



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 106/2024  
du 3 octobre 2024  
Numéro du rôle : 8094**

*En cause* : le recours en annulation de l'article 5 du décret de la Région flamande du 31 mars 2023 « portant diverses dispositions relatives au transport collectif, à l'infrastructure routière et à la politique routière, ainsi qu'à l'infrastructure hydraulique et à la politique de l'eau », introduit par la société de droit luxembourgeois « CLdN ro-ro S.A. ».

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 octobre 2023 et parvenue au greffe le 23 octobre 2023, la société de droit luxembourgeois « CLdN ro-ro S.A. », assistée et représentée par Me Alain Huyghe, avocat au barreau de Bruxelles, et par Me Mario Deketelaere, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation de l'article 5 du décret de la Région flamande du 31 mars 2023 « portant diverses dispositions relatives au transport collectif, à l'infrastructure routière et à la politique routière, ainsi qu'à l'infrastructure hydraulique et à la politique de l'eau » (publié au *Moniteur belge* du 21 avril 2023).

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Jürgen Vanpraet, avocat au barreau de Flandre occidentale, a introduit un mémoire et la partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 12 juin 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception

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

À la suite de la demande de la partie requérante à être entendue, la Cour, par ordonnance du 26 juin 2024, a fixé l'audience au 17 juillet 2024.

À l'audience publique du 17 juillet 2024 :

- ont comparu :
  - . Me Mario Deketelaere, également *loco* Me Alain Huyghe, pour la partie requérante;
  - . Me Frederik Vanparys, avocat au barreau de Flandre occidentale, *loco* Me Jürgen Vanpraet, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à l'étendue du recours*

A.1. Le Gouvernement flamand allègue que la partie requérante ne développe des griefs que contre le tableau des nouveaux tarifs relatifs à l'indemnité due pour l'usage du système d'assistance au trafic (ci-après : l'indemnité SAT), inséré, en remplacement de l'ancien tableau, par l'article 5 du décret de la Région flamande du 31 mars 2023 « portant diverses dispositions relatives au transport collectif, à l'infrastructure routière et à la politique routière, ainsi qu'à l'infrastructure hydraulique et à la politique de l'eau » (ci-après : le décret du 31 mars 2023).

### *Quant aux moyens*

#### *En ce qui concerne le premier moyen*

A.2. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par l'article 5 du décret du 31 mars 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle allègue que l'augmentation des tarifs de l'indemnité SAT viole le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que ces tarifs ne varient pas selon que les navires naviguent vers un port du littoral ou remontent l'Escaut, alors que ces derniers navires font un usage beaucoup plus intensif du système d'assistance au trafic.

Selon la partie requérante, cette identité de traitement entre des situations différentes n'est pas raisonnablement justifiée. Elle souligne, tout d'abord, que cette identité de traitement ne saurait être justifiée par

le fait que l'indemnité ne couvrirait pas tous les coûts afférents au fonctionnement du système d'assistance au trafic, puisque l'augmentation des tarifs a précisément pour but de faire en sorte que l'indemnité SAT couvre ces coûts. Elle fait ensuite valoir qu'il en va de même en ce qui concerne l'affirmation du législateur décréteur selon laquelle il ne s'agit que d'une intervention équitable dans la fourniture d'un service général pour lequel les tarifs ont toujours été établis de manière uniforme sur la base du principe d'égalité et de non-discrimination ainsi que du principe de solidarité. En effet, l'uniformité de la structure tarifaire viole précisément ce principe d'égalité et de non-discrimination. L'indemnité SAT est une rétribution, de sorte qu'elle doit être raisonnablement proportionnée au service individuel fourni par l'autorité publique. Par contre, le principe de solidarité n'a, lui, aucune valeur constitutionnelle. Sans compter qu'il est question en l'espèce d'une interprétation singulière de la notion de solidarité, dès lors que ceux qui utilisent le moins le service doivent y contribuer le plus, et ce, sans qu'il soit établi que les utilisateurs qui utilisent intensément le système d'assistance au trafic aient besoin de solidarité. Le fait que les Pays-Bas, d'où proviennent les nouveaux tarifs, n'opèrent pas non plus de distinction entre les utilisateurs selon les ports dans lesquels ils font escale est dénué de pertinence.

