

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.644/4
DU 8 OCTOBRE 2007

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 du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 1^{er} octobre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, 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 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé 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 :

"[...] en raison de l'urgence spécialement motivée par l'adoption, par l'Administration fédérale de l'Aéronautique, des prescriptions de délivrance des badges d'identification d'aéroports et des cartes d'accès, et par la nécessité, pour le Gouvernement wallon, d'adopter des dispositions pratiques complémentaires pour le bon fonctionnement des aéroports wallons, dont l'entrée en vigueur doit être la plus rapprochée possible de l'entrée en vigueur des prescriptions du Directeur Général de l'Administration de l'Aéronautique."

*

* *

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.

Observation générale relative à la compétence de la Région wallonne

1. Le projet examiné, en son article 10, vise à rapporter l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2003 relatif à l'attribution et au port des badges d'accès et d'identification sur les aéroports relevant de la Région wallonne, lequel fait actuellement l'objet d'un recours en annulation introduit par l'État belge, représenté par le Ministre de la Mobilité ⁽¹⁾. Par ailleurs, les autres dispositions du projet tendent à régler

⁽¹⁾ Voir le recours introduit sous le numéro de rôle A.153.614/VIII- 4.616.

pour la période commençant à partir de la date de publication au Moniteur belge ⁽²⁾, les aspects pour lesquels la Région wallonne estime être compétente, à savoir selon la note au Gouvernement la "perception des redevances et amendes".

2. Dans son avis 35.678/VR/V, donné le 23 juillet 2003 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2003, la section de législation a formulé, en chambres réunies des vacances, l'observation suivante, relative à la compétence de la Région wallonne en matière de mesures de sécurité et de sûreté aéroportuaires.

"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» ⁽³⁾, elles ne peuvent empiéter sur celles qui sont restées fédérales.

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;

⁽²⁾ Voir l'article 11 du projet.

⁽³⁾ 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).

- 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 ⁽⁴⁾.

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 ⁽⁵⁾ : 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 décrétable 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

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ Article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 2/, 2/*bis* et 3/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

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 ⁽⁶⁾.

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 ⁽⁷⁾, 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 ⁽⁸⁾.

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.

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ 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".

⁽⁸⁾ 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.

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 invoquée, 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 ⁽⁹⁾. 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 ⁽¹⁰⁾, 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 ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ 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 met 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 met en oeuvre un programme national de formation à la sûreté de l'aviation civile (§ 5).

⁽¹¹⁾ 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 aérodromes relevant de la Région wallonne, qu'à ces deux mêmes aéroports.

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."

3. Même si sa portée est plus limitée que celle de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 septembre 2003 précité, dont il ne reprend pas le contenu des articles 4, 5, 6, 9, 12, 13 et 15, sauf quant à la question de la perception d'une redevance, le projet examiné appelle la même critique que ce dernier.

Le système de badges d'accès en cause relevant de la compétence de l'autorité fédérale pour les motifs qui viennent d'être rappelés, la Région wallonne est, en effet, sans compétence pour adopter les mesures complémentaires d'exécution à caractère réglementaire qu'appellent l'arrêté royal du 3 mai 1991 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile ou le règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. Et l'adoption de telles mesures d'exécution à caractère réglementaire est, en effet, de la compétence de l'autorité fédérale. À cet égard, il peut être relevé que l'article 9 de l'arrêté royal du 3 mai 1991 précité dispose :

"Art. 9. Les badges d'identification d'aéroports et les cartes d'accès visés aux articles 6, 7 et 8 sont délivrés par l'instance désignée par le directeur général de l'Administration de l'Aéronautique conformément à ses prescriptions."

Le Gouvernement wallon n'est donc pas compétent pour adopter les articles 1^{er} à 5 et 7 à 9 du projet examiné.

Observation générale relative au fondement légal du projet

La question de la possibilité, pour la Région wallonne, agissant en qualité d'instance désignée par le Directeur général de l'Administration de l'Aéronautique conformément à la disposition précitée, de prévoir le paiement d'une redevance en contrepartie de la délivrance des badges d'accès, appelle une réponse spécifique.

La mise en place d'une telle redevance, prévue par l'article 6 du projet, peut, en effet, être considérée comme entrant dans le cadre des compétences de gestion confiées à la Région wallonne par l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 7/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il convient dès lors de déterminer si le Gouvernement wallon dispose d'un fondement légal lui permettant de créer une telle redevance.

La question des redevances afférentes à l'utilisation des aéroports est réglée par l'article 5 du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne, remplacé par l'article 35 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, lequel dispose :

"Art. 5. Le Gouvernement fixe et perçoit, selon les modalités qu'il détermine, les redevances afférentes à l'utilisation des aéroports ou aérodromes.

Si le Gouvernement a fait usage de la faculté de concession prévue à l'article 2, le concessionnaire fixe le montant des redevances afférentes à l'utilisation de l'aéroport ou de l'aérodrome dont l'exploitation lui a été concédée par le Gouvernement, dans le respect des lignes directrices contenues dans le contrat de concession. Le contrat de concession prévoit également le mode de publication des redevances.

Il est créé un comité de régulation dont la composition et les règles de fonctionnement sont déterminées par le Gouvernement. Ce comité est chargé de donner un avis préalable sur les redevances d'aéroports ou d'aérodromes, lorsqu'elles sont fixées par un concessionnaire. Cet avis est transmis au Gouvernement et au concessionnaire."

La gestion des deux aéroports wallons (Charleroi-Bruxelles sud et Liège-Bierset) ayant fait l'objet de concessions à des sociétés à forme commerciale, le Gouvernement wallon ne peut plus se fonder sur l'article 5, alinéa 1^{er} précité, du décret du 23 juin 1994 pour créer une redevance en matière de services aéroportuaires ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ L'article 36 du décret-programme du 3 février 2005 précité disposant d'ailleurs : "Art. 36. Les arrêtés des 9 avril 1998 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aérodromes relevant de la Région wallonne et 16 juillet 1998 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports relevant de la Région wallonne sont maintenus en vigueur, pour chaque aérodrome ou aéroport concerné, jusqu'à la publication des premières redevances fixées conformément à l'alinéa 2 de l'article 5 du décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne."

L'article 6 du projet examiné ne peut dès lors - pas plus que le reste du projet - trouver de fondement légal dans les dispositions du décret du 23 juin 1994 précité.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE