Conseil d'Etat · Raad van State
LEGISLATION · WETGEVING
31 07. 1980

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 25e juli 1980 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste acht dagen, van advies te dienen over twee amendementen op het ontwerp van "bijzondere wet tot hervorming der instellingen", heeft de 30e juli 1980 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Premier Ministre, le 25 juillet 1980, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas huit jours, sur deux amendements au projet de "loi spéciale de réformes institutionnelles", a donné le 30 juillet 1980 l'avis suivant :

De twee amendementen die de Eerste Minister op 25 juli 1980 voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft voorgelegd, strekken tot wijziging van artikel 2 van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

Dit artikel 2 luidt :

"Het grondgebied van het Vlaamse en het Waalse Gewest wordt, bij overgangsmaatregel, afgebakend als volgt :

Het Vlaamse Gewest omvat het grondgebied van de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen, alsook het grondgebied van de administratieve arrondissementen Halle-Vilvoorde en Leuven.

Het Waalse Gewest omvat het grondgebied van de provincies Henegouwen, Luik, Luxemburg en Namen, alsook het grondgebied van het administratief arrondissement Nijvel.

Onder het grondgebied van de hierboven genoemde provincies en arrondissementen wordt verstaan het grondgebied van die provincies en arrondissementen, zoals dit bestond op 1 oktober 1979" (Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. St., zitting 1979-1980, nr 627/1).

Het amendement voorgesteld door de heer VERROKEN e.a. strekt ertoe tussen het tweede en het derde lid van voornoemd artikel 2 volgende tekst in te voegen : "Het territoriaal water behoort tot het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen".

.../...

De verantwoording luidt : "Het territoriaal water (territorial sea) behoort tot het soeverein grondgebied van de kuststaat. Het volkenrecht regelt de oppervlakte van het territoriaal water. Gezien de afbakening van de provincies dateert uit het Frans tijdperk, past het, om elk misverstand te vermijden, deze bepaling toe te voegen".

Het amendement voorgesteld door de heer SCHILTZ e.a. strekt ertoe in het tweede lid van voornoemd artikel, aan de woorden "West-Vlaanderen" volgende zinsnede toe te voegen : "met inbegrip van de territoriale wateren en het aan België toebehorend deel van het continentaal plat". Dit amendement wordt niet toegelicht.

De twee amendementen werden in de Kamercommissie ingediend vooraleer het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen door de Senaat was aangenomen en aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers was overgezonden.

Te oordelen naar de tekst van deze amendementen, hebben zij tot doel de territoriale zee en ook, volgens het amendement van de heer SCHILTZ, het continentaal plat in het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen in te lijven.

Gelet op de plaats die zij innemen, te weten in artikel 2 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, zouden de amendementen het toepassingsgebied van deze wet en meer speciaal de bevoegdheden die in deze wet aan het Vlaamse Gewest worden toebedeeld, uitbreiden tot de territoriale zee en tot het continentaal plat. Bovendien zouden zij de wijziging tot gevolg hebben van de verdeelsleutel inzake de toekenning van kredieten aan de Gewesten voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet en inzake de verdeling van de kredieten van het Fonds der provinciën (artikelen 5 en 45 van het ontwerp van gewone wet tot hervorming der instellingen), zoals aangenomen door de Commissie van de Kamer) (Kamer, Gedr. St. 1979-1980, 619/13).

Om hun doel te bereiken, zouden de amendementen de wijziging vereisen van het laatste lid van voornoemd artikel 2 van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, luidens hetwelk "onder het grondgebied van de hierboven genoemde provincies en arrondissementen verstaan wordt het grondgebied van die provincies en arrondissementen, zoals dit bestond op 1 oktober 1979".

+

\+ +

Indien de wijziging van de grenzen van de provincie West-Vlaanderen - daargelaten of zulks moet gebeuren krachtens een bijzondere wet - algemeen toepasselijk geacht wordt, dan moeten ook de gevolgen van die gebiedsuitbreiding nagezien worden, onder meer inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, het gewest, de provincies en de kustgemeenten. Deze algemene draagwijdte van hun teksten hebben de auteurs waarschijnlijk niet gewild. Blijkbaar is het hun bedoeling de draagwijdte van hun teksten te beperken tot de toepassing van het huidig ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Zelfs met die beperkte strekking geven de amendementen aanleiding tot de hierna volgende opmerkingen.