Selon la partie requérante, la violation du principe d'égalité et de non-discrimination ressort d'autant plus du fait que l'augmentation des tarifs serait nécessaire pour l'entretien de la chaîne de surveillance radar de l'Escaut et les investissements y afférents. En effet, les navires qui naviguent exclusivement vers des ports côtiers ne font aucun usage de cette infrastructure. Enfin, elle souligne que le législateur décréteur ne justifie pas davantage pourquoi les augmentations tarifaires ne sont pas introduites dans la même proportion pour toutes les longueurs de navires.

A.3. Le Gouvernement flamand estime que le premier moyen n'est pas fondé. Il souligne que la Cour a jugé, dans son arrêt n° 44/2010 du 29 avril 2010 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.044), que la longueur du navire constitue un critère adéquat pour fixer le montant de l'indemnité SAT, laquelle est une rétribution. Selon lui, il n'y a aucune raison d'en juger autrement pour les nouveaux tarifs, qui ont pour objectif une meilleure couverture des coûts du système et une uniformisation renforcée de celui-ci avec les Pays-Bas. En effet, la nature et les caractéristiques de l'indemnité n'ont pas été modifiées.

Le Gouvernement flamand souligne en outre qu'il est factuellement erroné d'affirmer que les navires qui ne font escale que dans des ports du littoral n'utilisent le système d'assistance au trafic que de manière extrêmement limitée. Ces navires utilisent eux aussi un grand nombre de services. Le système d'assistance leur permet de recevoir, notamment, des informations nautiques et d'accompagnement et permet aux commandants faisant escale dans un port du littoral d'obtenir une exemption de l'obligation de pilotage et de la faire valoir. Quoi qu'il en soit, une subdivision des tarifs selon l'usage concret s'avère impossible et n'est pas souhaitable, dès lors que l'indemnité en question constitue une indemnité pour l'utilisation de l'ensemble du système d'assistance au trafic. Contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, cette indemnité reste, même après l'augmentation des tarifs, raisonnablement proportionnée à la valeur du service, de sorte qu'il s'agit toujours d'une rétribution. L'analyse d'impact indique notamment que les recettes supplémentaires attendues, additionnées aux remboursements effectués par les Pays-Bas, équivalent à l'augmentation attendue des dépenses. Même si tel n'était pas le cas, cela aurait pour seule conséquence que l'indemnité devienne un impôt.

Enfin, le Gouvernement flamand fait valoir que le législateur décréteur n'a pas l'obligation de continuer à appliquer la structure tarifaire précédemment applicable. Il est parfaitement libre de ne pas augmenter les tarifs dans la même proportion pour les différentes longueurs de navires, et ce, sans avoir à prévoir de régime transitoire.

#### *En ce qui concerne le deuxième moyen*

A.4. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par l'article 5 du décret du 31 mars 2023, des principes de bonne législation, en particulier du principe de prévoyance, du principe du raisonnable et du principe de motivation, ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle allègue que l'augmentation générale de l'indemnité SAT et l'application immédiate des nouveaux tarifs sont arbitraires. L'augmentation des tarifs n'a pas été minutieusement préparée et n'est pas étayée par des arguments raisonnables. Il manque une motivation claire et concluante pour justifier l'augmentation généralisée et indifférenciée des tarifs ainsi que leur entrée en vigueur immédiate.

A.5.1. À titre principal, le Gouvernement flamand estime que le deuxième moyen est irrecevable. Il souligne que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle au regard de principes généraux du droit tels que le principe de prévoyance, le principe du raisonnable et le principe de motivation. Le fait que la partie requérante renvoie également au principe d'égalité et de non-discrimination ne conduit pas à une autre conclusion, puisqu'il

ressort du moyen que celui-ci ne repose en réalité pas sur ce principe. En effet, la partie requérante omet de préciser les catégories de personnes à comparer.

