ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 38.018/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 10 janvier 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant réglementation des conditions de formation et certification des agents du Ministère de l'Équipement et des Transports pour l'obtention du certificat d'inspection aéroportuaire avec qualification de sécurité et du certificat de signaleur", a donné le 26 janvier 2005 l'avis suivant :

Le projet est identique au projet qui a donné lieu à l'avis 37.276/4 du 21 juin 2004, qui est annexé au présent avis.

La section de législation du Conseil d'État ayant épuisé sa compétence, la demande d'avis est irrecevable.

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. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 37.276/4
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 26 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant réglementation des conditions de formation et certification des agents du Ministère de l'Équipement et des Transports pour l'obtention du certificat d'inspection aéroportuaire avec qualification de sécurité et du certificat de signaleur", a donné le 21 juin 2004 l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 13 juin 2004 et en raison de l'absence qui en résulte du contrôle qu'il appartient au Conseil régional wallon d'exercer en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Dans la note au Gouvernement figurant dans le dossier joint à la demande d'avis, l'auteur du projet explique que celui-ci s'inscrit dans une démarche de certification des deux aéroports wallons actuellement en cours. Il s'y exprime dans les termes suivants :

> "L'organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), dans son manuel sur la certification des aérodromes (doc. 9774 AN/969) demande aux États la certification des aérodromes terrestres, en vue d'assurer que les installations, le matériel et les procédures d'exploitation des aérodromes sont conformes aux normes et pratiques recommandées, figurant dans le volume I de l'Annexe 14 à la Convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago le 07 décembre 1944.

Cette démarche de certification a été entamée depuis plusieurs mois pour les deux aéroports wallons en concertation entre des représentants de la DG3 du MET, de la SOWAER, des sociétés de gestion des aéroports et des Directions aéroportuaires.

Dans ce cadre, il est apparu que l'OACI impose notamment de prendre des mesures en matière de «formation et compétence du personnel, y compris l'examen et l'évaluation de la validité de l'instruction qui lui est dispensée en matière de sécurité et du système de certification mis en place pour mettre ses compétences à l'épreuve» (manuel OACI sur la certification p. A1-7; point i)."

Les formations que le projet examiné entend régler sont celles conduisant à l'obtention soit d'un certificat d'inspection aéroportuaire avec qualification de sécurité, soit de signaleur.

Ces formations sont destinées aux agents du Ministère wallon de l'Equipement et des Transports (MET). La note au Gouvernement précitée précise toutefois qu'elles pourraient ensuite être étendues au reste du personnel des sites aéroportuaires pour lesquels des programmes de formations appropriés seraient élaborés.

Dans son avis 35.678/VR/V, donné en chambres réunies le 23 juillet 2003, 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" la section de législation s'est prononcée comme suit :

"1. En vertu de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 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, § 1er, X, alinéa 1er, 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. 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

---

(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, § 1er, X, alinéa 1er, 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, § 1er, 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, § 1er, X, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale), C.A., n° 127/2000 du 6 décembre 2000.

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

18 janvier 1996, portant sur l'article 23, § 1er, 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 décrétale 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.

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

---

(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".

(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 1er, § 1er, 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.

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.

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 aérodromes et de leurs

---

(7) Voy. not. C.A., arrêts n[os] 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).

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, § 1er, X, alinéa 1er, 7°, ni sur l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 pour être adopté et excède donc les compétences régionales."

Par ailleurs, dans l'arrêt n° 127.700 du 3 février 2004, la section d'administration, saisie par l'État fédéral d'une demande de suspension de l'exécution de "l'arrêté ministériel wallon du 21 mai 2003 autorisant l'établissement de l'aérodrome de Cerfontaine", s'est exprimée dans le même sens précisant notamment ce qui suit :

"Considérant que les travaux préparatoires de la loi spéciale indiquent que la «police générale» visée à l'article 6, § 4, 3°, précité, concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transport, telles que la police de la circulation routière, le règlement général des voies navigables, le règlement de police sur les chemins de fer, la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar, la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne (Doc. parl., Chambre, sess. 1988, n° 516/1, p. 21); que, quant aux réglementations et aux prescriptions techniques, elles tendent à «garantir un minimum de continuité et d'uniformité aux infrastructures au-delà des limites des Régions» (Ibidem, p. 20);

Considérant qu'il résulte de cette disposition et des précisions données dans les travaux préparatoires, que l'adoption des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports ne relève pas de la compétence attribuée aux Régions en ce qui concerne les travaux publics et les transports, que cette compétence est demeurée fédérale, même si les gouvernements de région doivent être associés à son exercice; que, de même, est restée fédérale la compétence visée à l'article 6, § 4, 4°, concernant 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; que les travaux préparatoires de la loi spéciale précisent à ce sujet que «pour ce qui concerne les aéroports régionaux et les aérodromes, sont visées les standardisations et les recommandations de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale» (ibidem, p. 20);"

---

(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 1er du décret de la Région wallonne du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, qu'à ces deux mêmes aéroports.

Pour les motifs qui viennent d'être rappelés, les compétences régionales relatives à la gestion des aéroports et des aérodromes et au statut du personnel affecté par les Gouvernements régionaux aux aéroports et aux aérodromes régionaux n'incluent pas la formation et la certification des membres de l'inspection aéroportuaire détenteurs d'une qualification de sécurité ni celles des signaleurs pour ce qui concerne l'organisation et la mise en oeuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur ces aéroports et aérodromes en conformité avec les règles et les recommandations de l'O.A.C.I.

Compte tenu de l'incompétence de la Région wallonne pour adopter l'arrêté en projet, celui-ci ne sera pas examiné plus avant.

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. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS