

être intégré à l'intérêt général⁵⁶. Dans la négative, il conclura à l'excès de pouvoir. De même, il vérifiera si le but poursuivi est bien la réalisation des dispositions du plan et non le transfert de propriété en lui-même. Dans ce cas, en effet, il devra conclure au détournement de pouvoir. Ce contrôle ne paraît pas, lui non plus, être spécifique à l'expropriation fondée sur l'article 25 de la loi du 29 mars 1962. Le Juge ne fera en effet qu'appliquer les principes dégagés par la Cour le 3 mars 1972⁵⁷.

CONCLUSIONS

La lecture et la discussion de l'arrêt annoté permettent de tirer deux conclusions :

L'article 25, alinéa 3 à 6, de la loi du 29 mars 1962 ne peut, semble-t-il, être interprété comme une restriction de la possibilité d'exproprier puis de revendre reconnue à l'autorité par l'article 25 alinéas 1 et 2 et l'article 33. La participation du particulier à la réalisation des prescriptions d'un plan d'aménagement ne pourrait en effet restreindre le recours à l'expropriation autorisée par l'article 25.

D'autre part, cette expropriation est fondée sur une notion spécifique de l'utilité publique : elle a en effet pour objet de permettre l'acquisition forcée de biens appartenant à un particulier dans le but de les revendre à un autre qui en fera un usage exclusif conforme au plan. Le contrôle de l'appréciation de l'utilité publique ainsi entendue, qui intègre l'intérêt du particulier à l'intérêt général, doit être exercé par le Juge à peine de priver l'exproprié de toute possibilité de faire valoir les garanties reconnues par l'article 11 de la Constitution.

⁵⁶ Voyez les critères utilisés par le Juge de Paix, Res Jur. Imm., 1976, p. 213.

⁵⁷ Voyez Ch. Huberlant, "Le contrôle des actes administratifs par les cours et tribunaux en Belgique". Extrait des rapports belges au IXème congrès de droit comparé. Bruxelles, C.I.D.C., 1974, pp. 486-487.

LA MER TERRITORIALE FAIT-ELLE PARTIE DU TERRITOIRE DE LA PROVINCE ?

par

Yves LEJEUNE

Assistant à la Faculté de Droit de Louvain

Arrêt du Conseil d'Etat

N° 17.569 (IV), 27 avril 1976

MM. Mast, Vermeulen et Baeteman (R.)

Aud. : M. Nimmegeers (avis conf.)

e.c. : KONINKLIJKE BELGISCHE YACHTING
VERBOND et crts c/ PROVINCE DE FLAN-
DRE OCCIDENTALE

PROVINCE COTIERE — TERRITOIRE — NE
S'ETEND PAS A LA MER TERRITORIALE — COM-
PETENCE — N'EXCEDE PAS LE TERRITOIRE
PROVINCIAL

L'autorité qu'un Etat riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire. Les dispositions qui s'appliquent au territoire proprement dit ne s'appliquent pas ipso facto à la mer territoriale.

Puisque les relations internationales relèvent exclusivement du pouvoir central, seuls les organes centraux de l'Etat riverain exercent la souveraineté sur la mer territoriale et les organes administratifs décentralisés n'y ont pas part, sauf dispositions explicitement dérogatoires.

"EAUX DE LA COTE" — TAXE PROVINCIALE
SUR LES BATEAUX ET CANOTS DE PLAISANCE —
ILLEGALITE

Aucune disposition légale n'étend le territoire de la province de Flandre occidentale à la mer territoriale ni n'autorise cette province à lever une taxe sur les faits et situations qui se présentent dans cette zone de mer.

Est irrégulier et doit être annulé le règlement provincial qui frappe d'une taxe les bateaux et canots de plaisance utilisés dans les "eaux de la côte".

Vu la requête introduite le 28 mars 1973 au nom de l'A.S.B.L. "Koninklijk Belgisch Yachting Verbond" ;

Vu la requête introduite le 28 mars 1973 par Henri Leten, tant en son nom personnel comme détenteur d'un bateau de plaisance, qu'en sa qualité de président-administrateur du Royal Belgian Sealing Club ;

Vu la requête introduite le 28 mars 1973 au nom de l'A.S.B.L. Yacht Club Nieuwpoort ;

Vu la requête introduite le 30 mars 1973 par Henri Devliegher, propriétaire d'un bateau de plaisance ;

Entendu, en son avis conforme, M. le premier auditeur Nimmegeers ;

Considérant que ces recours attaquent la même résolution avec des moyens identiques ; qu'il convient, par souci d'une bonne administration de la justice, de joindre ces affaires ;

Considérant que les recours tendent à l'annulation de la résolution du conseil provincial de la Flandre occidentale du 19 octobre 1972 dans la mesure où son article 4 a modifié le règlement des taxes en vigueur à cette époque dans la province de Flandre occidentale concernant les motocyclettes, les bateaux et canots de plaisance ; que la résolution attaquée a été publiée au Mémorial administratif de la Flandre occidentale du 31 janvier 1973 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 14 des statuts de l'A.S.B.L. "Yacht Club Nieuwpoort", publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 3 avril 1948, seul le conseil d'administration de cette association a qualité pour agir en justice au nom de l'association ; que bien que le rapport de l'auditorat sur l'affaire l'ait demandé, la preuve que le recours a été introduit à la suite d'une décision régulière du conseil d'administration, n'a pas été produite ; qu'il convient de constater d'office l'irrecevabilité de ce recours ;

Des éléments de la cause.

Considérant que l'article 1er des lois sur la taxe de circulation sur les véhicules automobiles coordonnées par arrêté royal du 10 avril 1951, disposait qu'une taxe annuelle pouvait être établie sur les véhicules à vapeur ou à moteur, servant soit au transport des personnes, soit au transport sur route de marchandises ou d'objets quelconques ; que l'article 2 disposait : "Sont compris sous la dénomination de véhicules à vapeur ou à moteur . . . , les bateaux et canots à vapeur ou à moteur et, en général, tous instruments de locomotion à vapeur ou à moteur, ainsi que leurs remorques" ; que "les bateaux à moteur ou à vapeur servant exclusivement à la pêche maritime" étaient exemptés de cette taxe (article 3, § 1er, 5°) ; que l'article 36 déniait explicitement aux provinces et aux communes la compétence d'établir des additionnels à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles ou des taxes similaires ; qu'à l'article 1er, le mot "annuelle" a été supprimé par l'article 1er de la loi du 27 janvier 1972 ;

Considérant que le texte précité de l'article 3, § 1er, 5°, a été remplacé par les mots "bateaux et les canots" par la loi du 13 février 1963 modifiant les lois coordonnées, tandis que l'article 36 était remplacé par la disposition suivante : "Les provinces et les communes ne peuvent établir des additionnels à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles ni des taxes similaires, sauf en ce qui concerne les bateaux, les canots,

les cyclomoteurs et les motocyclettes respectivement visés à l'article 3, § 1er, 5° et 7° ; . . ." ; qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 13 février 1963 que le législateur a entendu exempter de l'impôt d'Etat les bateaux et les canots — ceux évidemment qui sont propulsés par un moteur, puisque seule cette catégorie faisait l'objet de la taxe — et abandonner aux provinces et aux communes le pouvoir de les taxer (Voir Doc., Ch. Session 1961-1962, n° 427-1, exposé des motifs p. 1 ; Doc. Ch. Session 1962-1963, Rapport, n° 427-5, p. 2) ; que les articles 1er, 2, 3, § 1er, 5° et 7°, et l'article 36 dudit arrêté royal sont reproduits respectivement dans les articles 3, 4, 5, § 1er, 5° et 7° et 42, § 1er, de l'arrêté royal du 23 novembre 1965 portant codification des dispositions légales relatives aux taxes assimilées aux impôts sur les revenus ;

Considérant que le règlement des taxes de la province de Flandre occidentale sur les bateaux et canots de plaisance, coordonné le 13 août 1972, disposait ce qui suit, avant d'être complété et modifié le 19 octobre 1972 : "Article 1er. — Il est établi au profit de la province une taxe sur les motocyclettes pourvues d'un moteur d'une cylindrée ne dépassant pas 250 cm³, ainsi que sur les bateaux et les canots de plaisance pourvus d'un moteur ou d'un moteur auxiliaire, servant au transport non rémunéré de personnes, lorsque ces véhicules et bateaux sont utilisés sur la voie publique par des personnes physiques ou morales dont le domicile ou le siège social, ou en l'absence de domicile ou de siège social en Belgique de ceux-ci, la résidence ou le siège d'un établissement est situé sur le territoire de la province. Article 2. — La taxe est fixée comme suit : . . . 2. Bateaux et canots de plaisance : a) Bateaux et canots de plaisance qui doivent être munis d'une plaque d'immatriculation : — à moteur hors-bord : 500 francs, — à moteur incorporé : 1.000 francs, b) Bateaux et canots de plaisance qui doivent être jaugeés (à taxer par la province où se trouve leur lieu d'attache) : — moins de 3.000 cm³ de cylindrée : 4.000 francs, — de 3.000 cm³ à 5.000 cm³ de cylindrée : 8.000 francs, — plus de 5.000 cm³ de cylindrée : 12.000 francs. La taxe de 500 francs pour les bateaux et canots de plaisance à moteur hors-bord et de 1.000 francs pour les bateaux et canots de plaisance à moteur incorporé s'applique également à tous les bateaux et canots de plaisance non immatriculés utilisés dans les eaux de la Côte belge ou de ses ports, quel que soit le domicile ou le siège social en Belgique du propriétaire ou de l'utilisateur . . . Article 4. — La taxe doit être acquittée en une fois avant la mise en service au bureau des impôts directs, soit, selon le cas, du domicile, de la résidence, du siège social, du siège de l'établissement du contribuable, ou du lieu d'attache, soit par virement ou versement à ce bureau . . . Article 12. — Les véhicules ou les bateaux utilisés par des personnes qui habitent une autre province, qui séjournent momentanément dans la province ou qui viennent s'y établir, ne sont pas soumis à la taxe lorsqu'il est prouvé qu'un droit similaire a été payé ou est dû pour l'année courante dans la province d'origine" ;

Considérant que la résolution attaquée du 19 octobre 1972 modifie et complète ce règlement en vertu

de la considération : "que la charge fiscale sur les bateaux et canots de plaisance devrait évoluer au moins parallèlement à la charge fiscale sur les moyens de transports ordinaires"; que sur base de cette considération l'article 2, point 2, est remplacé par la disposition suivante concernant les bateaux et les canots de plaisance : "2. Les bateaux et canots de plaisance utilisés en Flandre occidentale dans les eaux de la Côte ou de ses ports et/ou dans les cours d'eau navigables ou non navigables et/ou dans les lacs, d'une longueur totale : — de 3,5 m à 4 m : 1.000 francs, — de plus de 5 m à 7,5 m : 3.000 francs, — de plus de 7,5 m à 10 m : 5.000 francs, — de plus de 10 m à 12,5 m : 10.000 francs par tranche supplémentaire de 2,5 mètres"; que l'article 4 est complété comme suit : "en ce qui concerne les contribuables mentionnés à l'article 12, point b, ci-après, le paiement de la taxe majorée doit être effectué dans un bureau des impôts directs de leur choix dans la province"; qu'à l'article 12, il est inséré un alinéa b qui dispose : "b. Les personnes qui utilisent un bateau ou un canot de plaisance comme prévu à l'article 2 du même règlement en Flandre occidentale, et qui habitent dans une autre province ou qui séjournent momentanément dans la province ou qui viennent s'y établir, sont tenues de payer une majoration de taxe au bureau visé à l'article 4, moyennant la production des preuves nécessaires attestant du paiement du droit similaire qu'elles ont déjà effectué dans la province d'origine pour le même exercice";

Quant aux moyens.

Considérant que les parties requérantes invoquent en un premier moyen que le règlement attaqué, en taxant la navigation de plaisance dans les eaux côtières et dans les ports de mer, méconnaît les règles et principes de droit en matière de taxes provinciales ainsi que les traités et les principes du droit des gens; qu'elles allèguent que le conseil provincial, en taxant l'utilisation des eaux côtières et des ports de mer, entend frapper la navigation de plaisance dans les eaux territoriales avec ou sans utilisation des eaux portuaires — seul objet de la navigation de plaisance à la côte — alors que, d'une part, la province ne peut lever des taxes qu'à l'intérieur des limites du territoire que lui a assigné la loi et que la mer territoriale bien que faisant partie du territoire national, ne fait pas partie du territoire de la province de Flandre occidentale et, d'autre part, que l'utilisation des eaux territoriales et des eaux qui touchent aux installations portuaires à hauteur de la mer et de l'embouchure des fleuves qui parcourent plusieurs pays, ne peut être taxée que dans le respect des principes et des prescriptions du droit des gens et des traités internationaux sous la responsabilité de l'Etat; que selon les parties requérantes l'une ou l'autre de ces irrégularités doit aboutir à l'annulation du règlement dans son ensemble;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er, 1^o, de la convention du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, approuvée par la loi du 29 juillet 1971, la souveraineté de l'Etat s'étend au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, à une zone de mer

adjacente à ses côtes, désignée sous le nom de "mer territoriale"; qu'en vertu de l'article 3 de ladite convention, cette zone qui fait face à la terre est limitée par la laisse de basse mer de la côte, qu'en vertu de l'article 5 les eaux situées du côté de cette limite qui fait face à la terre font partie des eaux intérieures de l'état riverain et qu'aux termes de l'article 8, les installations permanentes faisant partie intégrale du système portuaire qui s'avancent le plus vers le large sont considérées comme faisant partie de la laisse de basse mer de la côte, ce qui signifie manifestement que les installations portuaires doivent être réputées appartenir, non pas à la mer territoriale, mais aux eaux intérieures de l'état riverain;

Considérant qu'il découle du statut particulier de la mer territoriale admis en droit international et des restrictions que la susdite convention de Genève impose aux états riverains en ce qui concerne l'exercice de leur souveraineté sur la mer territoriale (notamment l'article 18 qui interdit de soumettre les navires étrangers à quelque taxe que ce soit —, les articles 19 à 22 imposant des restrictions en matière de pouvoir juridictionnel), que l'état riverain peut faire valoir des droits sur la mer territoriale dans son propre intérêt mais aussi dans l'intérêt du trafic international, de sorte que l'autorité qu'un état riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire; que puisque les relations internationales relèvent exclusivement des organes du pouvoir central, les dispositions qui s'appliquent au territoire proprement dit ne s'appliquent pas *ipso facto* à la mer territoriale et les organes administratifs décentralisés d'un état riverain n'ont pas part à la souveraineté de l'état sur la mer territoriale, sauf dispositions explicitement dérogoires; que, d'autre part, les eaux intérieures, y compris les ports, font bien partie du territoire même de l'état riverain, de sorte que l'état et les administrations décentralisées y exercent la même autorité que sur le territoire formé par la terre;

Considérant que vainement la partie adverse fait valoir qu'elle tire le pouvoir de taxer l'utilisation de bateaux et de canots "dans les eaux de la côte" de la loi du 13 février 1963, étant donné que cette loi a transféré de l'Etat aux provinces et aux communes le pouvoir de taxer les bateaux; qu'en effet, rien ne permet de dire qu'avant la loi du 13 février 1963, l'utilisation de la mer territoriale était soumise à un impôt d'Etat et que — même si c'était le cas — le fait d'accorder à nouveau aux administrations subordonnées le droit de lever une taxe sur des bateaux et des canots ne saurait impliquer aussi le droit de lever cette taxe pour l'utilisation de la mer territoriale; qu'en effet, cela ne peut se faire qu'en vertu d'une disposition expresse de la loi;

Considérant qu'en principe, seuls les organes centraux de l'état exercent la souveraineté sur la mer territoriale et qu'aucune disposition de loi n'y a prévu d'exception qui aurait étendu le territoire de la province de Flandre occidentale à la mer territoriale ou autorisé cette province à lever une taxe sur les faits et situations qui se présentent dans cette zone de mer; qu'il s'ensuit que le règlement attaqué est irrégulier en

ce qu'il a soumis les "eaux de la côte" à une taxe ; que cette branche du moyen est fondée ;

Considérant en ce qui concerne la seconde branche du moyen — savoir l'irrégularité de la taxation de l'utilisation des eaux territoriales et des eaux qui touchent aux installations portuaires à hauteur de la mer et de l'embouchure de fleuves qui parcourent plusieurs pays — qu'elle coïncide avec la première branche du moyen et que, pour les motifs qui y sont indiqués, elle est donc aussi fondée dans la mesure où elle concerne une taxe due pour l'utilisation de la mer territoriale ; que les parties requérantes ont toutefois omis d'indiquer que les principes ou prescriptions du droit des gens ont été violés par l'introduction d'une taxe sur l'utilisation d'eaux qui ne font pas partie de la mer territoriale ; que cette branche du moyen doit donc être rejetée ;

Considérant que c'est à tort que les parties requérantes soutiennent que, puisque la navigation de plaisance côtière a pour seul objet la navigation de plaisance le long de la côte, l'irrégularité du règlement en ce qu'il taxe l'utilisation de la mer territoriale, doit conduire à l'annulation du règlement dans son ensemble ; qu'en effet, outre la navigation de plaisance dans la mer territoriale, il se pratique encore d'autres formes de navigation de plaisance et le règlement attaqué instaure une taxe sur les bateaux et les canots de plaisance lorsqu'ils sont utilisés dans n'importe quelles eaux de la province ; que, si dans certaines formes de la navigation de plaisance, le but principal est la navigation en mer, rien ne peut cependant empêcher l'autorité de taxer les bateaux utilisés à cet effet lorsqu'ils utilisent les eaux intérieures ;

Considérant que les parties requérantes allèguent en un deuxième moyen que la résolution attaquée a été prise en violation des articles 1er, § 1er, 5°, et 42 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, en ce qu'il est établi une taxe sur des bateaux et des canots à vapeur ou à moteur, alors que selon elles précisément cette taxation est exclue ; que les parties requérantes partent de la conception que l'article 3 dudit Code établit l'impôt d'état sur les bateaux à vapeur et à moteur, définis à l'article 4, de sorte que l'exemption prévue par l'article 5, § 1er, 5°, ne peut se rapporter qu'aux bateaux et canots non propulsés par de la vapeur ou par un moteur ; que les parties requérantes en déduisent que le droit accordé aux provinces par l'article 42, § 1er, du Code, de lever une taxe sur les bateaux visés à l'article 5, § 1er, 5°, ne peut valoir que pour des bateaux et des canots que s'ils ne sont pas propulsés par de la vapeur ou par un moteur ;

Considérant que l'interprétation littérale présentée dans ce moyen ne peut se concilier avec ce qui ressort de la manière dont les textes ont été élaborés, textes qui doivent être lus dans leur ensemble ; qu'il est en effet constant, d'abord, que l'article 3 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, a établi une taxe de circulation sur les bateaux à vapeur et à moteur ; que les exemptions prévues par l'article 5 n'ont de sens que dans la mesure où il s'agit de certaines catégories de véhicules "à vapeur ou à moteur" ; qu'ensuite l'apparente contradiction entre les articles 4 et 5 — à l'article 4, les bateaux à vapeur et à

moteur sont soumis à l'impôt de l'état, tandis que l'article 5, § 1er, 5°, exempte les bateaux et les canots de la taxe — résulte de la modification de l'arrêté royal du 10 avril 1951 par la loi du 13 février 1963, reproduite dans le Code actuel ; qu'en effet, avant la loi du 13 février 1963, seuls "les bateaux à moteur ou à vapeur servant exclusivement à la pêche maritime" étaient exempts de l'impôt d'état (article 3, § 1er, 5°, de l'arrêté royal du 10 avril 1951) ; qu'il était censé à cette époque de soumettre dans un seul article les bateaux à vapeur et à moteur à la taxe en règle générale et de prévoir les exceptions dans une autre disposition ; que logiquement, lorsque l'exception a été étendue à tous les bateaux et canots par une modification ultérieure de la loi, l'article concernant les exemptions (article 5) et celui concernant le droit des administrations subordonnées d'établir une taxe similaire (article 36 de l'arrêté royal du 10 avril 1951, modifié par la loi du 13 février 1963, devenu maintenant l'article 42 du Code) auraient dû être supprimés ; que ce point de vue, enfin, est confirmé par la volonté du législateur ; qu'en effet, par la modification de l'article 3, § 1er, 5°, des lois coordonnées par arrêté royal du 10 avril 1951 (actuellement l'article 5, § 1er, 5°, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus), le législateur a voulu exempter de l'impôt d'état tous les bateaux et canots à vapeur et à moteur, et uniquement ceux-là, puisque les lois coordonnées n'ont jamais été applicables à d'autres bateaux ou canots, et que d'autre part, l'abrogation par l'article 36, § 1er, des lois coordonnées (actuellement l'article 42, § 1er, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus) de l'interdiction pour les administrations subordonnées d'établir une taxe de circulation sur les bateaux et canots visés à l'article 3, § 1er, 5°, des lois coordonnées, se rapporte donc aux bateaux et aux canots propulsés par la vapeur ou par un moteur, et pas à d'autres ; que le moyen ne peut être retenu ;

Considérant qu'en un troisième moyen, les parties requérantes invoquent la violation de la loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux, parce que, d'une part, la résolution attaquée établit une taxe sur l'utilisation des eaux et des installations portuaires et des voies d'eau qui y donnent accès, de sorte qu'en fait, il est établi un droit d'octroi ou une taxe assimilée, et d'autre part, l'utilisation du domaine public se trouve limitée par la même occasion ;

Considérant que la taxe attaquée est une taxe qui est levée tous les ans sur les bateaux et canots de plaisance utilisés en Flandre occidentale ; qu'une telle taxe ne peut être assimilée à un droit d'octroi, qui est levé une fois à l'importation ou à la production d'un bien de consommation ;

Considérant que les parties requérantes ne précisent pas quels principes ou prescriptions concernant le domaine public ont été violés ; que d'ailleurs, aucun principe ni disposition n'interdit la taxation d'un usage déterminé du domaine public ; que le troisième moyen ne peut être admis en aucune de ses branches ;

Considérant que les parties requérantes allèguent en un dernier moyen que, dans la mesure où il soumet l'utilisation des cours d'eaux non navigables à une

taxe, le règlement attaqué est dépourvu de cause ou d'objet légitime et est contraire à la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, sur lesquels la navigation avec des bateaux ou des canots de plaisance est interdite ;

Considérant que la distinction entre cours d'eau navigables et non navigables est étrangère à l'autorisation, l'interdiction, la possibilité ou l'impossibilité matérielles de naviguer sur une cours d'eau déterminé ; que cette distinction se rapporte uniquement à l'appartenance ou non d'un cours d'eau au domaine public de l'Etat, aux conséquences qui en découlent en matière d'entretien et aux droits que des particuliers peuvent faire valoir sur ce cours d'eau ; que tous les modes d'utilisation d'un cours d'eau non navigable qui se concilient avec la destination normale du cours d'eau, sont autorisés, de sorte que la navigation sur un cours d'eau non navigable n'est pas interdite *a priori* ; que ce moyen ne peut pas davantage être admis,

DECIDE :

Article 1er. — Les affaires n^{os} 19.047/IV-7088, 10.048/IV-7098, 19.049/IV-7090 et 19.054/IV-7091 sont jointes.

Article 2. — Le recours de l'A.S.B.L. Yacht Club Nieuwpoort est rejeté.

Article 3. — L'article 4 de la résolution du conseil provincial de la Flandre occidentale du 19 octobre 1972 modifiant le règlement des taxes de la province de Flandre occidentale sur les motocyclettes, les bateaux et les canots de plaisance, coordonné par arrêté de la députation permanente du 31 août 1972, est annulé dans la mesure où la taxe sur les bateaux et les canots de plaisance est due lorsque ceux-ci sont utilisés "dans les eaux de la côte". Les recours sont rejetés pour le surplus.

Article 4. — Le présent arrêt sera publié de la même manière que l'arrêté partiellement annulé.
(La suite sans intérêt).

OBSERVATIONS

La jurisprudence relative à la nature de la mer territoriale et aux compétences que les autorités publiques de l'Etat côtier peuvent y exercer est trop réduite pour que ne soient pas relevées les décisions qui tranchent des problèmes limités relatifs au régime juridique de cet espace maritime¹.

A cet égard, l'arrêt annoté, rendu le 27 avril 1976 par la IV^{ème} Chambre du Conseil d'Etat², ne saurait manquer de susciter l'intérêt des publicistes comme des internationalistes. Il annule partiellement

un règlement de la province de Flandre occidentale qui frappait d'une taxe les bateaux et canots de plaisance utilisés dans les "eaux de la côte", motif pris de l'incompétence tant *ratione materiae* que *ratione loci* de l'autorité provinciale.

Si la décision de la haute juridiction doit, dans son principe, être approuvée, il reste que la motivation qui la fonde appelle certaines observations critiques.

La contestation portait sur la légalité d'une résolution du conseil provincial de la Flandre occidentale du 19 octobre 1972³ dans la mesure où son article 4 modifie le règlement provincial des taxes sur les motocyclettes, les bateaux et les canots de plaisance⁴.

Quatre moyens étaient invoqués par deux associations de yachting⁵ et certains propriétaires d'embarcations de plaisance. Le premier était tiré de l'incompétence de la province pour taxer "l'utilisation des eaux territoriales et des eaux qui touchent aux installations portuaires à hauteur de la mer et de l'embouchure des fleuves qui parcourent plusieurs pays". Les autres moyens allégués (violation de diverses dispositions du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus qui excluraient le principe de la taxation des bateaux et canots à vapeur ou à moteur par les provinces ; violation de la loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux ; absence d'objet légal de la réglementation attaquée qui soumet l'utilisation des cours d'eaux non navigables à une taxe alors que la navigation sur ces voies d'eau serait interdite) ne retiendront pas l'attention. Le Conseil d'Etat ne les a d'ailleurs point admis. Il n'a prononcé l'annulation de l'article 4 de la résolution du conseil provincial que "dans la mesure où la taxe sur les bateaux et les canots de plaisance est due lorsque ceux-ci sont utilisés 'dans les eaux de la côte' "⁶.

*
**

Une question préalable à l'examen au fond des recours n'a pas été soulevée, tant la solution en paraissait évidente. Le Conseil d'Etat était-il compétent à l'égard de l'acte d'une autorité provinciale

³ Mémorial administratif de la province, 31 janvier 1973.

⁴ Règlement coordonné par arrêté de la députation permanente du 31 août 1972.

⁵ Le recours de l'une d'elles fut déclaré irrecevable.

⁶ La disposition entreprise n'a été annulée que *partiellement*. Les requérants soutenaient que, si le premier moyen était fondé, cela devait conduire à l'annulation du règlement dans son ensemble, la navigation de plaisance visée par le règlement provincial des taxes ayant pour seul objet la navigation de plaisance le long de la côte. Le juge administratif a très sagement répondu à cette prétention que d'autres formes de navigation de plaisance étaient visées par la résolution du conseil provincial et qu'au surplus, les bateaux dits de plaisance pouvaient être utilisés indifféremment en mer ou dans les eaux intérieures.

¹ La jurisprudence belge paraît même inexistante en la matière. Voyez toutefois Cass., 1^{ère} Ch., 23 novembre 1962, *Pas.*, 1963, I, 374, note W.G. et R.C.J.B., 1963, 223, note F. Rigaux.

² Rec., pp. 396-403.

qui réglemente des faits et situations localisés en mer territoriale ?⁷

La réponse ne préjuge pas le rattachement de cette zone maritime au territoire de l'Etat : le seul fait que la résolution arguée d'illégalité émane d'une autorité administrative belge, en l'espèce le conseil provincial de la Flandre occidentale, suffit à fonder la compétence du juge de l'excès de pouvoir.

Par ailleurs, celui-ci n'a pu donner (partiellement) raison aux requérants qu'après s'être prononcé d'abord sur la nature juridique de la mer territoriale, ensuite sur les prérogatives qu'y posséderaient notre province littorale et plus généralement toutes les collectivités publiques décentralisées que baigne la mer du Nord de La Panne à la frontière néerlandaise.

Ces deux ordres de considérations sont successivement présentés.

I. LA NATURE JURIDIQUE DE LA MER TERRITORIALE

Avant de déterminer si les organes de la Flandre occidentale possèdent des compétences à l'égard des eaux côtières, le Conseil d'Etat a dû analyser les liens existant, en vertu du droit international, entre le territoire terrestre de l'Etat et la zone de mer qui le jouxte. En effet, si la Belgique exerce des droits de souveraineté au-delà de son rivage, il n'y a pas d'objection à ce que les autorités locales puissent aussi détenir des pouvoirs extraterritoriaux. Prendre position sur cette question était d'autant plus nécessaire que les requérants invoquaient la méconnaissance directe, par la résolution du 19 octobre 1972, des "traités et principes du droit des gens" — entendez : de la coutume internationale et de la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë⁸.

La haute juridiction a considéré qu'en vertu des restrictions que cette Convention impose à l'exercice de la souveraineté sur l'espace maritime adjacant au territoire national, "l'autorité qu'un Etat riverain exerce sur (sa) mer territoriale... ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire" de sorte que "les dispositions (de l'ordre

juridique belge) qui s'appliquent au territoire proprement dit ne s'appliquent pas *ipso facto* à la mer territoriale"⁹.

La prémisse ainsi dégagée permettrait à elle seule de conclure à l'incompétence du conseil provincial à l'égard des "eaux de la côte" : la loi provinciale et la loi du 13 février 1963, qui accorde aux provinces et aux communes le pouvoir de taxer les bateaux¹⁰, ne s'appliqueraient à la mer territoriale qu'en vertu d'une disposition légale expresse, dont le Conseil d'Etat constate l'inexistence en l'espèce.

**

La résolution attaquée visait "les eaux de la côte ou de ses ports" ; le recours introduit par les parties requérantes utilise l'expression "eaux côtières et ports de mer". Il fallait donc avant tout décider si les eaux portuaires sont comprises dans la mer territoriale ou dans les eaux intérieures.

En vertu de l'article 5 de la Convention de Genève, rentrent dans cette dernière catégorie les eaux comprises entre la ligne de départ des eaux territoriales (laisse de basse mer) et les terrains généralement non recouverts par le flux (laisse de haute mer)^{10bis}. Par ailleurs, aux termes de l'article 8 du traité, "les installations permanentes faisant partie intégrante du système portuaire qui s'avancent le plus vers le large sont considérées comme faisant partie de la côte", ce qui signifie, selon le juge de l'excès de pouvoir, "que les installations portuaires doivent être réputées appartenir... aux eaux intérieures de l'Etat riverain". Et le Conseil d'Etat de conclure : "les eaux intérieures, y compris les ports"¹¹, font bien partie du territoire même de l'Etat riverain, de sorte que l'Etat et les administrations décentralisées y exercent la même autorité que sur le territoire formé par la terre".

Il sied à nos yeux de nuancer quelque peu l'interprétation adoptée par la haute juridiction. Si, devant les ports, les ouvrages fixes les plus avancés vers le large ne dépassent pas la laisse de basse mer, celle-ci doit demeurer le point de départ de la mer territoriale ; les eaux portuaires situées au-delà de cette ligne ne sont dès lors point comprises dans les

⁷ Si le Conseil d'Etat français se reconnaît également compétent à l'égard des contentieux nés en mer territoriale et même, dans certains cas, à l'étranger ou en haute mer (voy. les concl. de M. Gilbert Guillaume devant C.E. fr., 4 décembre 1970, *Min. d'Etat chargé de la Défense nationale et Min. de l'Equipeement et du Logement c. sieur Starr et British Commonwealth Insurance Company*, R.G.D.I.P., 1970, 1114-1124, spéc. 1118-1120), les juridictions judiciaires considèrent que leur ressort ne s'étend pas aux eaux territoriales qui le bordent (Cass. civ., 26 novembre 1918, *Proux c. Courcoux*, D. 1923.1.103 ; — Trib. grande inst. Boulogne-sur-Mer, 7 juin 1974, R.G.D.I.P., 1976, 648, note Ch. Rousseau).

⁸ Loi belge d'assentiment du 29 juillet 1971.

⁹ Le Conseil d'Etat tire cette conséquence de la considération suivant laquelle "les relations internationales relèvent exclusivement des organes du pouvoir central". Pour notre part, nous avouons avoir beaucoup moins de peine à rattacher cette idée à la nature spéciale que paraît reconnaître la haute juridiction au pouvoir étatique exercé en mer territoriale.

¹⁰ L. 13 févr. 1963 modifiant les lois sur la taxe de circulation sur les véhicules automobiles, coordonnées le 10 avril 1951. Les articles pertinents sont repris dans l'actuel Code des taxes assimilées aux impôts sur le revenu, coordonné le 23 nov. 1965.

^{10bis} Sur la définition du "rivage", voy *infra*, note 33.

¹¹ Italiques ajoutées.

eaux intérieures, mais dans les eaux territoriales^{11bis}. D'autre part, il convient de remarquer que la présomption du libre accès des navires étrangers dans les ports maritimes¹² limite la compétence discrétionnaire que possède l'Etat côtier relativement à l'admission de ces navires dans les eaux intérieures. Enfin, la condition juridique, dans les ports, des navires qui ne portent pas le pavillon de cet Etat présente certaines particularités, à telle enseigne que l'assimilation complète des eaux portuaires au domaine terrestre ne correspond pas tout à fait à la réalité¹³. Sous ces réserves, les considérants précités de l'arrêt "Koninklijk Belgisch Yachting Verbond" doivent être approuvés.

L'exercice de prérogatives de puissance publique (notamment le *pouvoir de taxation*) dans les eaux intérieures belges, c'est-à-dire sur le territoire national, n'est évidemment pas contraire au droit des gens. En va-t-il de même pour les eaux territoriales ?¹⁴ Le Conseil d'Etat a prétendu déduire du statut particulier de ces dernières en droit international une différence de nature entre le pouvoir que l'Etat y exercerait et celui qu'il détiendrait à l'égard du domaine terrestre. Etant une "étroite dépendance" de celui-ci¹⁵, la mer territoriale ne ferait pas partie du territoire mais offrirait à l'Etat riverain une possibilité d'extension unilatérale de ses compétences. En fin de compte, il semble que selon la haute juridiction, le droit international prohiberait l'élargissement, vers la mer côtière, du champ d'applica-

tion des normes de l'ordre juridique national¹⁶, mais autoriserait le droit interne à apporter certaines dérogations à ce principe. Précisément, la preuve de l'existence de pareille dérogation n'est pas rapportée en ce qui concerne le pouvoir de taxation reconnu aux provinces.

Il est douteux que pareil raisonnement traduise la portée véritable de la Convention du 29 avril 1958.

Quelle est la nature du droit de l'Etat sur la mer territoriale ? Divers systèmes doctrinaux ont été présentés pour la déterminer ; leur histoire est trop connue pour la rappeler en détails. Notons simplement que l'Etat riverain n'a pas un droit de propriété (*dominium*) sur ses eaux côtières ; il ne bénéficie pas non plus d'un faisceau de servitudes grevant la mer, sorte de *res communis* appartenant à la communauté des Etats (théorie d'A. de Lapradelle). Les compétences étatiques exercées en mer territoriale doivent plutôt être rattachées à la notion de souveraineté (*imperium*).

Ce concept, dans son acception première, consiste en la prérogative de commandement suprême (*suprema potestas*), caractéristique de l'Etat par rapport à tous ceux qui sont sous sa juridiction. La souveraineté reçoit ainsi une signification purement interne¹⁷. Il paraît toutefois difficile de renoncer à pareille terminologie en droit international, la totalité des Etats manifestant une manière d'obsession de la "souveraineté" jusque dans leurs relations mutuelles. Dans cette mesure et sans vouloir entrer dans des controverses doctrinales classiques, on admettra que, du point de vue du droit des gens, la souveraineté s'analyse en la soumission exclusive et immédiate des Etats à l'ordre juridique international (*Völkerrechtsunmittelbarkeit*).

La souveraineté est donc essentiellement une manière d'être. Dans l'ordre interne, elle est degré de puissance ou de pouvoir ; dans l'ordre externe, elle est indépendance complète par rapports aux autres Etats, tous également soumis au seul droit que leurs rapports ont secrété.

Mais la notion s'infléchit à nouveau lorsqu'il est question de l'exercice de la souveraineté : il s'agit alors de l'ensemble des compétences que le droit international reconnaît aux personnes étatiques sur une assise spatiale limitée, précisément parce qu'elles sont "souveraines".

Dans cette perspective, dire que l'Etat possède des droits de souveraineté sur la mer côtière revient à dire qu'il y exerce sa juridiction. S'il l'exerce de manière plénière — sous réserve du *passage inoffensif* et de certaines restrictions à sa compétence juridictionnelle¹⁸ —, cet espace maritime sera con-

^{11bis} Voy. en ce sens l'article 2 (§ 1, 1^o *in fine*) de l'arrêt royal du 31 mai 1968 portant règlement de police et de navigation pour la mer territoriale belge, les ports et les plages du littoral belge.

¹² La présomption de la liberté d'accès dans les eaux intérieures, admise par la pratique générale des Etats, a été consacrée par l'article 13 du statut de Genève du 9 décembre 1923 sur le régime international des ports maritimes (loi belge d'assentiment du 30 mars 1927).

¹³ Sur la condition juridique des navires étrangers dans les eaux intérieures (navires privés, navires d'Etat), voy. par ex. : Ch. Rousseau, "Droit international public", Paris, Sirey, 1953, pp. 428-432 ; — L. Cavare, "Le droit international public positif", 3^{ème} éd. par J.-P. Queneudec, t. II, Paris, Pédone, 1969, pp. 801-829 ; — W. Wengler, "Völkerrecht", t. II, Berlin, Springer-Verlag, 1964, pp. 1078-1080 ; — J.G. Starke, "Introduction to International Law", 6^{ème} éd., Londres, Butterworths, 1967, pp. 211-212 et 229-233 ; — D.P. O'Connell, "International Law", 2^{ème} éd., Londres, Stevens & sons, 1970, pp. 612-630 ; — I. Brownlie, "Principles of International Law", 2^{ème} éd., Oxford, Clarendon Press, 1973, pp. 309-312.

¹⁴ On nous accordera de tenir pour synonymes les expressions "eaux territoriales", "mer territoriale", "eaux côtières" ou "eaux de la côte". Sur les confusions terminologiques, dans le droit et la doctrine belges, entre les eaux maritimes, les eaux territoriales et la mer territoriale, voy. la note W.G. sous Cass., 1^{ère} ch., 23 novembre 1962, précité.

¹⁵ Cette formule de la Cour internationale de justice (arrêt du 18 décembre 1951 : affaire des Pêcheries norvégiennes, *Rec.*, p. 133) a été reprise par notre Cour de cassation (Cass., 23 novembre 1962, précité).

¹⁶ En particulier, celles qui autorisent les collectivités locales à lever des taxes.

¹⁷ J. Dabin, "L'Etat ou le Politique. Essai de définition", Paris, Dalloz, 1957, nos 127 et 128.

sidéré comme une partie du territoire national, en dépendance *nécessaire* du territoire terrestre dont il est le prolongement. Eau, sol, sous-sol et atmosphère seront placés sous la souveraineté de l'Etat riverain¹⁹. En revanche, si celui-ci ne détient sur ses eaux côtières que des droits souverains démembrés²⁰, la dépendance, si étroite soit-elle, ne sera qu'*accessoire* et la frontière sera fixée à la laisse de basse mer²¹, les eaux de la côte constituant une zone où l'Etat peut réglementer certaines matières, voire étendre l'application de certaines normes en vigueur sur le territoire terrestre. Ces eaux ne formeront pas une portion du territoire national.

Selon le Conseil d'Etat, la seconde branche de l'alternative traduit plus fidèlement la nature de l'autorité qu'exerce l'Etat sur sa mer territoriale. L'interdiction de taxes frappant les navires étrangers de passage dans les eaux territoriales, de même que les limites apportées à leur égard à l'exercice de la compétence juridictionnelle de l'Etat côtier, tendraient à prouver que la finalité de ces pouvoirs réside tout autant dans l'intérêt *de l'Etat* que dans *celui du trafic international*. En pareille hypothèse, la mer territoriale ne saurait être incorporée au territoire étatique ; elle serait tout au plus assimilée, à certaines fins, à ce dernier. Une telle fiction trouverait sa justification ultime dans la conciliation nécessaire de la liberté de la navigation et des intérêts de l'Etat riverain²².

L'article 1er de la Convention de Genève semble, de prime abord, autoriser pareille interprétation. Ne dispose-t-il pas que "la souveraineté de l'Etat s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, à une zone de mer adjacente à ses côtes, désignée sous le nom de mer territoriale" ?

L'ingénieuse doctrine de la haute juridiction ne peut pourtant être retenue car elle est manifestement inconciliable avec l'intention délibérée des au-

teurs de la Convention, qui estimaient avoir le droit d'exercer leur pleine et entière autorité en mer côtière, cette zone faisant dès lors partie intégrante de leur territoire. Elle méconnaît ensuite la portée des restrictions que le traité apporte à la souveraineté des Etats et qui ne sont, en définitive, que les conséquences du droit de passage innocent reconnu aux navires étrangers. Elle se méprend enfin sur la finalité des compétences reconnues à l'Etat riverain ; c'est dans son *propre* intérêt que celui-ci les exerce sur la portion immergée de son territoire²³, en contrepartie de l'obligation de laisser passer les bateaux qui ne portent pas son pavillon.

C'est donc la première hypothèse qui reflète très exactement le sens de la Convention du 29 avril 1958. Le seconde reformulation du droit international par l'*American Law Institute* le confirme expressément : "le territoire d'un Etat comprend : (a) son domaine terrestre ; (b) ses eaux intérieures et leurs lits ; (c) *sa mer territoriale et le lit de ladite mer* ; (d) le sous-sol..."²⁴.

Le droit belge s'applique *ipso facto* en mer territoriale, et le pouvoir de taxation peut sans conteste y être valablement exercé²⁵. Si le champ d'application de la loi provinciale et de la loi du 13 février 1963 ne s'étend pas au-delà de la laisse de basse mer, la raison doit en être trouvée ailleurs.

II. LE CARACTERE TERRITORIAL DU POUVOIR PROVINCIAL

Le Conseil d'Etat a également justifié sa décision d'annulation par le fait que les relations internationales relèvent exclusivement du pouvoir central, que celui-ci exerce seul la souveraineté sur la mer territoriale et que les collectivités locales n'y ont, *en principe*, pas part.

