

Numéro du rôle : 5205
Arrêt n° 74/2012 du 12 juin 2012

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 6, 7 et 8 de la loi du 13 mars 2011 portant des dispositions diverses concernant la Mobilité et de la loi du 29 avril 2011 modifiant la loi du 13 mars 2011 portant des dispositions diverses concernant la Mobilité, en vue de prolonger les pouvoirs accordés au Roi, introduit par Joannes Wienen.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 septembre 2011 et parvenue au greffe le 20 septembre 2011, un recours en annulation des articles 6, 7 et 8 de la loi du 13 mars 2011 portant des dispositions diverses concernant la Mobilité (publiée au *Moniteur belge* du 24 mars 2011) et de la loi du 29 avril 2011 modifiant la loi du 13 mars 2011 portant des dispositions diverses concernant la Mobilité, en vue de prolonger les pouvoirs accordés au Roi (publiée au *Moniteur belge* du 13 mai 2011) a été introduit par Joannes Wienen, demeurant à 2950 Kapellen, Kastanjedreef 73.

Des mémoires et des mémoires en réplique ont été introduits par :

- Luc De Ryck, demeurant à 9500 Grammont, Zikastraat 30 ;
- le Conseil des ministres.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 8 mai 2012 :

- ont comparu :
 - . Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers, pour la partie requérante et L. De Ryck;
 - . Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et F. Daoût ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt de la partie requérante. Il observe que la partie requérante ne démontre en aucune façon que la loi attaquée lui causerait un préjudice.

A.1.2.1. La partie intervenante fait valoir que les dispositions attaquées concernent tous les usagers potentiels, en ce compris les passagers d'aéroport. Puisqu'elles sont des usagers (potentiels) de l'aéroport de Bruxelles-National,

la partie requérante et la partie intervenante ont, selon cette dernière, un intérêt légitime. La partie intervenante ajoute qu'elle était jusqu'il y a peu directeur du Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, c'est-à-dire l'autorité de régulation économique qui exerce le contrôle sur les redevances que l'exploitant de l'aéroport perçoit des compagnies aériennes et des passagers. Elle expose qu'elle a été licenciée pour motifs graves, parce qu'elle a tenté de garantir l'indépendance du Service de régulation en s'opposant à la décision du secrétaire d'Etat à la Mobilité qui a déterminé le système et la formule tarifaires applicable à l'aéroport de Bruxelles-National pour la période d'avril 2011 à mars 2016. Elle a par conséquent, selon elle, un intérêt moral à son intervention, puisque le recours devant la Cour porte sur un point litigieux qui a abouti à son propre licenciement pour motifs graves.

A.1.2.2. Le Conseil des ministres conteste la présentation des faits donnée par la partie intervenante. Pour le surplus, il remarque ne pas voir comment une loi, qui ne fait qu'habiliter le Roi à prendre des arrêtés en vue de modifier les conditions d'exploitation de l'aéroport et de transposer la directive 2009/12/CE, causerait un quelconque préjudice moral à cette partie.

A.1.3. La partie requérante relève tout d'abord que l'exception invoquée par le Conseil des ministres n'est pas motivée et qu'elle est par conséquent obscure.

A.1.4.1. Selon la partie requérante, l'enjeu du recours est de savoir si l'autorité de régulation de l'aéroport peut continuer à agir de manière indépendante ou si elle est soumise au contrôle du ministre ou du Roi. Etant donné que les dispositions attaquées rendent possible cette dernière option, la partie requérante ne voit pas pourquoi elle ne pourrait pas introduire un recours à cet égard devant la Cour. Elle signale qu'elle a introduit un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté royal du 12 mai 2011 modifiant l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company (BIAC) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires, qui a été confirmé par la loi du 2 décembre 2011 « portant confirmation de l'arrêté royal du 12 mai 2011 modifiant l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de ' Brussels International Airport Company ' (BIAC) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires et de l'arrêté royal du 12 mai 2011 modifiant l'arrêté royal du 21 juin 2004 octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National à la société anonyme BIAC et modifiant la loi du 13 mars 2011 portant des dispositions diverses concernant la Mobilité en vue de proroger le délai de confirmation ».

A.1.4.2. Toujours selon la partie requérante, l'autorité de régulation de l'aéroport fixe la formule tarifaire et contrôle les montants que l'exploitant de l'aéroport peut imposer. L'enjeu de ce contrôle est, selon elle, les redevances que paient les passagers. Elle en conclut que les dispositions attaquées sont dommageables, puisque les décisions d'une autorité de régulation antérieurement indépendante peuvent être mises à néant par le ministre ou le Gouvernement. Elle estime qu'il serait manifestement déraisonnable d'escompter qu'un passager introduise, à chaque paiement d'une redevance aéroportuaire, une procédure dans le cadre de laquelle il contesterait, par voie d'exception, la compétence du ministre qui a approuvé l'augmentation de tarif.

A.1.4.3. La partie requérante souligne aussi qu'elle invoque, dans le moyen unique, la violation de la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, parce qu'il est porté atteinte à l'indépendance de l'autorité de régulation de l'aéroport. Une réglementation qui a pour effet de restreindre l'indépendance de l'autorité de régulation en violation de la directive doit, selon elle, pouvoir être contestée devant une juridiction nationale. Elle conclut que le droit de l'Union s'opposerait à ce que l'accès à la Cour lui soit dénié.

A.1.4.4.1. En ce que la partie requérante prétend qu'elle est affectée par la loi attaquée en tant que passager d'aéroport, le Conseil des ministres fait valoir que les passagers d'aéroport ne justifient pas de l'intérêt requis. Selon lui, la loi du 13 mars 2011 peut uniquement causer un préjudice aux opérateurs de l'aéroport et à l'exploitant. Il souligne en outre que les dispositions attaquées ne font qu'habiliter le Roi à modifier des dispositions législatives. La partie requérante admet elle-même, selon le Conseil des ministres, que le préjudice invoqué est hypothétique, puisqu'elle précise que les décisions d'une autorité de régulation antérieurement indépendante *peuvent* être mises à néant par le ministre ou le Gouvernement.

A.1.4.4.2. Le Conseil des ministres soutient que la partie requérante n'est affectée directement comme passager que par une décision relative à une augmentation de tarif, décision qui, indépendamment de l'organe qui l'a prise, peut être attaquée devant le Conseil d'Etat. Il en conclut que le fait que les dispositions attaquées confèreraient au

secrétaire d'Etat à la Mobilité une compétence qui va à l'encontre du droit de l'Union européenne n'a pas pour conséquence que la partie requérante justifierait de l'intérêt requis.

Quant au mémoire du Conseil des ministres

A.2. La partie requérante constate que le Conseil des ministres n'invoque ni ne produit aucune délibération.

Quant à l'objet du recours

A.3. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante attire l'attention sur la loi du 2 décembre 2011, qui confirme les deux arrêtés royaux précités avec effet rétroactif au 23 mai 2011. Selon elle, l'annulation des dispositions initialement attaquées, sur la base de la violation du droit de l'Union, entraînera aussi l'annulation de la loi du 2 décembre 2011.

Quant au moyen unique

A.4.1. Après avoir exposé le cadre légal, la partie requérante invoque, en un moyen unique, la violation des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec, d'une part, les articles 33, 36, 75, 105 et 108 de la Constitution et, d'autre part, la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, et le principe de loyauté communautaire.

A.4.2.1. Le Conseil des ministres observe que la partie requérante n'indique pas comment ou dans quelle mesure les articles 12, 14, 33, 36, 75, 105 et 108 de la Constitution seraient violés. Selon cette partie, faute d'un exposé, le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque la violation des dispositions constitutionnelles précitées.

A.4.2.2. La partie requérante relève que l'article 6 attaqué habilite le Roi à adapter les sanctions civiles, administratives et pénales existantes et liées aux conditions d'exploitation de la licence de l'entité gestionnaire de l'aéroport. Elle en conclut que les articles 12 et 14 de la Constitution sont d'application. En ce qui concerne les articles 33, 36, 75, 105 et 108 de la Constitution, elle soutient qu'il résulte de ces dispositions que le législateur seul peut modifier la législation formelle.

A.4.3. Le Conseil des ministres répond qu'il n'est pas porté atteinte à la compétence du législateur, puisque l'article 8, § 2, de la loi du 13 mars 2011 précise que tous les arrêtés royaux pris en exécution de la loi doivent être confirmés dans les six mois de leur entrée en vigueur.

En ce qui concerne la première branche

A.5.1.1. Selon la partie requérante, la Constitution, en particulier ses articles 33, 36, 75, 76, 105 et 108, et les principes généraux de la séparation des pouvoirs et de la hiérarchie des normes garantissent que les dispositions légales en vigueur ne peuvent être modifiées, complétées, remplacées ou abrogées que par le législateur, c'est-à-dire une assemblée délibérante démocratiquement élue. Elle relève aussi que le droit de l'Union et le principe de loyauté communautaire obligent les Etats membres à transposer en temps utile les directives dans le droit national et à s'abstenir de mesures qui vont à l'encontre des objectifs et des dispositions du droit de l'Union.

A.5.1.2. La partie requérante estime que les articles 6, 7 et 8 de la loi du 13 mars 2011 portant des dispositions diverses concernant la Mobilité ne sont pas compatibles avec les dispositions invoquées dans le moyen, en ce que le Roi est habilité à modifier le système de régulation économique de l'aéroport de Bruxelles-National. Elle estime que l'exposé des motifs donnait à tort l'impression qu'il y avait urgence parce qu'une période de régulation venait à échéance le 1er avril 2011 et que le système de régulation économique existant à l'époque imposait une période de consultation des usagers de neuf mois avant le début de la nouvelle période de régulation. Elle soutient à cet égard que le cycle de consultation avec les acteurs de l'aéroport (les opérateurs, l'exploitant de l'aéroport et le Service de régulation) avait déjà eu lieu à l'automne 2010 et que l'arrêté du 12 janvier 2011 avait déjà fixé les formules tarifaires

pour la période d'avril 2011 à mars 2016. Elle ne voit donc pas pourquoi il était nécessaire de prévoir une actualisation et une amélioration urgentes du système de régulation et d'attribuer au Roi le pouvoir de modifier, de compléter, de remplacer ou d'abroger des dispositions légales en vigueur. Elle ajoute qu'il n'est expliqué nulle part en quoi pourrait consister l'actualisation, urgente ou non, du système de régulation et que le Service de régulation pouvait en tout cas déjà agir de manière indépendante. A cet égard, la partie requérante observe qu'une actualisation ou amélioration n'étaient non seulement pas nécessaires, mais qu'en outre la directive 2009/12/CE interdit de démanteler le niveau de protection existant. Elle conclut qu'il n'existait aucune circonstance exceptionnelle justifiant qu'il fallût porter atteinte à la compétence normale du législateur. Selon elle, il en résulte une discrimination, puisque tout ressortissant dispose de la garantie constitutionnelle que des normes législatives ne peuvent être modifiées, complétées, remplacées ou abrogées que par le législateur.

A.5.2.1. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante critique, en des termes généraux, la décision du législateur d'attribuer au Roi la compétence de modifier, compléter, remplacer ou abroger des dispositions légales existantes, sans faire de distinction entre les lois de pouvoirs spéciaux et les lois de délégation ordinaires. Le Conseil des ministres soutient qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une loi de pouvoirs spéciaux. Il souligne qu'il ne peut être question d'une loi de pouvoirs spéciaux que lorsque le Roi a la possibilité de modifier, compléter ou remplacer la loi en disposant d'une grande liberté d'action et ce, dans un ensemble de matières désignée de façon large. Il estime que la loi attaquée a un objectif clairement défini, à savoir, d'une part, la transposition de la directive 2009/12/CE et, d'autre part, l'amélioration du système de régulation économique du titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National. Il souligne aussi que l'article 6, attaqué, de la loi du 13 mars 2011 confie au Roi un objectif clairement défini. Selon lui, la loi attaquée est dès lors une loi de délégation ordinaire. Il en conclut qu'il n'était pas nécessaire qu'il fût question d'urgence.

A.5.2.2. Selon le Conseil des ministres, même s'il s'agissait d'une loi de pouvoirs spéciaux, il est satisfait aux conditions que la jurisprudence et la doctrine ont dégagées pour garantir la compatibilité d'une telle loi avec l'article 105 de la Constitution. Il existait des circonstances exceptionnelles, parce que la directive 2009/12/CE devait être transposée en droit national au plus tard le 15 mars 2011. La circonstance que les opérateurs aéroportuaires avaient déjà été consultés sur une modification de la formule tarifaire à l'automne 2010 n'y change rien. En outre, la compétence du Roi était limitée dans le temps et tous les arrêtés royaux pris sur la base des pouvoirs attribués au Roi par cette loi devaient être confirmés dans les six mois de leur entrée en vigueur.

A.5.2.3. Le Conseil des ministres conteste que le Service de régulation pouvait déjà agir de manière indépendante. Il observe tout d'abord que les dispositions attaquées n'ont pas modifié le pouvoir décisionnel du service. Selon le Conseil des ministres, ce service est un organe soumis au contrôle hiérarchique du secrétaire d'Etat à la Mobilité, lequel dispose du pouvoir de mettre à néant les décisions de ce service, ce qui ressort de la décision du 12 janvier 2011 relative au système tarifaire et à la formule tarifaire pour la période d'avril 2011 à mars 2016.

A.5.2.4. Enfin, la différence de traitement qui découlerait du fait que des normes législatives peuvent uniquement être modifiées par le législateur lui-même est inexistante, selon le Conseil des ministres. La partie requérante ne tient pas compte du fait que, aux termes de l'article 8 attaqué, les arrêtés que le Roi prend et qui modifient des dispositions légales sont censés ne jamais avoir produit leurs effets s'ils ne sont pas confirmés par une loi dans les six mois de leur entrée en vigueur.

A.5.3. La partie requérante répond que la directive 2009/12/CE date du 11 mars 2009 et que les Etats membres disposaient de deux ans pour la mettre en œuvre. Selon elle, la raison d'une actualisation ou d'une amélioration n'apparaît nulle part.

A.5.4. Le Conseil des ministres constate que la partie requérante ne répond pas à son argument selon lequel la loi attaquée doit être considérée comme une loi de délégation ordinaire. Il ne voit pas non plus quand il aurait fallu démontrer qu'il s'agissait d'une actualisation et d'une amélioration. Enfin, il estime que ce qui a donné lieu à l'urgence est sans importance, étant donné que cela ne change rien au fait qu'il était question de circonstances exceptionnelles.

A.6.1.1. Selon la partie requérante, la loi du 29 avril 2011 modifiant la loi du 13 mars 2011 portant des dispositions diverses concernant la Mobilité en vue de prolonger les pouvoirs accordés au Roi est elle aussi contraire aux dispositions mentionnées dans le moyen. Elle observe que cette loi prolonge le délai pendant lequel le Roi peut intervenir. La prolongation d'une habilitation inconstitutionnelle est par définition inconstitutionnelle. Plus encore, cette prolongation démontre que le législateur aurait pu exercer lui-même ses pouvoirs dans ce laps de temps.

A.6.1.2. Même s'il était admis que la loi du 13 mars 2011 n'est pas inconstitutionnelle, ce que la partie requérante conteste, il n'en demeure pas moins que la prolongation du délai pendant lequel le Roi peut intervenir est inconstitutionnelle. Le législateur a omis de démontrer, selon la partie requérante, qu'il était dans l'impossibilité absolue de régler lui-même la matière. A cela s'ajoute encore que la directive 2009/12/CE devait être transposée en droit national au plus tard le 15 mars 2011 et que, dans l'intervalle, la Belgique ne pouvait pas démanteler la réglementation existante, dans la mesure où elle était déjà conforme à la directive. Elle en conclut qu'il n'était pas permis de prolonger au-delà du 15 mars le délai pendant lequel le Roi pouvait intervenir.

A.6.1.3. Une prolongation du délai pendant lequel le Roi peut intervenir est d'autant moins admissible, selon elle, lorsqu'il en est fait usage pour mettre à néant une situation qui était conforme à la directive. Elle souligne que l'article 8 de l'arrêté royal du 12 mai 2011 dispose que le système tarifaire et toute modification apportée à celui-ci par l'autorité de régulation économique sont soumis à une décision du ministre ayant la navigation aérienne dans ses attributions, alors que l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 portant des dispositions diverses garantissait qu'une décision de l'autorité de régulation pouvait uniquement être contestée devant la cour d'appel.

A.6.2. Le Conseil des ministres ne voit pas pourquoi le législateur devrait justifier qu'il octroie une prolongation de l'exercice de pouvoirs législatifs qu'il a délégués au Roi. A la partie requérante qui soutient qu'a été adoptée, pendant cette prolongation, une disposition qui met fin à une situation conforme au droit européen, le Conseil des ministres répond que l'arrêté royal du 12 mai 2011 invoqué par cette partie est étranger à la loi attaquée et ne peut conduire à l'inconstitutionnalité de celle-ci. Le Conseil des ministres ajoute que l'article 8 invoqué par la partie requérante n'enlève rien aux compétences antérieures du Service de régulation, dans la mesure où, avant l'entrée en vigueur de cette disposition, le secrétaire d'Etat à la Mobilité pouvait également réformer les décisions de ce service. Ceci ressort, selon lui, de l'article 34, § 7, de l'arrêté royal du 27 mai 2004, qui précisait que la formule de contrôle tarifaire et toute modification apportée à celle-ci par l'autorité de régulation économique sont soumises à l'approbation du ministre, et de l'article 3 de l'arrêté royal du 25 octobre 2004 « créant le Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, fixant sa composition ainsi que les statuts administratif et pécuniaire applicables à ses membres », en vertu duquel le service agit sous l'autorité directe et immédiate du ministre. Le Conseil des ministres conclut que le Service de régulation était déjà un service déconcentré.

A.6.3. La partie requérante répond que l'article 3 précité de l'arrêté royal du 25 octobre 2004 est contraire au droit de l'Union et doit être considéré comme illégal. Elle ajoute que, si minime qu'ait été l'indépendance de l'autorité de régulation dans le passé, le principe de *standstill* s'oppose à ce que ces acquis soient démantelés par l'instauration d'un contrôle ministériel.

A.6.4. La partie intervenante relève elle aussi que l'article 3 précité de l'arrêté royal du 25 octobre 2004 est contraire à la directive et que la Cour doit en écarter l'application.

A.6.5. Le Conseil des ministres rappelle que la partie requérante a introduit un recours en annulation uniquement contre la loi du 13 mars 2011 et qu'elle a étendu son recours, dans son mémoire en réponse, à la loi du 2 décembre 2011, laquelle confirme une série d'arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 13 mars 2011. Le Conseil des ministres fait valoir qu'il ne peut lui être reproché d'avoir omis de justifier des dispositions qui n'étaient pas encore attaquées au moment où il a introduit son mémoire.

En ce qui concerne la deuxième branche

A.7.1. Selon la partie requérante, la directive 2009/12/CE oblige les Etats membres à créer une autorité de supervision indépendante. Les dispositions attaquées vont à l'encontre de cette obligation, puisque le législateur

démantèle, ou du moins fait démanteler, le système existant, qui comportait un service de régulation indépendant. Elle estime que la réglementation existante était conforme au droit l'Union et qu'il n'existait aucun motif impérieux pour la démanteler. Cette violation du droit de l'Union renferme, selon elle, une discrimination.

A.7.2. Le Conseil des ministres répond que de la directive 2009/12/CE résulte uniquement que le Service de régulation doit être indépendant de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens et que les Etats membres qui conservent la propriété d'entités gestionnaires d'aéroports ou qui les contrôlent doivent uniquement veiller à ce que les fonctions liées à cette propriété ou à ce contrôle ne soient pas confiées à l'autorité de supervision indépendante.

A.7.3. La partie requérante conteste cette lecture de la directive. Selon elle, une question préjudicielle doit être posée à la Cour de justice de l'Union européenne pour savoir si l'article 11 de la directive s'oppose ou non à une réglementation nationale dans le cadre de laquelle l'action de l'autorité de supervision indépendante est soumise, après le 15 mars 2011, à l'approbation et au pouvoir de réformation du Gouvernement.

A.7.4. Le Conseil des ministres répond qu'en vertu de la théorie de l'acte clair, il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour de justice. Il ajoute que la réglementation attaquée n'est pas nouvelle mais qu'elle explicite une compétence que le secrétaire d'Etat à la Mobilité a toujours eue.

En ce qui concerne la troisième branche

A.8.1. La partie requérante fait valoir que les chemins de fer ne sont pas traités de la même manière que la navigation aérienne puisque le législateur n'a pas prévu une réglementation analogue de pouvoirs spéciaux pour les chemins de fer et que l'autorité de régulation conserve son indépendance en ce qui les concerne. Il n'apparaît nulle part en quoi cette différence de traitement serait justifiée.

A.8.2. Le Conseil des ministres répond que les deux secteurs ne peuvent objectivement être comparés. En outre, les dispositions attaquées et la délégation au Roi sont justifiées par le fait que la directive 2009/12/CE devait être transposée en droit national, alors qu'aucune directive semblable ne devait être transposée en ce qui concerne le secteur du chemin de fer. La partie requérante ne démontre nullement, selon le Conseil des ministres, que le fait qu'une loi de délégation a été adoptée pour le secteur de la navigation aérienne et non pour le secteur du chemin de fer ait eu des conséquences négatives.

A.8.3. La partie requérante souligne que les garanties afférentes à l'intervention du Service de régulation sont utiles aux usagers des chemins de fer, parce que cette autorité de régulation peut limiter ou interdire les augmentations de prix demandées sans que le Gouvernement puisse réformer cette décision. Elle fait valoir qu'elle peut effectivement comparer les usagers des chemins de fer et les utilisateurs d'aéroport.

A.8.4. La partie intervenante observe qu'il n'y a qu'un seul Service de régulation pour les chemins de fer et pour l'aéroport. Les usagers, c'est-à-dire les passagers, sont discriminés si ce Service ne peut intervenir de manière indépendante pour défendre leurs intérêts qu'en ce qui concerne les chemins de fer et non en ce qui concerne l'aéroport.

- B -

Quant à l'objet du recours

B.1.1. La partie requérante demande l'annulation des articles 6, 7 et 8 de la loi du 13 mars 2011 portant des dispositions diverses concernant la Mobilité et de la loi du 29 avril

2011 modifiant la loi du 13 mars 2011 portant des dispositions diverses concernant la Mobilité, en vue de prolonger les pouvoirs accordés au Roi.

B.1.2. Les articles 6, 7 et 8 de la loi du 13 mars 2011 disposent :

« Art. 6. § 1er. En vue d'actualiser et d'améliorer le système de régulation économique du titulaire de la licence d'exploitation des installations aéroportuaires de l'aéroport de Bruxelles-National et d'assurer la transposition de la Directive 2009/12/CE du Parlement Européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, le Roi prend, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toutes mesures utiles afin de modifier les conditions d'exploitation de la licence, en ce compris l'adaptation, si nécessaire, des sanctions civiles, administratives et pénales existantes et liées aux conditions d'exploitation de la licence.

§ 2. Les sanctions pénales ne peuvent excéder une peine d'emprisonnement d'un an et une amende de cinq cents euros. Les dispositions du Livre Ier du Code pénal, y compris le Chapitre VII et l'article 85, sont applicables aux infractions aux dispositions en question. Les amendes administratives ne peuvent excéder deux millions d'euros ou trois pour cent du chiffre d'affaires que la personne en cause a réalisé dans le cadre de l'exploitation d'installations aéroportuaires au cours du dernier exercice clôturé, si ce dernier montant est supérieur. Toute amende administrative imposée à une personne et devenue définitive avant que le juge pénal ait statué définitivement sur les mêmes faits ou des faits connexes, s'impute sur le montant de toute amende pénale qui serait prononcée pour ces faits à l'égard de la même personne.

Art. 7. Les arrêtés pris en vertu de l'article 6 peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions légales en vigueur. Avant leur publication au *Moniteur belge*, les arrêtés pris en vertu de l'article 6 sont communiqués aux présidents de la Chambre des représentants et du Sénat.

Art. 8. § 1er. Les pouvoirs accordés au Roi en vertu de l'article 6 expirent le 15 mai 2011.

§ 2. Les arrêtés pris en vertu de l'article 6 sont censés ne jamais avoir produit leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les six mois de leur date d'entrée en vigueur. La confirmation produit ses effets à cette date.

§ 3. Après le 15 mai 2011, les arrêtés pris en vertu de l'article 6 et confirmés conformément au § 2 ne peuvent être modifiés, complétés, remplacés ou abrogés que par une loi ».

B.1.3. La loi du 29 avril 2011 dispose :

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2. A l'article 8 de la loi du 13 mars 2011 portant des dispositions diverses concernant la Mobilité les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le paragraphe 1er le mot ' mars ' est remplacé par le mot ' mai ';

2° dans le paragraphe 3 le mot ' mars ' est remplacé par le mot ' mai ' ».

B.2.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante fait valoir que l'annulation des dispositions attaquées entraîne aussi l'annulation de la loi du 2 décembre 2011 « portant confirmation de l'arrêté royal du 12 mai 2011 modifiant l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de ' Brussels International Airport Company ' (BIAC) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires et de l'arrêté royal du 12 mai 2011 modifiant l'arrêté royal du 21 juin 2004 octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National à la société anonyme BIAC et modifiant la loi du 13 mars 2011 portant des dispositions diverses concernant la Mobilité en vue de proroger le délai de confirmation ».

B.2.2. Il n'appartient pas à la partie requérante d'étendre, dans son mémoire en réponse, l'objet du recours qu'elle a elle-même défini dans la requête.

Quant à l'intérêt

B.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle requièrent que toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation justifie d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; l'action populaire n'est par conséquent pas recevable.

B.4. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours parce que la partie requérante n'aurait pas d'intérêt à l'annulation demandée.

B.5.1. Pour justifier son intérêt, la partie requérante fait valoir que les dispositions attaquées lui sont défavorables puisqu'en conséquence de celles-ci les décisions du Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National peuvent être mises à néant par le ministre, ce qui aurait pour conséquence que les redevances aéroportuaires que paient les passagers de l'aéroport de Bruxelles-National seraient augmentées.

B.5.2.1. L'article 6, attaqué, de la loi du 13 mars 2011 habilite le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toutes mesures utiles afin de modifier les conditions d'exploitation de la licence de l'aéroport de Bruxelles-National. L'article 7, attaqué, de cette même loi dispose que les arrêtés pris en vertu de cette habilitation peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger des dispositions légales en vigueur. L'article 8, attaqué, de cette même loi, modifié par l'article 2, attaqué, de la loi du 29 avril 2011, dispose que les pouvoirs accordés au Roi expirent le 15 mai 2011 et que les arrêtés pris en vertu de cette habilitation sont censés ne jamais avoir produit leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés dans les six mois de leur date d'entrée en vigueur.

B.5.2.2. Les dispositions attaquées ne règlent en aucune manière ni le Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National ni les redevances aéroportuaires que paient les passagers de l'aéroport de Bruxelles-National.

B.5.3. Dans la mesure où elle allègue que l'indépendance du Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National n'est pas garantie, la partie requérante vise en réalité l'article 8 de l'arrêté royal du 12 mai 2011 modifiant l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company (BIAC) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires, qui précise que le système tarifaire et toute modification qui en a été constatée par l'autorité de régulation économique sont soumis à une décision du ministre.

B.5.4. Le fait que les passagers de l'aéroport de Bruxelles-National doivent éventuellement payer des redevances aéroportuaires plus élevées ne découle pas des dispositions attaquées mais de l'usage que le ministre fait le cas échéant de son pouvoir de décision précité.

B.6.1. La partie requérante allègue également que, puisqu'elle invoque la violation de la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, le droit de l'Union s'opposerait à ce que sa demande soit déclarée non recevable.

B.6.2. En l'absence de réglementation de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque Etat membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, pourvu que ces modalités ne soient pas moins favorables que celles qui s'appliquent à des recours similaires de nature interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) (CJCE, 14 décembre 1995, C-430/93 et C-431/93, *Van Schijndel et Van Veen*, point 17; CJCE, 9 décembre 2003, C-129/00, *Commission/Italie*, point 25; CJCE, 7 juin 2007, C-222/05 à C-225/05, *van der Weerd e.a.*, point 28).

B.6.3. L'exigence de disposer d'un intérêt s'applique sans distinction à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation et n'est pas de nature à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union. Il en est d'autant plus ainsi que les redevances aéroportuaires, dont l'établissement est réglé par la directive 2009/12/CE, doivent être payées par les usagers d'aéroports, c'est-à-dire « toute personne physique ou morale transportant par voie aérienne des passagers, du courrier et/ou du fret, à destination ou au départ de l'aéroport concerné » (article 2, point 3), de cette directive). Les redevances aéroportuaires réglées par la directive ne doivent donc pas être payées directement par les passagers.

B.7. Le recours en annulation n'est pas recevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 12 juin 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

M. Bossuyt