

Concernant la justification d'adopter l'arrêté en projet avec effet rétroactif, la déléguée du ministre précise encore que depuis le 1^{er} janvier 2004,

"La SOWAER prend en charge des dépenses relatives aux aérodrômes, notamment les achats de carburants et certaines dépenses, comme du mobilier, fournitures, etc ... Cette situation trouve son origine dans le fait que le budget 2004 de la Région wallonne n'a pas prévu le renouvellement de l'article aérodrômes. Il a donc fallu gérer la situation depuis début 2004 pour assurer la continuité du service public. La base légale se trouve dans les principes généraux en matière de gestion du service public, (...). Le plan financier des sociétés de gestion intègre la perception des redevances dès 2004. Certaines dépenses prises en charge par la SOWAER seront refacturées aux sociétés de gestion, vu qu'elles percevront les redevances avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2004."

.../...

La non rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. Sous la réserve du respect du principe d'égalité, en l'absence d'autorisation légale, comme c'est le cas en l'espèce, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

En ce qui concerne les dispositions à l'examen, et sous la réserve du bref délai imparti au Conseil d'État pour donner son avis, il paraît résulter des explications fournies par la déléguée du ministre à la section de législation que la continuité du service public serait de nature à justifier que l'arrêté en projet produise ses effets le 1^{er} janvier 2004 afin de régulariser la situation née de l'absence de crédit au budget 2004 de la Région wallonne pour les aérodrômes, absence de crédit ayant rendu nécessaire la prise en charge de certaines dépenses par la SOWAER et justifiant le transfert des redevances perçues depuis le 1^{er} janvier 2004 aux sociétés de gestion, lesquelles se verront facturer lesdites dépenses. Le projet réalise donc, au profit des sociétés de gestion, une cession à titre rétroactif du droit, visé à l'article 5 du décret précité du 23 juin 1994, de percevoir les redevances.

Par contre, les explications données ne paraissent pas établir qu'il soit justifié de conférer un effet rétroactif aux dispositions ayant pour effet de majorer, fût-ce de manière marginale, le taux des redevances applicables aux usagers.

S'il s'avérait que les recettes bloquées sur un compte de transit ont été perçues depuis le 1^{er} janvier 2004 aux taux prévus dans l'arrêté en projet plutôt qu'à ceux résultant d'une conversion purement mathématique des taux figurant dans l'arrêté du 9 avril 1998 tel qu'il est en vigueur actuellement, l'effet rétroactif donné au projet s'analyserait comme une régularisation des redevances perçues depuis cette date et, dans cette mesure, serait susceptible de porter atteinte aux droits acquis et à la sécurité juridique des redevables.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS