



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 94/2025
du 19 juin 2025
Numéro du rôle : 8379**

En cause : le recours en annulation de l'article 39 de la loi du 8 mai 2024 « sur les exigences en matière d'accessibilité pour les services de transport et créant l'Agence fédérale de Régulation du Transport », introduit par la SA « Brussels Airport Company ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Yasmine Kherbach, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

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 2 décembre 2024 et parvenue au greffe le 3 décembre 2024, la SA « Brussels Airport Company », assistée et représentée par Me Olivier Vanhulst et Me Elien Claeys, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'article 39 de la loi du 8 mai 2024 « sur les exigences en matière d'accessibilité pour les services de transport et créant l'Agence fédérale de Régulation du Transport » (publiée au *Moniteur belge* du 7 juin 2024).

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Steve Ronse et Me Thomas Quintens, avocats au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 30 avril 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Magali Plovie, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception

de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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 -

A.1. Le moyen unique est pris de la violation, par l'article 39 de la loi du 8 mai 2024 « sur les exigences en matière d'accessibilité pour les services de transport et créant l'Agence fédérale de Régulation du Transport » (ci-après : la loi du 8 mai 2024), des articles 10, 11 et 170 de la Constitution.

A.2. La partie requérante est le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National. Elle fait tout d'abord valoir que la redevance dont elle est débitrice en vertu de la disposition attaquée pour financer les frais de personnel et de fonctionnement de l'Agence fédérale de Régulation du Transport (ci-après : l'ART) doit être considérée comme un impôt et non comme une rétribution. En effet, l'ART ne fournit pas de services au profit de la partie requérante, considérée individuellement. Il n'existe pas non plus de rapport raisonnable entre le montant de la redevance et la valeur des services fournis par l'ART. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, il n'est dès lors pas pertinent non plus que le moyen ne soit pas pris de la violation de l'article 173 de la Constitution. En effet, cette disposition constitutionnelle porte sur les rétributions, alors qu'il n'est nullement question d'une rétribution en l'espèce.

A.3.1. La partie requérante fait ensuite valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement entre, d'une part, le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National et, d'autre part, les entreprises soumises au contrôle de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après : l'IBPT) ou de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (ci-après : la CREG). L'ART, l'IBPT et la CREG ont tous une mission consultative au profit des pouvoirs publics et assurent le contrôle d'un marché libéralisé. Ces instances ont donc des compétences équivalentes, de sorte que les acteurs économiques qui sont soumis à leur contrôle se trouvent dans des situations comparables. Les travaux préparatoires de la loi du 8 mai 2024 confirment également qu'il s'agit de catégories de personnes comparables, dès lors qu'ils font référence, en ce qui concerne le secret professionnel des membres de l'ART, aux règles concernant l'IBPT et la CREG.

A.3.2. La partie requérante expose qu'elle doit s'acquitter d'une redevance qui correspond à 16 % des frais de personnel et de fonctionnement de l'ART et qu'elle ne peut récupérer que 70 % de cette redevance auprès des compagnies aériennes, alors que les autres entreprises précitées ne doivent pas intervenir personnellement dans le financement du régulateur qui les contrôle. La CREG est financée par les usagers de l'électricité et du gaz naturel par le biais des droits d'accises spéciaux sur ces produits, instaurés par la loi-programme du 27 décembre 2021. En ce qui concerne le financement de l'IBPT, l'arrêté royal du 7 mars 2007 « relatif à la notification des services et des réseaux de communications électroniques » prévoit la perception de droits uniques destinés à couvrir les frais de la notification d'un service de communications électroniques ou d'un réseau de communications électroniques public, et de redevances annuelles destinées à couvrir les frais de gestion du dossier. Ces droits rémunèrent les services fournis par l'IBPT dans l'intérêt personnel des opérateurs de télécommunications, et sont raisonnablement proportionnés à la valeur de ces services. Les travaux préparatoires de la loi du 8 mai 2024 ne justifient pas la différence de traitement critiquée.

A.3.3. La partie requérante fait valoir que, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la différence de traitement précitée ne trouve pas davantage de fondement dans la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 « sur les redevances aéroportuaires » (ci-après : la directive 2009/12/CE). L'article 11, paragraphe 5, de cette directive offre seulement aux États membres la possibilité de demander à l'entité gestionnaire d'aéroport de contribuer au financement du régulateur, sans les y obliger. Les griefs de la partie requérante ne sont donc pas dirigés contre la directive 2009/12/CE.

A.4. Selon le Conseil des ministres, l'article 39 de la loi du 8 mai 2024 est compatible avec les articles 10, 11 et 170 de la Constitution.

A.5. Le Conseil des ministres fait valoir que la redevance attaquée est une rétribution. Elle constitue la contrepartie des services fournis par l'ART au profit de la partie requérante et a un caractère compensatoire. D'ailleurs, le moyen n'est pas pris de la violation de l'article 173 de la Constitution, qui constitue la base constitutionnelle pour l'instauration de rétributions.

A.6.1. Le Conseil des ministres ajoute que les catégories de personnes mentionnées au moyen ne sont pas comparables. L'ART, la CREG et l'IBPT sont compétents à l'égard de secteurs essentiellement différents. Il ne résulte pas du simple fait que toutes ces instances sont des régulateurs qu'elles doivent être financées de manière analogue. Il n'est pas pertinent que, dans les travaux préparatoires de la loi du 8 mai 2024, le secret professionnel des membres de l'ART soit comparé à celui des membres de la CREG et de l'IBPT.

A.6.2. Selon le Conseil des ministres, le régime de financement de l'ART trouve en outre un fondement dans le droit de l'Union européenne, plus précisément dans la directive 2009/12/CE, alors que ce n'est pas le cas du régime de financement de la CREG et de l'IBPT. Conformément à l'article 11, paragraphe 5, de la directive précitée, l'autorité de supervision indépendante peut être financée par des redevances imposées aux usagers d'aéroports et aux entités gestionnaires d'aéroports. La redevance due par la partie requérante s'élève à 16 % des frais de personnel et de fonctionnement de l'ART. Ce pourcentage correspond à la partie des services que l'ART fournit au bénéfice du secteur aérien. En outre, la partie requérante peut récupérer 70 % des redevances dont elle doit s'acquitter auprès des compagnies aériennes. L'article 39 de la loi du 8 mai 2024 constitue dès lors une transposition directe de la directive 2009/12/CE, de sorte que les griefs de la partie requérante sont en réalité dirigés contre cette directive. Selon le Conseil des ministres, la partie requérante ne demande cependant pas à la Cour de poser à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle sur la validité de la directive précitée.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1. Le recours en annulation porte sur la redevance qui est due par le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National pour financer l'Agence fédérale de Régulation du Transport (ci-après : l'ART).

B.2. L'ART a été créée par l'article 34 de la loi du 8 mai 2024 « sur les exigences en matière d'accessibilité pour les services de transport et créant l'Agence fédérale de Régulation du Transport » (ci-après : la loi du 8 mai 2024).

B.3. L'ART est, en ce qui concerne les chemins de fer, l'organe de contrôle visé à l'article 61 du Code ferroviaire et, en ce qui concerne l'aéroport de Bruxelles-National, l'autorité de régulation économique visée à l'article 52, 3°, de la loi du 20 juillet 2005 « portant des dispositions diverses » (article 35 de la loi du 8 mai 2024). Elle s'est substituée au Service de régulation du transport ferroviaire et de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National (voy. les articles 57 à 59 de la loi du 8 mai 2024).

B.4. En ce qui concerne spécifiquement l'aéroport de Bruxelles-National, les compétences de l'ART sont « l'analyse et le suivi des charges aéroportuaires, l'approbation et le suivi des chartes de qualité pour les passagers et les compagnies aériennes, l'approbation et le suivi d'une convention portant sur le niveau de service conclue entre Brussels Airport et les prestataires de services en escale, la supervision de la conclusion d'une convention portant sur le niveau de service, conclue entre Brussels Airport et Skeyes et le contenu des conditions d'utilisation de Brussels Airport » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3952/002, p. 13; voy. également les arrêtés royaux du 21 juin 2004 « octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National » et du 27 mai 2004 « relatif à la transformation de Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires »).

B.5. L'ART jouit d'une autonomie de gestion financière. L'ensemble des frais de personnel et de fonctionnement sont supportés par les ressources de l'ART (article 38 de la loi du 8 mai 2024).

B.6.1. L'article 39, attaqué, de la loi du 8 mai 2024 dispose :

« § 1er. Les ressources de l'Agence comprennent l'ensemble des redevances perçues auprès du titulaire de la licence d'exploitation et auprès du gestionnaire de l'infrastructure.

§ 2. Le Roi fixe, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant de l'ensemble des redevances visé au paragraphe 1er ainsi que les modalités d'imputation et de versement de celles-ci.

§ 3. L'ensemble des redevances est dû pour 16 % par le titulaire de la licence d'exploitation et pour 84 % par le gestionnaire de l'infrastructure.

[...]

§ 5. Le titulaire de la licence d'exploitation récupère 70 % du montant visé au paragraphe 3, auprès des compagnies aériennes. Le titulaire de la licence d'exploitation impute mensuellement aux compagnies aériennes 1/12e de ce montant, au prorata des mouvements effectués le mois précédent dans l'installation aéroportuaire ».

B.6.2. Le titulaire de la licence d'exploitation est le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, visé à l'article 3 de l'arrêté royal du 21 juin 2004 « octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National » (article 33, 6°, de la loi du 8 mai 2024). Conformément à cet article 3, « la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National est octroyée à Brussels Airport Company », qui est la partie requérante.

Le gestionnaire de l'infrastructure est l'entité ou l'entreprise visée à l'article 3, 29°, du Code ferroviaire (article 33, 5°, de la loi du 8 mai 2024).

B.7. Les travaux préparatoires de la loi du 8 mai 2024 précisent que l'ART a deux sources de financement, « la première émanant du secteur ferroviaire et la seconde provenant du secteur aéroportuaire », et qu'à « la différence de certains autres régulateurs, le Service de Régulation (le prédécesseur de l'Agence) n'a jamais bénéficié d'un financement public au moyen d'une dotation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3952/002, p. 17). Toujours selon les travaux préparatoires, « tous les frais de personnel et de fonctionnement de cette agence seront supportés par ses recettes. Cette agence sera financée par les secteurs visés selon la clé de répartition actuelle entre les secteurs aéroportuaire et ferroviaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3952/003, p. 6).

B.8. Les dispositions de la loi du 8 mai 2024 concernant la création de l'ART sont entrées en vigueur le 20 mars 2025 (article 61 de la loi du 8 mai 2024).

Quant au fond

B.9. Le moyen unique est pris de la violation, par l'article 39 de la loi du 8 mai 2024, des articles 10, 11 et 170 de la Constitution.

B.10.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.10.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.11. L'article 170, § 1er, de la Constitution dispose :

« Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi ».

Cette disposition exprime le principe de la légalité de l'impôt qui exige que les éléments essentiels de l'impôt soient, en principe, déterminés par la loi, afin qu'aucun impôt ne puisse être levé sans le consentement des contribuables, exprimé par leurs représentants. Font partie des éléments essentiels de l'impôt, la désignation des contribuables, la matière imposable, la base imposable, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations et diminutions d'impôt.

B.12. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.13. La partie requérante fait tout d'abord valoir que l'article 39 de la loi du 8 mai 2024 qualifie la redevance imposée par cette disposition de rétribution, alors qu'il s'agit en réalité d'un impôt. La requête ne permet cependant pas de déduire en quoi cela conduirait à l'inconstitutionnalité de la disposition attaquée. En particulier, la partie requérante n'expose pas

en quoi le législateur aurait négligé de déterminer lui-même les éléments essentiels de l'impôt éventuel et dès lors violé le principe de légalité en matière fiscale.

Sans qu'il soit nécessaire de déterminer si la redevance doit être considérée comme un impôt ou comme une rétribution, le moyen est donc irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 170 de la Constitution.

B.14. La partie requérante allègue ensuite que l'article 39 de la loi du 8 mai 2024 fait naître une différence de traitement entre, d'une part, le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National et, d'autre part, les entreprises actives sur le marché des télécommunications ou de l'électricité et/ou du gaz naturel. Ces dernières entreprises sont respectivement soumises au contrôle de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (ci-après : l'IBPT) et de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz (ci-après : la CREG). Elles n'auraient pas à supporter elles-mêmes les frais de fonctionnement du régulateur dont elles relèvent, contrairement au titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, qui est soumis à une redevance dont le montant correspond à une part des frais de personnel et de fonctionnement de l'ART.

B.15.1. Les ressources de l'IBPT comprennent notamment « l'ensemble des redevances perçues en vertu des titres III et IV de la loi du 21 mars 1991 ainsi que l'ensemble des redevances perçues sur la base de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et la loi du 5 mai 2017 relative aux services de médias audiovisuels en région bilingue de Bruxelles-Capitale » (article 30, § 1er, 4°, de la loi du 17 janvier 2003 « relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges »).

La partie requérante renvoie en particulier aux redevances auxquelles les opérateurs de télécommunications sont soumis en vertu de l'arrêté royal du 7 mars 2007 « relatif à la notification des services et des réseaux de communications électroniques ».

B.15.2. Les frais de fonctionnement de la CREG sont essentiellement couverts par les recettes résultant du droit d'accise spécial sur l'électricité et le gaz naturel (articles 21*bis*, § 1er, et 25, § 3, de la loi du 29 avril 1999 « relative à l'organisation du marché de l'électricité »,

articles 15/11, § 1erbis, et 15/15, § 4, de la loi du 12 avril 1965 « relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations », et article 419, i) et k), de la loi-programme du 27 décembre 2004).

B.16.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les catégories de personnes précitées ne sont pas comparables.

B.16.2. Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. Le fait que l'ART, l'IBPT et la CREG sont compétents à l'égard de secteurs différents peut certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, mais il ne saurait suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de vider de sa substance le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Les catégories de personnes visées au moyen sont toutes actives dans un marché régulé, de sorte qu'elles sont comparables au regard de la manière dont elles doivent ou non contribuer au financement de l'autorité qui assure la surveillance de ce marché.

B.17.1. Selon le Conseil des ministres, la différence de traitement critiquée trouve un fondement dans la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 « sur les redevances aéroportuaires » (ci-après : la directive 2009/12/CE), que la loi du 8 mai 2024 a transposée en partie. Conformément à l'article 11, paragraphe 5, de cette directive, « les États membres peuvent mettre en place un mécanisme de financement pour l'autorité de supervision indépendante, qui peut comprendre la perception d'une redevance auprès des usagers d'aéroports et des entités gestionnaires d'aéroports ».

B.17.2. Il appartient à la Cour, dans les limites de la latitude qu'une directive laisse aux États membres, de contrôler la transposition de cette dernière au regard des dispositions dont la Cour peut garantir le respect. En effet, la circonstance qu'une directive laisse une certaine latitude aux États membres ne dispense pas le législateur de l'obligation de respecter les dispositions constitutionnelles.

Néanmoins, lors de ce contrôle, la Cour doit tenir compte des objectifs de la directive concernée et du principe du plein effet du droit de l'Union européenne.

B.18. En matière socio-économique, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation qui lui confère une liberté étendue dans le choix des mesures qui s'imposent pour assurer le financement des autorités chargées de la régulation d'un secteur donné. La Cour ne peut censurer les choix politiques opérés et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou sont déraisonnables.

B.19. L'ART, l'IBPT et la CREG sont respectivement compétents pour le transport ferroviaire et le transport aérien, pour le secteur des postes et des télécommunications, et pour le marché de l'électricité et du gaz naturel. Il s'agit de secteurs qui ont des caractéristiques diverses, notamment en ce qui concerne les produits et services offerts, la structure du marché, la fixation des prix et des tarifs, les redevances applicables, et le nombre et la qualité des entreprises concernées. Chacun de ces secteurs est soumis à un cadre législatif distinct, qui est en partie régi par le droit de l'Union européenne.

B.20.1. Cette diversité de situations peut justifier que l'ART, l'IBPT et la CREG soient financés différemment, en fonction des caractéristiques spécifiques de chacun des secteurs pour lesquels ils sont compétents et de leurs missions respectives. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exige pas que les recettes de ces autorités soient supportées de manière identique ou similaire par les entreprises dont elles assurent le contrôle. Il est admissible que la comparaison trait pour trait des systèmes auxquels ces entreprises sont soumises fasse apparaître des différences de traitement, tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre, sous la réserve que chacune des règles en cause doit être conforme à la logique du système auquel elle appartient.

B.20.2. Il n'est donc pas déraisonnable que les frais de personnel et de fonctionnement de l'ART soient financés par une redevance annuelle qui correspond à un pourcentage fixe de ces frais et qui est imposée au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et au titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, tandis que les frais de fonctionnement de l'IBPT et de la CREG sont entre autres respectivement financés par les droits d'accises spéciaux sur l'électricité et le gaz naturel, ou par certains droits forfaitaires dont sont redevables les opérateurs de télécommunications en fonction des activités de communications électroniques qu'ils développent. Comme il est dit en B.17.1, l'article 11, paragraphe 5, de la

directive 2009/12/CE permet d'ailleurs explicitement qu'une redevance soit imposée à l'entité gestionnaire de l'aéroport pour financer l'autorité de supervision indépendante.

B.21. Enfin, l'article 39 de la loi du 8 mai 2024 ne produit pas d'effets disproportionnés pour le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National. Il doit seulement assurer le paiement de 16 % des frais de personnel et de fonctionnement de l'ART, dont les 84 % restants sont payés par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, et il peut récupérer auprès des compagnies aériennes 70 % du montant dont il est redevable (article 39, §§ 3 et 5, de la loi du 8 mai 2024). En outre, certaines des missions de l'ART contribuent à une exploitation de qualité de l'aéroport de Bruxelles-National, conformément à la réglementation applicable et à la licence d'exploitation. Il s'ensuit que le régime de financement de l'ART ne fait peser aucune charge excessive sur le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National.

B.22. L'article 39 de la loi du 8 mai 2024 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu 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, le 19 juin 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen