

## 5. REPARTITION DES COMPETENCES DANS LES ESPACES AERIEN ET SPATIAL

par

Michel VINCINEAU

Chargé de cours à la Faculté de Droit  
de l'Université Libre de Bruxelles

Le droit de l'air et le droit de l'espace sont des matières qui se prêtent mal à une répartition de compétences entre l'Etat central et les autorités fédérées. S'y opposent notamment les nécessités stratégiques, des raisons techniques ou économiques militant en faveur de l'uniformisation des règles applicables et les impératifs imposés par la sécurité de la navigation aérienne ou spatiale.

En matière de droit de l'air, le manque d'uniformité à l'intérieur des Etats serait d'ailleurs contraire à l'esprit de la Convention de Chicago de 1944 (1). Celle-ci tend précisément à unifier les règles de la navigation aérienne et elle a confié cette mission à l'Organisation de l'Aviation civile internationale qui la remplit par l'adoption des annexes, véritable réglementation internationale aussi uniforme que possible. On voit mal comment, dans ce domaine, une uniformisation internationale serait compatible avec une disparité interne puisque la navigation aérienne internationale et la navigation interne se côtoient en tout cas dans l'espace aérien surjacent aux Etats.

La pratique révèle qu'en ces matières l'autorité fédérale exerce une compétence quasi-exclusive et que l'autorité fédérée n'émerge sur la scène internationale que dans des domaines connexes analysés dans d'autres rapports tels que la représentation dans les Organisations internationales ou la participation aux conférences internationales.

Cet exclusivisme de l'autorité fédérale se traduit dans certains textes ou a été consacré par des décisions judiciaires.

Aux Etats-Unis, le *Federal Aviation Act* de 1958 (49 VSC 1301 (32)) (2) mentionne la « special aircraft jurisdiction of the United States ». La signification de cette expression a été amendée par l'*Antihijacking Act* de 1974 (P.L. 93-366; 88 Stat. 409) approuvé par le président Nixon le 5 août 1974. Dès lors, elle se définit comme suit :

(1) *R.T.N.U.*, 15, p. 295.

(2) ROVINE, A., « Contemporary Practice of the United States relating to international Law », *A.J.I.L.*, 1975, p. 147.

« The term « special aircraft jurisdiction of the United States » includes

- (a) civil aircraft of the United States;
- (b) aircraft of the national defenses forces of the United States;
- (c) any other aircraft within the United States;
- (d) any other aircraft outside the United States etc. »

On ne trouve pas mention de compétence particulière des Etats fédérés.

En Union soviétique le Code de l'air de 1935 déclare que « l'U.R.S.S. possède la souveraineté entière et exclusive sur l'espace aérien soviétique. L'espace aérien de l'U.R.S.S. englobe l'espace surjacent à son territoire, à ses eaux territoriales et à la zone côtière établies par la loi de l'U.R.S.S. ». On ne trouve pas trace non plus dans cette législation de compétences réservées aux Républiques fédérées. En outre, règne en Union soviétique une conception qui paraît faire du droit aérien une branche du droit civil. Et à ce propos le professeur V.I. Serebrovsky écrivait dans le Manuel officiel de 1947 : « Le droit civil soviétique est une branche du droit soviétique unitaire et représente un système de normes qui réglementent les rapports patrimoniaux des citoyens et des organisations socialistes, les rapports patrimoniaux de l'U.R.S.S. dans le commerce extérieur, de même que certains rapports personnels non patrimoniaux... (3).

Cette opinion trouve sa confirmation dans les *Fondements de la législation civile en U.R.S.S.* applicables à l'ensemble de l'Union, parus en 1981, où l'on peut lire : « La législation civile en U.R.S.S. réglemente, conformément aux présents fondements (...) les rapports des organisations de transport ferroviaire, maritime, fluvial, aérien, par pipe-lines, ainsi que les communications... » (4). Donc, ici aussi, le régime est unitaire.

En ce qui concerne la Yougoslavie, il ressort du rapport préliminaire du professeur Milan Sahovic que la matière rentre dans les compétences de l'Autorité fédérale et que les mesures d'exécution prises par les Etats fédérés le sont sous la direction des organes de l'Autorité fédérale et sur base des lois fédérales (5).

En Suisse selon l'article 37 ter de la Constitution, « la législation sur la navigation aérienne est du domaine de la confédération ». Selon le rapport préliminaire de M. Wildhaber : « La Confédération règle aussi la situation juridique des aéroports de Bâle-Mulhouse et de Genève-Cointrin. Elle convie certes les cantons concernés aux négociations (il en est allé de même pour le canton de Zurich pour l'aéroport de Zurich-Kloten) » (6).

En Australie l'article 51 de la Constitution du Commonwealth australien se lit comme suit :

(3) Cité par MATEESCO MATTE, N., « Le système Chicago-O.A.C.I. et le droit aérien soviétique », *Revue française de droit aérien*, 1966, p. 17-31.

(4) Idem.

(5) V. *Rapport préliminaire*.

(6) V. *Rapport préliminaire*.

« The Parliament shall, subject to this Constitution, have power to make laws for the peace, order, and good government of the Commonwealth with respect to :

(...)

XXIX External affairs. »

La controverse n'est pas close en ce qui concerne le contenu de l'expression « external affairs ». En matière aérienne J. Windeyer écrivait :

« The need for the Australian nation to perform its international obligations under treaties and conventions relating to air navigation, together with the trade and commerce power, suffice, in my view, to bring the subject within the legislative power of the national Parliament (...) I see no reason for confining the interest and concern of the Commonwealth with air navigation to areas of the superincumbent air that have been declared to be controlled air space. As I see it, Commonwealth power extends to the control of the movement of all aircraft in all air space above Australia and its territories. It extends, too, I consider, to all such incidental matters as the control of airports and airfields, the take-off and landing of aircraft, and the precising and policing of safety precautions » (7).

La Haute Cour épousa cette opinion dans l'affaire *Airlines of New South Wales Pty. Ltd. v. The State of New South Wales and Another* (1964-1965), 113 C.L.R. 54.

La Cour considéra que l'article 51 de la Constitution habilitait l'Autorité fédérale à exercer son contrôle sur la navigation aérienne y compris la navigation interne des Etats fédérés (8).

Au Canada, en l'absence de disposition constitutionnelle précise une loi autorisant le contrôle de l'aéronautique donne au ministre des Transports le droit de réglementer la circulation aérienne nationale et internationale dans l'espace aérien canadien (1952, S.C.R., ch. 45) (9). Relevons aussi que le Québec entretient des relations spéciales avec l'Organisation de l'Aviation civile internationale dues au fait que celle-ci à son siège à Montréal mais cette question fait l'objet d'un autre rapport (10).

En matière de droit de l'espace, la matière étant relativement neuve nous n'avons pas trouvé de disposition constitutionnelle qui lui soit applicable. Les différends qui opposent, comme au Québec, autorités fédérales et autorités fédérées relèvent moins de notre propos que de la représentation dans les Organisations internationales (11).

(7) Cité dans *First Report of the Treaties Commission presented to Parliament* (Queensland) A. 79 - 1976, Brisbane, S.R. Hampson, Acting Government Printer, 1<sup>er</sup> décembre 1976.

(8) *Idem* et rapport préliminaire.

(9) MATEESCO MATTE, N., « Les notions de volonté et liberté dans le droit aérien-aéronautique canadien » *Revue française de droit aérien*, 1967, pp. 15-28.

(10) JACOMY-MILLETTE, A.-M., *L'entretien et l'application des traités internationaux au Canada*, Paris, L.G.D.J., 1971, pp. 46-47.

(11) *Ibidem*, p. 43.

## DEBATS

M. B. VUKAS (professeur, Yougoslavie) apporte quelques précisions sur la situation yougoslave en ce qui concerne la répartition des compétences dans l'espace maritime.

La mer côtière est sous la souveraineté yougoslave, mais en réalité la compétence sur cette zone est répartie entre les 4 Républiques côtières.

La Constitution fédérale régleme le régime de la mer côtière lorsqu'un intérêt national est en jeu (ex. : la sécurité du pays).

Par contre, ce sont les lois des Républiques côtières qui régleme la pêche, l'exploitation des minerais, la sûreté de la navigation... Donc, il y a un partage de compétences entre les autorités fédérées et l'autorité fédérale en ce qui concerne la mer territoriale et les eaux intérieures.

Toutefois, on ne fait aucune discrimination entre les différentes autorités fédérées en ce qui concerne l'utilisation des ressources de la mer. La mer est un bien maritime commun.

M. Yves VAN DER MENSBRUGGHE (professeur KUL) estime qu'il n'est pas évident que l'appartenance de la mer territoriale au territoire découle de la coutume internationale, codifiée par la Convention de 1958.

Aux arguments du Conseil d'Etat on peut ajouter que l'exercice de la souveraineté sur un certain espace n'implique aucunement que cet espace fasse partie du territoire ni que les lois et règlements de l'Etat y soient *ipso facto* d'application. C'est précisément le propre de la souveraineté de pouvoir, le cas échéant, moduler son exercice en fonction des caractéristiques des espaces qu'elle régit.

Ni la doctrine internationale, ni les jurisprudences nationales ne sont concordantes quant aux conséquences de la souveraineté sur la mer territoriale.

Certains, surtout des publicistes, considèrent que la mer territoriale fait partie du territoire, d'autres l'y assimilent, d'autres encore se refusent à y voir une conséquence automatique. Il est d'ailleurs significatif qu'aucune disposition de droit belge ne soumet la mer territoriale au droit national *in globo*. Sans doute l'Etat peut-il déléguer certains de ses pouvoirs à des autorités régionales ou provinciales mais il reste responsable vis-à-vis des tiers, ce qui implique le contrôle des actes de ces autorités. Il ne s'agit pas là de prudence uniquement. L'intervenant rappelle ici le récent arrêt de la CJCE (2 février 1982) condamnant l'Etat belge pour non application de six directives en matière d'environnement.

La Cour a écarté l'argument suivant lequel des considérations internes de répartition des compétences (l'environnement est de la compétence des régions) avaient empêché l'Etat d'honorer ses obligations.

M. Y. LEJEUNE pense qu'il est difficile d'affirmer que l'exercice de la souveraineté sur un territoire donné diffère de la souveraineté territoriale.

Si l'on s'en tient au principe de l'effectivité, l'exercice continu et paisible de la souveraineté constitue un mode d'appropriation du territoire.

Si la mer territoriale ne fait pas partie du territoire de l'Etat côtier, il faut remettre en cause certaines décisions : par exemple celle du Congrès américain confirmant en 1953 que la frontière des Etats membres ne peut se situer, dans l'océan, à plus de trois milles et dans le golfe du Mexique, à plus de trois lieues marines de la côte. L'intervenant se demande à ce sujet ce qu'il en est des Etats membres de l'Union américaine qui ont été autorisés par le Congrès et la Cour suprême à étendre leur mer territoriale au-delà de la mer territoriale « fédérale » (Texas et Floride).

Le problème peut s'envisager sous un autre point de vue : savoir si l'exercice de compétences maritimes par des autorités fédérées n'est pas l'affirmation d'une capacité qui en dernière analyse n'appartiendrait pas à l'Etat fédéral; que l'on pense à Terre-Neuve qui a pris des lois visant à étendre ses zones de pêche.

Pour M. VAN DER MENSBRUGGHE, le droit international ne s'oppose pas à l'appartenance de la mer territoriale au territoire, mais il ne l'impose pas.

M. R. HOEBAER (directeur au Service Juridique du ministère des Affaires étrangères) revient sur la récente condamnation de la Belgique par la Cour de Justice des Communautés européennes. L'Etat belge ne s'est pas retranché derrière la répartition des compétences internes pour justifier la non-application des directives de la Communauté européenne, mais a invoqué l'argument de la mise en œuvre des réformes institutionnelles, notamment l'incertitude ayant prévalu un certain temps en matière de dévolution des compétences, pour expliquer le retard dans l'application de la réglementation européenne relative à l'environnement.

M. DAVID demande à M. SOMERS si la possibilité évoquée par le rapporteur d'une responsabilité internationale de l'autorité fédérée en matière maritime est une constatation *de lege lata* ou une proposition *de lege ferenda*.

Dans la première hypothèse, existerait-il une jurisprudence ou une pratique qui la confirme ?

M. SOMERS (néerl.) répond qu'il ne s'agit que d'une éventualité *de lege ferenda*.

Actuellement, l'autorité fédérale s'acquitte pour l'autorité fédérée de la responsabilité de celle-ci. Mais cela n'empêche pas que les autorités fédérées soient responsables internationalement dans le champ de leurs compétences.

Si l'autorité fédérée dépasse ses compétences, l'autorité fédérale refusera d'en supporter les conséquences. Toutefois, les Etats tiers éventuellement préjudiciés agiront en responsabilité contre l'autorité fédérale.

Le rapporteur reconnaît que la responsabilité de l'autorité fédérée reste une hypothèse théorique. Il n'y d'ailleurs pas de cas pratique.

M. PEETERS (néerl.), en se référant à la page 7 du rapport de M. Somers, se demande si le Conseil d'Etat belge n'a pas fait une distinction entre d'une part la souveraineté exercée sur le plateau continental et la mer territoriale, d'autre part leur exploitation ? Le Conseil d'Etat n'a-t-il pas statué que les matières premières appartenaient à la Région flamande ?

M. SOMERS admet que c'est effectivement le sens de la position du Conseil d'Etat.

Les Régions sont compétentes en ce qui concerne les conditions d'exploitation des richesses naturelles ainsi que les concessions y relatives. Cette compétence est limitée aux territoires régionaux et puisque ni le plateau continental, ni la mer territoriale n'appartiennent à la Région flamande, celle-ci n'est pas compétente en ce qui concerne les richesses naturelles maritimes. Tout de même le droit international permet d'attribuer à une Région des pouvoirs aux fins de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles de la mer territoriale et du plateau continental, même si ces espaces maritimes restent dehors le territoire de la Région. Cette compétence d'attribution appartient à l'Etat.

M. STEIN (anglais) trouve la controverse très intéressante et apporte quelques précisions au sujet de la situation aux U.S.A.

Il y a eu une évolution historique. En 1947 et 1950, la Cour suprême des Etats-Unis considérait que c'était le gouvernement fédéral et non les Etats qui avait le contrôle du lit de la mer se trouvant dans la limite des eaux territoriales de 3 miles. En 1953, le Congrès abandonna aux Etats tous les droits sur les sols se trouvant en dehors de la limite des 3 miles (ou de la frontière des Etats dans le golfe du Mexique où elle était à plus de 3 miles). Ceci montre l'influence que les Etats peuvent exercer sur le Congrès. A l'époque, le Congrès a également confirmé les droits et l'autorité du gouvernement fédéral au-delà de ces limites.

En ce qui concerne les pêcheries, le Congrès a affirmé l'autorité du gouvernement fédéral dans une série de lois qui ont abouti au *Fisheries Conservation and Management Act* établissant une « zone de conservation de la pêche » de 200 miles sous l'autorité et la gestion exclusive des Etats-Unis. Les Etats jouent toutefois un rôle important dans cette gestion.

Lorsque des Etats étrangers sollicitent le droit de pêcher dans les eaux américaines, ce sont les « Regional Councils » - où les Etats sont représentés - qui font des recommandations au ministre fédéral du Commerce; la décision est prise par celui-ci. Il existe donc une collaboration entre l'autorité fédérale et les autorités fédérées.

Pour l'exploitation du fond de la mer, c'est l'Etat fédéral qui est seul responsable internationalement. Il n'y a pas de controverse à ce sujet. Le seul problème qui pourrait se poser est celui de l'obligation de l'épuisement des voies de recours internes, y compris celles de l'Etat fédéré, avant toute réclamation internationale.

M. SALMON confirme que l'extension de la mer territoriale à 12 miles est permise par le projet de Convention sur le droit de la mer. Le problème ici est

que les U.S.A. ont procédé à cette extension alors que cette convention est encore à l'état de projet. Que se passerait-il si un navire étranger était saisi dans les limites des 12 miles ?

M. STEIN répond qu'au-delà des 3 miles, il ne pourrait l'être.

M. SALMON fait remarquer que si actuellement le problème des compétences internationales des autorités fédérées en matières aérienne et spatiale ne se pose pas, cela résulte principalement de l'absence d'exploitation économique de ces milieux.

M. MATHIEU considère que le système américain des « Regional Councils » est très intéressant dans la mesure où cette décentralisation incite le gouvernement fédéral à être plus attentif aux intérêts régionaux. Mais ce système peut poser des problèmes au point de vue des relations internationales.

Les régions ont tendance à être moins prudentes que le gouvernement central; elles voient leurs intérêts de plus près. Une région peut faire pression sur le gouvernement fédéral et l'amener à prendre une décision qu'il n'aurait pas prise autrement et susceptible « d'indisposer » les gouvernements étrangers.

M. STEIN note que les problèmes soulevés par M. Mathieu illustrent les difficultés rencontrées par un Etat fédéral dans la conduite de ses relations internationales. Il est parfois compliqué de concilier les intérêts des autorités fédérées avec l'intérêt fédéral de l'Etat.

L'intervenant mentionne à cet égard le conflit qui oppose les U.S.A. et le Canada devant la Cour internationale de Justice et qui est dû aux mêmes raisons que celles soulevées par M. Mathieu.

Pour M. SALMON, lorsque des intérêts économiques importants sont en jeu, l'on voit les autorités fédérées réclamer et obtenir une compétence accrue en matière internationale; cela, même dans des Etats fédéraux tels les Etats-Unis où les autorités fédérées ont peu de pouvoir dans la conduite des relations internationales.