La loi, constate la haute juridiction, n'a prévu aucune *exception* qui aurait étendu le territoire de la Flandre occidentale aux eaux de la côte ou attribué à cette province la faculté de percevoir une taxe frappant l'utilisation de cette zone de mer. L'illégalité de la résolution attaquée résulte tant de l'incompétence *ratione loci* de son auteur (la province ne peut lever des taxes qu'à l'intérieur des limites de son territoire ; or, la mer territoriale n'est rattachée qu'au territoire de l'Etat, dont les autori-

¹⁸ Mais n'arrive-t-il pas fréquemment que les droits d'un Etat sur tout ou partie de son territoire soient restreints par des coutumes ou traités internationaux ? — Sur le passage inoffensif des navires étrangers, voy. les articles 14 à 23 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë. Pour un commentaire de ces dispositions, voy. par ex. L. Cavare, *op. cit.*, t. II, pp. 757-767.

¹⁹ Voy. l'article 2 de la Convention précitée.

²⁰ Par exemple, le pouvoir de police et de sûreté. Comp. L. 13 juin 1969 sur la plateau continental de la Belgique (consacrant pour l'essentiel les mêmes solutions que la Convention du 29 avril 1958 sur le plateau continental, non ratifiée par la Belgique), art. 1er : "Le Royaume de Belgique exerce des droits souverains (italiques ajoutées) sur le plateau continental... aux fins de l'exploration de celui-ci et de l'exploitation de ses ressources naturelles". Voy. à cet égard l'avis du Conseil d'Etat, donné le 28 février 1966 (*Pasin.*, 1969, 646).

²¹ En ce sens : Cass. civ. fr., 26 novembre 1918, précité.

²² F. Rigaux écrit que "la mer 'territoriale' n'est rattachée à ce territoire que par l'effet d'une fiction, précisément justifiée par le pouvoir de police qu'il paraît opportun de reconnaître à l'Etat riverain" (note sous Cass., 23 novembre 1962, *R.C.J.B.*, 1963, 230, à la p. 231).

²³ Selon l'énergique expression de G. Gidel ("Le droit international public de la mer", t. III : "La mer territoriale et la zone contiguë", Paris, 1934 et *R.C.A.D.I.*, 1934, II, 137-278).

²⁴ Restatement, 2d, "Foreign Relations Law of the United States", § 11 (St. Paul, Minnesota : American Law Institute Publishers, 1965).

²⁵ Sous réserve de l'obligation internationale, souscrite par la Belgique, de ne pas taxer les navires étrangers en raison du seul fait de leur passage (Convention de Genève, art. 18, 21 et 22).

tés centrales sont seules intéressées à y exercer la souveraineté) que de son incompétence *ratione materiae* (la taxation des bateaux et canots "utilisés dans les eaux territoriales", c'est-à-dire au-delà des limites provinciales, n'a pas été autorisée expressément par le législateur).

**

En vertu de la *coutume internationale*, codifiée sur ce point par la Convention de Genève, la mer territoriale fait partie du territoire de la Belgique. La question de savoir si cette zone est comprise dans le territoire de la Flandre occidentale appelle en revanche une réponse en droit *interne*. C'est à la Constitution et à la loi nationales qu'il revient de déterminer les limites spatiales des collectivités belges décentralisées.

Le pouvoir d'une autorité publique s'arrête aux confins de son territoire, à moins que la loi n'en ait disposé autrement²⁶. Ce principe de territorialité eût permis à notre sens de trancher la contestation portée devant le Conseil d'Etat sans devoir recourir au droit international. Si la province riveraine ne s'étend pas en mer territoriale, le conseil provincial est sans compétence pour lever une taxe sur les faits qui y sont localisés, sauf dérogations légales explicites. Si, au contraire, elle possède un territoire maritime dont l'étendue coïncide avec celle des eaux côtières²⁷, elle a le droit de soumettre leur utilisation à une taxe²⁸.

Il semble qu'en cette matière, aucun aménagement n'ait été apporté à la règle qui borne le pouvoir provincial aux limites de la province. Le débat se circonscrit ainsi à l'établissement du périmètre flandrien du côté de la mer du Nord.

Une première voie s'offre à l'interprète : remonter à l'origine de cette délimitation. Si l'on fait abstraction des diverses modifications, précisions ou rectifications de limites intervenues, le découpage actuel de notre pays en provinces remonte à son rattachement à la France en 1795. Un arrêté du Comité de salut public en date du 14 fructidor au III (31 août 1795) avait adopté "une nouvelle division du territoire de la Belgique, pays de Liège et autres pays adjacents en neuf arrondissements ou départements". Le décret de la Convention du 9 vendémiai-

re an IV (1er octobre 1795), portant réunion (officielle) de la Belgique et du pays de Liège à la France, avait chargé "les représentants du peuple envoyés dans la Belgique de déterminer les arrondissements respectifs de ces départements et de les diviser en cantons à l'instar des autres parties du territoire". Le 26 pluviôse an IV (15 février 1796), le commissaire du gouvernement français prenait un arrêté établissant la division définitive en cantons et communes du département de la Lys, qui allait devenir la province de Flandre occidentale²⁹.

Ces subdivisions allaient survivre à la période française. L'article 2 de la Loi fondamentale (*Grondwet*) du Royaume des Pays-Bas, du 24 août 1815, disposa que les provinces méridionales conservaient les limites des anciens départements, à l'exception des parties qui en avaient été séparées par le traité de Vienne. Quant à l'article 1er du traité de paix du 19 avril 1839 entre la Belgique et les Pays-Bas, il stipule que "le territoire belge se composera des provinces de... Flandre occidentale... telles qu'elles ont fait partie du Royaume des Pays-Bas constitué en 1815 à l'exception des districts de la province de Limbourg désignés à l'article 4...".

La question du tracé des confins provinciaux n'est pas résolue pour autant. Les textes n'ont jamais défini le territoire de chaque province autrement que par la réunion des territoires communaux qui la composent. Or, les communes littorales relèvent toutes de la Flandre occidentale ; leur extrémité maritime constitue donc aussi celle de la Province. Précisément, quelle est-elle ?

Si la Constitution belge de 1831 a tacitement reconnu les limites qu'avaient à cette époque les communes existantes³⁰, les indications du cadastre — dont la mise en place avait été entreprise dès l'an XII³¹ — ne peuvent à elles seules établir à titre authentique la démarcation des communes qui ont succédé aux villes, bourgs, paroisses et communautés de l'ancien Régime en vertu du décret français du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités³². Le cadastre ne saurait d'ailleurs fournir de renseignements au-delà du rivage de mer, que l'article 538 du Code civil considère comme une dépendance du domaine public³³.

²⁹ Arrêté du citoyen Bouteville, commissaire du gouvernement, portant rectification de la division du département de la Lys (*Recueil de la législation générale en vigueur en Belgique*, n° 171).

³⁰ C. De Brouckère et F. Tielemans, "Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique, t. V, v° "Commune", p. 169 (Bruxelles, Weissenbruch, 1838).

³¹ Voy. sur ce point le *Répertoire* précité, t. IV, v° "Cadastre", pp. 17-20.

³² R. Costard et P. Schreder, *op. cit.*, § 2.

³³ "Sera réputé bord et rivage de mer, tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves" (ordonnance de la marine, août 1681, livre IV, titre

²⁶ L. Moureau, "Le caractère territorial du pouvoir communal", dans "L'autonomie communale en droit belge", Bruxelles, Larcier, 1968, p. 53 ; — R. Costard et P. Schreder, "La commune : territoire, origine et tracé des limites", "Droit communal - commentaire permanent", Heule, UGA, n° 031 (1973).

²⁷ Trois milles marins (A.R. 31 mai 1968 portant règlement de police et de navigation pour la mer territoriale belge, les ports et les plages du littoral belge, art. 2, § 1er, 1° ; *adde* L. 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, art. 1er).

²⁸ Voy. toutefois *supra*, note 25.

A défaut de délimitation par le droit positif, ne pourrait-on trouver un élément de réponse dans le sens du mot "commune" ? Le législateur belge n'en donne pas lui-même une définition. Elle figure dans un texte remontant à la Révolution française : "une commune est une société de citoyens unis par des relations locales" (décret des 10-11 juin 1793, art. 2)³⁴. Si la commune est avant tout une collectivité de personnes, une communauté naturelle en même temps qu'une société politique, il ne serait pas illogique d'affirmer que le territoire qui en mesure l'assise ne s'étend pas au sol, en principe non habitable, de la mer côtière. L'on ne se cache toutefois pas le caractère approximatif de pareille déduction et les puissantes objections qu'elle soulève, en particulier celle-ci : le territoire de toute commune est formé d'une (ou plusieurs) agglomération(s) et de ses (leurs) dépendances³⁵. Pourquoi la mer territoriale ne pourrait-elle pas être considérée comme une dépendance des communes littorales ?

Il faut chercher ailleurs. C'est, nous paraît-il, l'article 1er de la Constitution, dans sa teneur initiale comme sa teneur actuelle³⁶, qui doit commander la solution du problème.

En décrétant que "la Belgique est divisée en provinces", le Congrès national entendait ne soustraire aucune parcelle du sol à cette division. Telle est l'interprétation traditionnelle que les Chambres constituantes ont implicitement confirmée en 1970, puisqu'elles ont exigé l'intervention d'une loi, adoptée à une majorité spéciale, pour "déprovincialiser" certains territoires³⁷. Si, dans la pensée du Constituant de 1831, les terrains formant le fond de la mer territoriale appartenaient au territoire belge, le doute ne serait plus permis : la Flandre occidentale

recouvrerait, de nos jours encore, les eaux adjacentes à ses côtes.

A notre avis, pareille conclusion n'est pas admissible. Sans doute l'existence, à l'époque de la Révolution belge, d'une bande maritime contrôlée par les Etats riverains était indiscutée. En 1793 déjà, Jefferson, en sa qualité de secrétaire d'Etat, adressait au ministre de Grande-Bretagne une communication où l'on relève ces quelques mots : "la protection territoriale des Etats-Unis s'étend à trois milles... Cette distance n'est pas susceptible d'opposition en tant que reconnue par les traités de certaines Puissances avec lesquelles nous avons des liens de commerce et de navigation, et elle est aussi petite, ou moindre, que celle qui est revendiquée par l'une ou l'autre d'entre elles sur leurs propres côtes"³⁸. Mais la coutume internationale n'avait pas encore précisé à quel titre elle attribuait aux Etats côtiers des pouvoirs sur cet espace marginal³⁹. Le célèbre débat Gidel-Lapradelle allait lui permettre de se cristalliser au début de ce siècle et de déterminer la nature juridique de la mer territoriale : elle est, dans l'état actuel du droit positif, une partie du territoire de l'Etat riverain⁴⁰.

Que l'on approuve ou que l'on regrette la thèse qu'à présentement consacrée le droit international public, il reste qu'elle est le fruit d'une évolution dont nul, en 1831, n'aurait pu soupçonner les virtualités. L'Assemblée constituante, en adoptant le premier article de notre Charte fondamentale, ne songeait qu'au domaine terrestre de l'Etat. Parce que la division de la Belgique en provinces n'excède pas cette limite, la Flandre occidentale est bornée par le rivage et ses organes ne peuvent étendre leur autorité sur la zone maritime qui jouxte ses côtes. Il est ainsi exclu qu'une administration décentralisée lève une taxe pour l'utilisation des eaux territoriales.

A cette motivation relativement simple, le Conseil d'Etat a substitué des considérations qui ne sont pas exemptes d'équivoque. Les relations internationales, déclare la haute juridiction, relèvent des organes centraux de l'Etat ; eux seuls exercent la sou-

VII, art. 1er, *Recueil de la législation générale en vigueur en Belgique*, t. I, n° 11). — Quoique l'article 538 du Code civil cite, entre autres, les lais et relais de la mer ainsi que les rivages parmi les dépendances du domaine public, seuls ceux-ci font partie du domaine public de l'Etat (voy. H. De Page et R. Dekkers, "Traité élémentaire de droit civil", t. V, 2ème éd., 1975, n° 765 et n° 797). L'eau surjacente, chose commune au sens de l'article 714 du Code civil, n'appartient à personne ; les lois de police règlent la manière d'en jouir.

³⁴ Cité par C. De Brouckère et F. Tielemans, *op. cit.*, t. V, v° "Commune", p. 167.

³⁵ Voy. par ex. le texte de l'arrêté du 26 pluviôse an IV, cité en note 29.

³⁶ La révision du 7 septembre 1893 a supprimé les mots "sauf les relations avec la Confédération germanique", qui figuraient à la fin du deuxième alinéa. La réserve était sans objet depuis le traité du 19 avril 1839 qui, scindant le Luxembourg, détachait complètement de la Confédération germanique la partie de cette province attribuée à la Belgique (voy. J.-J. Thonissen, "La Constitution Belge annotée", 2ème éd., Bruxelles, Bruylant-Christophe & Cie, 1876, p. 5, n° 7 ; — O. Orban, "Le droit constitutionnel de la Belgique", t. Ier, Liège, H. Dessain et Paris, V. Giard et E. Brière, 1906, p. 145, n° 91). La Confédération germanique fut dissoute en 1867.

³⁷ Const., art. 1er, al. 5 et 6 (solution imaginée pour régler le problème des Fourons, aujourd'hui la commune de Fouron).

³⁸ Communication dont fait état le juge américain Reed dans son opinion dissidente après l'arrêt de la Cour Suprême en l'affaire *United States v. California*, 332 U.S. 19 (1947), cité par G. Gidel, "La querelle des 'Tidelands' aux Etats-Unis" dans *Scritti in onore de T. Perassi*, A. Giuffrè, Milan, 1957, t. Ier, pp. 407-459, à la p. 426.

³⁹ Voy. cependant O. Orban, *op. cit.*, t. Ier, p. 142, n° 89 et, moins catégorique, A. Giron, "Dictionnaire de droit public et administratif", t. III, Bruxelles, Bruylant-Christophe & Cie, 1896, v° "Territoire", p. 432.

⁴⁰ En 1923, l'annotateur anonyme du *Dalloz* pouvait encore écrire : "Il est universellement admis que l'Etat n'est ni propriétaire, ni même vraiment souverain de la mer territoriale ; il a seulement sur elle un droit de police, de surveillance et de juridiction nécessaire à la défense de côtes. et à la protection des nationaux et du commerce en général" (notes 3 à 5 sous Alger, 10 mars 1913 et Cass. civ., 26 novembre 1918, *Proux c. Courcoux*, D. 1923.I.103).

veraineté sur la mer territoriale, à moins que le législateur n'en décide autrement. Accueillant de la sorte le premier moyen des requérants, le juge de l'excès de pouvoir ordonne l'annulation de la résolution du 19 octobre 1972 dans la mesure où elle concerne les "eaux de la côte".

La démarche du Conseil d'Etat n'est certes pas dénuée de logique. La monopolisation par le pouvoir central de la souveraineté étatique sur les eaux côtières, qui ne pouvait être imposée par le droit international, n'est établie par aucune règle de droit belge. Il s'agirait plutôt d'une conséquence du principe selon lequel les relations avec l'étranger sont l'affaire du pouvoir central⁴¹. La nature de ce principe n'est pas précisée par l'arrêt, mais sa formulation est si claire qu'elle ne laisse guère place au doute. La haute juridiction vise une disposition de pur droit belge : l'article 68 de la Constitution, qui confie au Roi la conduite des relations extérieures de la Belgique. C'est en effet au droit interne que revient le soin de déterminer l'organe compétent pour engager l'Etat dans l'ordre international.

Si telle est bien la portée du considérant analysé, le lien qui l'unit à la proclamation du pouvoir exclusif des autorités centrales sur la bande de trois milles marins apparaît singulièrement fragile. Comment tirer d'une disposition constitutionnelle relative aux attributions internationales du Roi l'interdiction, frappant les collectivités locales, d'exercer leurs prérogatives au-delà de la laisse de basse mer ?

Pour permettre à la proposition de sortir d'utiles effets, il convient, en dépit de son sens apparent, de l'interpréter différemment⁴² et de compléter, par une prémisses non exprimée — sinon de manière indirecte — dans la décision, le syllogisme qui résume la pensée du Conseil d'Etat :

1. Seule la personne étatique peut, à l'intervention du Chef de l'exécutif, acquérir des droits ou souscrire à des engagements internationaux ;

2. or, la mer territoriale n'étant pas assimilable au territoire, c'est le droit des gens qui s'y applique et confère à l'Etat riverain des droits souverains déterminés ;

3. donc, seule la personne étatique peut, à l'exclusion de ses institutions décentralisées, exercer des droits souverains sur la mer territoriale.

On sait ce qu'il faut penser de la mineure⁴³. Nous n'y reviendrons pas. Quant à la conclusion, elle dépasse les prémisses dans la mesure où elle prétend

réserver l'exercice de la souveraineté de l'Etat à ses propres organes. Certes, l'Etat est le sujet des droits reconnus par la Convention de Genève. Mais il lui appartient de désigner les autorités publiques qu'il charge de les exercer, son choix étant *a priori* discrétionnaire.

La même confusion se retrouve dans certaines jurisprudences américaine et canadienne qui semblent avoir grandement influencé le juge belge de l'excès de pouvoir. Elles ont trait, dans ces fédérations, à la répartition du territoire maritime et des droits sur le plateau continental entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés situés en bordure de mer.

L'avis consultatif que rendit en 1967 la Cour Suprême canadienne "sur des questions concernant les droits de propriété et la compétence législative, respectivement du Canada et de la Colombie britannique, à l'égard des terres situées au large de cette province" comporte un passage que nous citons textuellement : "... Les droits sur la mer territoriale prennent naissance en vertu du droit international et dépendant de la reconnaissance par d'autres Etats souverains. La compétence législative à l'égard des terres en question appartient au Canada qui est un Etat souverain reconnu par le droit international, apte de la sorte à conclure avec d'autres Etats des accords relatifs aux droits dans la mer territoriale"⁴⁴. L'argumentation de la Cour est essentiellement semblable à celle du Conseil d'Etat. Evoquant d'autre part l'exploitation des ressources du plateau continental et le droit de légiférer en ce domaine, la haute juridiction canadienne raisonne de manière identique : la Colombie britannique n'est pas compétente car "le Canada est l'Etat souverain que le droit international reconnaît comme titulaire des droits définis par la Convention (de Genève) de 1958, et c'est le Canada — non pas la Province de Colombie britannique — qui devra répondre aux réclamations des autres membres de la communauté internationale en cas de violation des obligations et des responsabilités imposées par cette Convention"⁴⁵. "L'on ne saurait trop souligner, écrit A. Dufour, la confusion que cet arrêt (*sic*) démontre entre le gouvernement fédéral et l'Etat canadien"⁴⁶.

⁴⁴ *In re Ownership of Off-Shore Mineral Rights of British Columbia*, (1967) Supreme Court Reports 792 ; (1968) Dominion Law Reports (2d) 353 ; *Clunet*, 1969, 683.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ A. Dufour, "Fédéralisme canadien et droit international", dans *Canadian Perspectives on International Law and Organization*, éd. par R. St J. Macdonald, G.L. Morris et D.M. Johnston, Univ. of Toronto Press, 1974, pp. 72-87, à la p. 76. — Parmi les nombreuses réactions qu'a suscitées l'avis, voy. : J. Brière, "La Cour Suprême et les droits miniers sous-marins", *Cahiers de Droit* (Faculté de droit de l'Université Laval), vol. 9, 1967-1968, pp. 736 et ss. ; I.L. Head, "The Canadian Offshore Minerals Reference: The Application of International Law to a Federal Constitution", *Univ. of Toronto Law Journal*, vol. 18, 1968, pp. 131 et ss. ; J. Brossard, "Les droits et pouvoirs du Canada et du Québec

⁴¹ Comp. Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), art. 32, al. 1 : *Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes*.

⁴² L'adage "*interpretatio cessat in claris*" est d'ailleurs l'objet d'une certaine contestation en doctrine. Voy. par ex. : F. Dumon, "La mission des cours et tribunaux : quelques réflexions", *J.T.*, 1975, pp. 541-549 et 561-571, à la p. 545 et à la note 73.

⁴³ Voy. *supra*, Ière partie.

Quelque vingt ans plus tôt, la Cour Suprême des Etats-Unis avait refusé aux Etats de l'Union la propriété (*dominium*) des terrains sous-jacents aux eaux territoriales⁴⁷ sans l'accorder pour autant à l'Union elle-même. Celle-ci se voyait reconnaître des droits de domaine (*paramount rights and full dominion and power*) sur les richesses du sol et du sous-sol de cette zone maritime⁴⁸. La Cour confirma sa jurisprudence par deux arrêts du 5 juin 1950, *United States v. Louisiana* et *United States v. Texas*⁴⁹. Dans l'arrêt *Texas*, le juge Douglas qui avait rédigé l'opinion de la majorité⁵⁰, inséra une formule aussi brillante que lapidaire : "Une fois la laisse de basse mer franchie en direction de la mer, le domaine international est atteint" (*Once low water mark is passed the international domain is reached*). La phrase doit probablement être rapprochée de la thèse qu'avait avancée en 1939 le représentant de l'Alabama, S. Hobbs : "Je soutiens que, en vertu du droit international qui est aussi clairement reconnu que l'alphabet, ce droit de propriété, soumis au contrôle absolu des nations riveraines même quant à l'appropriation, réside dans la famille des nations"⁵¹. Mais faire entrer la mer côtière dans le "domaine international" de la "famille des nations", n'est-ce pas prétendre, comme le Conseil d'Etat, "que l'autorité qu'un Etat riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire" ?

à l'égard des eaux territoriales, des zones contiguës, du plateau continental et de leurs richesses", dans *Les pouvoirs extérieurs du Québec*, Presses de l'Université de Montréal, 1967, p. 295 ; C. Warbrick, "Off-Shore Petroleum Exploitation in Federal Systems : Canadian and Australian Action", *International Comparative Law Quarterly*, 1968, pp. 501-513.

⁴⁷ La jurisprudence antérieure admettait pourtant que la frontière maritime des Etats coïncide avec celle de l'Union dont ils font partie (California Court of Appeals, 10 juillet 1920, *in re Marincovich*, Annual Digest of Public International Law Cases, 1919-1922, case n° 65).

⁴⁸ *United States v. California*, 332 U.S. 19 (1947). — Sur la controverse des "Tidelands", voy. parmi l'abondante littérature G. Gidel, "La querelle des 'Tidelands' aux Etats-Unis", dans *Scritti in onore di T. Perassi*, A. Giuffrè, Milan, 1957, t. Ier, pp. 407-459 ; W. Brooke Graves, *American Intergovernmental Relations : their origins, historical development, and current status*, New York, Ch. Scribner's Sons, 1964, pp. 108-110.

⁴⁹ 339 U.S. 679 (1950) et 339 U.S. 707 (1950) : *American Journal of International Law*, 1950, pp. 770-773.

⁵⁰ *Speaking for the Court* (parlant pour la Cour).

⁵¹ "I maintain that under international law which is just as well recognized as ABC, that fee-simple title, subject to the littoral nations' absolute control even to appropriation, rests in the family of nations" (cité par G. Gidel, *op. cit.*, p. 417 et p. 441).

En 1953, le Congrès mit un terme à la longue controverse qui avait opposé les Etats littoraux de l'Union au gouvernement fédéral au sujet des terrains recouverts par la mer marginale. Il édicta le "*Submerged Lands Act*" du 22 mai 1953. Renversant le système de la Cour Suprême, cette loi réaffirme que la frontière des Etats membres ne peut se situer, dans l'Océan, à plus de trois milles géographiques de la ligne de côte⁵² et, dans ces limites, elle confirme le droit de propriété des Etats sur les terres immergées et leurs ressources naturelles.

De l'intervention du législateur fédéral, il est permis de tirer un triple enseignement. Premièrement, la mer territoriale fait partie du territoire des Etats-Unis. Deuxièmement, le Congrès estime détenir le pouvoir d'étendre jusqu'à la haute mer les limites géographiques des Etats fédérés. Troisièmement, ceux-ci sont autorisés à exercer leurs compétences sur leur territoire maritime. Dans l'opinion du Congrès, il n'y a donc pour les Etats aucune impossibilité découlant du droit international d'incorporer cette zone au territoire de leurs collectivités locales.

*
**

Selon la requête, la taxation de la navigation de plaisance dans les eaux côtières et dans les ports de mer violerait à la fois "les règles et principes de droit en matière de taxes provinciales" (territorialité du pouvoir provincial) et les "principes et prescriptions du droit des gens et des traités internationaux". Bien que le Conseil d'Etat ait distingué les deux branches du moyen, il a considéré qu'elles coïncidaient en fait et a justifié sa décision d'annulation partielle par des motifs tirés du droit international.

La motivation de l'arrêt — par ailleurs irréprochable dans son dispositif — n'est pas à ce point de vue à l'abri de critiques. Nous avons, pour notre part, tenté de montrer que les liens de dépendance entre le domaine terrestre de l'Etat et la zone de mer adjacente sont plus étroite que ne le reconnaît le arrêt annoté. Il a également été rappelé que la délimitation territoriale de la province côtière, de même que l'attribution de prérogatives de puissance publique aux autorités provinciales, ressortissent à la compétence de l'Etat riverain dans le respect des coutumes et traités en vigueur.

⁵² Dans les pays anglo-saxons, il y a pratiquement équivalence entre le mille géographique et le mille marin.