+

\+ +

Wat de wijziging zelf van de grenzen van de provincie West-Vlaanderen betreft, zou, overeenkomstig artikel 83 van de provinciewet, de provincieraad vooraf zijn advies daaromtrent moeten verlenen.

+

\+ +

.../...

Algemeen wordt thans aanvaard dat de territoriale zee, dit is het stuk zee tussen de laagwaterlijn en de volle zee, niet tot het eigenlijke grondgebied van de Staat behoort, maar dat-zoals bepaald in artikel 1, eerste lid, van het Verdrag van 29 april 1958, inzake de territoriale zee en de aansluitende zone,goedgekeurd door de wet van 29 juli 1971,- "de soevereiniteit van een Staat zich uitstrekt buiten zijn landgebied en zijn binnenwateren over een zeestrook grenzende aan zijn kust en omschreven als de territoriale zee".

Deze soevereiniteit is evenwel beperkt door het volkenrecht en onder meer door het voornoemde Verdrag van Genève. Aldus bestaat het recht van "onschuldige doorvaart" door de territoriale zee (artikel 14 van het Verdrag) en mag "aan vreemde schepen niets in rekening worden gebracht louter op grond van het feit dat zij door de territoriale zee varen" (artikel 18 van het Verdrag).

Luidens het arrest van de Raad van State, nr 17.569, van 27 april 1976, inzake de V.Z.W. "Koninklijk Belgisch Yachting Verbond", is het gezag dat een kuststaat op de aan zijn grondgebied grenzende territoriale zee uitoefent, niet gelijk te stellen met de soevereiniteit over zijn grondgebied. Aangezien de internationale betrekkingen uitsluitend zaak zijn van de centrale gezagsorganen, zijn de voorschriften die gelden voor het eigenlijke grondgebied niet van rechtswege toepasselijk op de territoriale zee en hebben de Gewesten of de gedecentraliseerde bestuursorganen van een kuststaat geen deel aan de soevereiniteit van de Staat over de territoriale zee, "behoudens uitdrukkelijk afwijkende wetsbepalingen".

.../...

Ook geen volkenrechtelijk bezwaar kan worden ingebracht tegen de toekenning aan een Gewest of aan een gedecentraliseerd bestuursorgaan, van de bevoegdheid om bepaalde machten van deze soevereiniteit over de territoriale zee uit te oefenen. Het volkenrecht laat immers de interne machtsverdeling in de betrokken Staten ongemoeid. Nochtans, indien zodanige machtsverdeling plaats heeft, blijft uitsluitend de Staat tegenover de andere Staten verantwoordelijk voor de handelingen gesteld door gewestelijke of gedecentraliseerde lichamen. Deze verantwoordelijkheid brengt mede dat een zeker toezicht op deze handelingen van gewestelijke of gedecentraliseerde lichamen zal moeten ingericht worden. Omwille van deze verantwoordelijkheid stelt men in feite vast dat de meeste staten, zelfs indien zij een federale structuur hebben, de soevereiniteit over de territoriale zee in de handen van het centraal gezag hebben gelaten.

\+

\+ \+

Het continentaal plat van België wordt geografisch omschreven door de wet van 13 juni 1969. Luidens het Verdrag van Genève van 29 april 1958 betreffende het continentaal plat - Verdrag dat door België niet werd ondertekend, maar waarvan de essentiële bepalingen tot het internationaal gewoonterecht behoren - en luidens de voornoemde wet van 13 juni 1969, oefenen de kuststaten, en in onderhavig geval, het Koninkrijk België soevereine rechten uit over dit continentaal plat "ter exploratie en ter exploitatie van zijn natuurlijke rijkdommen".

.../...

Deze natuurlijke rijkdommen zijn, volgens artikel 1, b, van voornoemde wet, "de minerale en andere niet levende rijkdommen van de zeebedding en de ondergrond alsmede levende organismen die tot de sedentaire soort behoren, dat wil zeggen organismen die ten tijde dat deze geoogst kunnen worden, hetzij zich onbeweeglijk op of onder de zeebedding bevinden, hetzij zich niet kunnen verplaatsen dan in voortdurend fysiek contact met de zeebedding of de ondergrond".

In zijn advies omtrent het ontwerp van wet inzake het continentaal plat van België dat de wet van 13 juni 1969 is geworden, verklaarde de Raad van State, afdeling wetgeving, dat door de terminologie : "ter exploratie en ter exploitatie van zijn natuurlijke rijkdommen", bevestigd wordt "dat de Belgische Staat bepaalde, los van de soevereiniteit staande rechten bezit, niet dat hij een volledige territoriale soevereiniteit bezit die onverenigbaar zou zijn met het beginsel van de vrijheid van de volle zee". Het advies vervolgde :

"De goedkeuring van het ontwerp zal dus niets veranderen aan de Staatsgrenzen zoals die in vroegere verdragen mochten zijn vastgesteld, noch aan de samenstelling van 's Rijks grondgebied zoals die in artikel 1 van de Grondwet is beschreven. Het continentaal plat, onderworpen aan sommige specifieke bevoegdheden ten voordele van de Belgische Staat, zal noch van het grondgebied van het Rijk, noch van het grondgebied van de aangelande provincie of gemeenten, noch van het Belgisch openbaar domein deel uitmaken. Het zal een gebied vormen waarvoor, ter bescherming van specifieke landsbelangen, bepaalde bijzondere soevereiniteitsbevoegdheden zullen gelden.

.../...

De soevereiniteitsrechten op het continentaal plat, welke artikel 1 van het ontwerp ten voordele van de Belgische Staat bedoelt te bevestigen, vinden zodoende hun verantwoording, maar tevens hun grenzen, in de finaliteit waarvoor zij erkend zijn door het internationaal recht zoals dit in het Verdrag van Genève van 29 april 1958 is vastgesteld, met name de exploratie van het continentaal plat en de exploitatie van alleen die natuurlijke rijkdommen die, in gelijke bewoordingen, zijn opgesomd in artikel 2, vierde lid, van het Verdrag van Genève en in artikel 1, b, van het ontwerp" (Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gedr. St., zitting 1966-1967, nr 471, n° 1, blz. 5).

Hieruit blijkt dat het begrip "continentaal plat" alleen de uitoefening van de hierboven bepaalde rechten betreft en dat het continentaal plat niet kan begrepen worden in het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen.

Zoals voor de territoriale zee en met het in dit verband hierboven gemaakte voorbehoud wat het volkenrecht betreft, blijkt er nochtans geen bezwaar te bestaan dat de Staat, maar dan uitsluitend de "ter exploratie en ter exploitatie van de natuurlijke rijkdommen" van het continentaal plat, nodige bevoegdheden aan een Gewest of aan een gedecentraliseerd lichaam toekent.

\+

\+ \+

Tot besluit is de Raad van State van oordeel dat, in de thans algemeen aanvaarde opvatting, het met het volkenrecht niet verenigbaar is noch de territoriale zee, noch het continentaal plat in te lijven in het grondgebied van de provincie West-Vlaanderen.

Les deux amendements que le Premier Ministre a soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat le 25 juillet 1980, tendent à modifier l'article 2 du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles.

Cet article 2 dispose comme suit :

"Le territoire des Régions wallonne et flamande est, à titre transitoire, fixé comme suit :

La Région flamande comprend le territoire des provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale et de Limbourg, ainsi que le territoire des arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Louvain.

La Région wallonne comprend le territoire des provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur, ainsi que le territoire de l'arrondissement administratif de Nivelles.

Par le territoire des provinces et arrondissements énumérés ci-dessus, il faut entendre le territoire de ces provinces et arrondissements tel qu'il existait au 1er octobre 1979" (Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/1).

L'amendement proposé par Monsieur VERROKEN et consorts tend à insérer le texte suivant entre les alinéas 2 et 3 de l'article 2 précité : "Les eaux territoriales font partie du territoire de la province de Flandre occidentale". Il est justifié comme suit : "Les eaux territoriales font partie du territoire souverain de l'Etat côtier. Les limites des eaux territoriales sont déterminées par le droit des gens. Etant donné que la délimitation des provinces date de l'époque française, il convient, d'ajouter cette disposition pour éviter tout malentendu".

.../...

L'amendement présenté par Monsieur SCHILTZ et consorts propose d'ajouter aux mots "Flandre occidentale" figurant à l'alinéa 2 de l'article précité, le membre de phrase "y compris les eaux territoriales et la partie du plateau continental appartenant à la Belgique". Cet amendement ne comporte pas de justification.

Les deux amendements ont été déposés à la Commission de la Chambre avant que le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles ne fût adopté par le Sénat et transmis à la Chambre des Représentants.

A en juger d'après leur texte, ils ont tous deux pour objet d'incorporer la mer territoriale et aussi, selon l'amendement SCHILTZ, le plateau continental au territoire de la province de Flandre occidentale.

En raison de la place qu'ils occupent, c'est-à-dire dans le corps de l'article 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les amendements auraient pour effet d'étendre à la mer territoriale et au plateau continental le champ d'application de cette loi et plus spécialement les compétences que celle-ci attribue à la Région flamande. Ils auraient de plus pour conséquence de modifier les clés de répartition en matière d'octroi de crédits aux Régions pour les matières visées à l'article 107quater de la Constitution et en matière de répartition des crédits du Fonds des provinces (articles 5 et 45 du projet de loi ordinaire de réformes institutionnelles tel qu'il a été adopté par la commission de la Chambre (Chambre 1979-1980; doc. n° 619/13)).

.../...

Pour atteindre leur but, les amendements exigeraient une modification du dernier alinéa de l'article 2 précité du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, aux termes duquel "il faut entendre par le territoire des provinces et arrondissements énumérés ci-dessus le territoire deeces provinces et arrondissemnts tel qu'il existait au 1er octobre 1979".

\+

\+ +

Si la modification des limites de la province de Flandre occidentale - abstraction faite de la question de savoir si elle doit se faire en vertu d'une loi spéciale - est jugée d'application générale, il importera de vérifier aussi les conséquences de cette extension de territoire, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'Etat, la région, les provinces et les communes littorales. Les auteurs des amendements n'ont sans doute pas entendu attribuer à leurs textes une portée aussi générale. Leur intention est apparemment d'en limiter la portée à l'application du présent projet de loi spéciale de réformes institutionnelles. Même à leur attribuer cette portée restreinte, les amendements appellent les observations suivantes.

\+

\+ +

Pour ce qui est de la modification proprement dite des limites de la province de Flandre occidentale, l'avis préalable du conseil provincial est requis conformément à l'article 83 de la loi provinciale.

\+

\+ +

.../...

Il est à présent généralement admis que la mer territoriale, c'est-à-dire la portion de mer comprise entre la laisse de basse mer et la haute mer, n'appartient pas au territoire proprement dit de l'Etat mais que, ainsi que le stipule l'article 1er, alinéa 1er, de la Convention du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contigüe, 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".

Cette souveraineté est toutefois limitée par le droit international et notamment par la Convention de Genève précitée. Ainsi, il y a droit de "passage inoffensif" dans la mer territoriale (article 14 de la Convention) et "il ne peut être perçu de taxes sur les navires étrangers à raison de leur passage dans la mer territoriale" (article 18 de la Convention).

Selon l'arrêt du Conseil d'Etat, n° 17.569 du 27 avril 1976, en cause de l'a.s.b.l. "Koninklijk Belgisch Yachting Verbond", 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. Puisque les relations internationales relèvent exclusivement des organes du pouvoir central, les dispositions qui s'appliquent au territoire proprement dit ne s'appliquent pas de plein droit à la mer territoriale et les régions ou les organes administratifs décentralisés d'un Etat riverain n'ont pas part à la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale, "sauf dispositions explicitement dérogatoires".

.../...

Aucune objection de droit international ne peut être davantage formulée contre l'attribution de l'exercice à une Région ou à un organe administratif décentralisé de pouvoirs déterminés de cette souveraineté sur la mer territoriale. Le droit international, en effet, n'affecte pas la répartition interne des pouvoirs dans les Etats concernés. Toutefois, s'il y a redistribution de ces pouvoirs, c'est l'Etat et lui seul qui demeure responsable à l'égard des autres Etats, des actes accomplis par les organes régionaux ou décentralisés. Cette responsabilité a pour corollaire la nécessité d'organiser un certain contrôle sur ces actes d'organes régionaux ou décentralisés.

En raison précisément de cette responsabilité, on constate, dans les faits, que la plupart des Etats, même à structure fédérale, ont laissé au pouvoir central la souveraineté sur la mer territoriale.

+

\+ +

Le plateau continental de la Belgique a été géographiquement délimité par la loi du 13 juin 1969. En vertu de la Convention de Genève du 29 avril 1958 relative au plateau continental - Convention que la Belgique n'a pas signée, mais dont les dispositions essentielles relèvent du droit coutumier international - et aux termes de la loi précitée

.../...

du 13 juin 1969, les Etats riverains et, en l'espèce, le Royaume de Belgique, exercent des droits souverains sur ce plateau continental pour "l'exploration et l'exploitation de ses ressources naturelles".

Ces ressources naturelles sont, aux termes de l'article ler, b, de la loi précitée, "les ressources minérales et autres ressources non vivantes du lit de la mer et du sous-sol ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le lit de la mer ou au-dessous de ce lit, soit incapables de se déplacer si ce n'est en restant constamment en contact physique avec le lit de la mer ou le sous-sol".

Dans son avis sur le projet de loi sur le plateau continental de la Belgique, qui est devenu la loi du 13 juin 1969, le Conseil d'Etat, section de législation, a déclaré que les termes : "pour l'exploration et l'exploitation de ses ressources naturelles" impliquent l'affirmation au profit de l'Etat belge de certains droits démembrés de la souveraineté et non l'affirmation d'une souveraineté territoriale complète qui serait inconciliable avec le principe de la liberté de la haute mer. Et l'avis de poursuivre :

"L'adoption du projet ne modifiera pas les limites de l'Etat telles qu'elles ont pu être fixées par des traités antérieurs, ni la composition du territoire national telle qu'elle est décrite à l'article ler de la Constitution. Soumis à certaines compétences spécifiques au profit de l'Etat

.../...

belge, le plateau continental ne fera partie ni du territoire national, ni du territoire de la province et des communes riveraines, ni du domaine public belge. Il formera une zone soumise, pour la protection d'intérêts nationaux spécifiques, à certaines compétences particulières de souveraineté.

Les droits de souveraineté que l'article ler du projet tend à affirmer au profit de l'Etat belge sur le plateau continental, trouvent ainsi leur justification mais aussi leurs limites dans la finalité en vue de laquelle ils ont été reconnus par le droit international tel qu'il a été précisé par la Convention de Genève du 29 avril 1958, à savoir l'exploration du plateau continental ainsi que l'exploitation des seules ressources naturelles qui sont énumérées, dans les mêmes termes, par l'article 2, alinéa 4, de la Convention de Genève et par l'article ler, b, du projet" (Chambre, Sess. 1966-1967 - doc. n° 471/17, p. 5).

Il s'ensuit que la notion de "plateau continental" vise uniquement l'exercice des droits définis ci-dessus, et que le plateau continental ne peut être compris dans le territoire de la province de Flandre occidentale.

Tout comme pour la mer territoriale et, sous la réserve de droit international qui vient d'être faite, il ne semble cependant pas y avoir d'obstacle à ce que l'Etat attribue à une Région ou à un organe décentralisé, les compétences nécessaires, aux seules fins, bien entendu, d' "exploration et d'exploitation des ressources naturelles", du plateau continental.

\+

\+ \+

.../...

En conclusion, le Conseil d'Etat est d'avis que, dans la conception généralement admise à l'heure actuelle, il ne se concilie avec le droit international d'incorporer au territoire de la province de Flandre occidentale ni la mer territoriale, ni le plateau continental.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	A. MAST,	eerste voorzitter, premier président,
	P. TAPIE,	kamervoorzitter, président de chambre,
	G. BAETEMAN, A. DEPONDT, J. LIGOT, P. KNAEPEN,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. VAN HECKE, P. DE VISSCHER, F. RIGAUX, S. FREDERICQ,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	M. BENARD,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal, en G. BOLAND, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par MM. W. VAN ASSCHE, auditeur général, et G. BOLAND, premier auditeur

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. A. MAST.