A.5.2. À titre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que le moyen n'est pas fondé. À cet égard, il renvoie tout d'abord à son exposé relatif au premier moyen. Il fait ensuite valoir que la disposition attaquée poursuit un objectif légitime – à savoir la constitution de ressources au profit du système d'assistance au trafic –, que la Cour a déjà jugé que la longueur du navire constitue un critère adéquat pour fixer les tarifs et que l'alignement des tarifs sur les tarifs néerlandais constitue une base légitime. Enfin, il souligne que le législateur décretaal n'est pas tenu de fournir des études ou des rapports ni de motiver un décret. Pour autant, le Gouvernement flamand estime que la disposition attaquée est dûment motivée dans l'exposé des motifs.

*En ce qui concerne le troisième moyen*

A.6. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation, par l'article 5 du décret du 31 mars 2023, de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Elle souligne que l'augmentation de l'indemnité SAT constitue une charge financière excessive à son égard. En raison de la hausse des tarifs, elle devra payer plus de trois fois plus, sans qu'il existe une justification raisonnable à cela. La disposition attaquée est, au contraire, discriminatoire et arbitraire.

A.7. Le Gouvernement flamand estime que le troisième moyen n'est pas fondé. Il allègue qu'aucune charge excessive ne pèse sur les personnes qui doivent s'acquitter de l'indemnité SAT. Il s'agit en effet d'une indemnité pour des services dont les coûts seront ainsi mieux couverts et qui est fondée sur un critère objectif et pertinent, à savoir la longueur du navire. Par ailleurs, le Gouvernement flamand estime que la partie requérante ne démontre pas non plus que l'augmentation des tarifs produit des effets disproportionnés en ce qui la concerne. Au vu de l'envergure de la partie requérante, c'est même improbable, d'autant que les rétributions et les impôts ne constituent des charges disproportionnées que dans des circonstances très exceptionnelles.

*- B -*

*Quant à la disposition attaquée et à son contexte*

B.1. La partie requérante demande l'annulation de l'article 5 du décret de la Région flamande du 31 mars 2023 « portant diverses dispositions relatives au transport collectif, à l'infrastructure routière et à la politique routière, ainsi qu'à l'infrastructure hydraulique et à la politique de l'eau » (ci-après : le décret du 31 mars 2023).

B.2.1. L'article 5 du décret du 31 mars 2023 apporte des modifications à l'article 37bis du décret de la Région flamande du 16 juin 2006 « relatif à l'assistance à la navigation sur les voies d'accès maritimes et à l'organisation du ' Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum ' (Centre de coordination et de sauvetage maritimes) » (ci-après : le décret du 16 juin 2006).

B.2.2. L'article 37bis du décret du 16 juin 2006 fixe les modalités d'application de l'indemnité due pour l'usage du système d'assistance au trafic (ci-après : l'indemnité SAT). En

vertu du paragraphe 2, non modifié, de cette disposition, l'indemnité SAT est due, sauf exemption, « pour chaque navire venant de la mer, ayant pour destination un port flamand intégré dans le système d'assistance au trafic; elle vaut comme indemnité tant pour la navigation entrante que pour la navigation sortante ». Cependant, si le navire pénètre dans la zone tarifaire plus d'une fois au cours d'une seule journée calendaire, le tarif n'est dû qu'une seule fois. En vertu de l'article 37, § 1er, alinéa 1er, du décret du 16 juin 2006, il s'agit d'une indemnité « pour l'utilisation des services du système d'assistance au trafic ».

Le système d'assistance au trafic maritime est défini à l'article 2, § 1er, 1°, du décret du 16 juin 2006 comme « l'ensemble d'instances mis en place afin d'améliorer la sécurité et l'efficacité du trafic maritime et à protéger l'environnement, qui est en mesure d'intervenir dans le trafic et de réagir à des situations affectant le trafic qui se présentent dans le secteur VBS [lire : le secteur SAT] qu'il couvre ».

Le « secteur VBS [lire : secteur SAT] » est défini à l'article 2, § 1er, 2°, du décret du 16 juin 2006 comme « les eaux dans lesquelles le système d'assistance au trafic maritime est effectivement organisé ».

Conformément à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 octobre 2007 « relatif à l'assistance à la navigation », les eaux dans lesquelles l'assistance à la navigation peut être organisée et gérée sont :

- « 1° les eaux territoriales belges;
- 2° la Zone économique exclusive belge, en abrégé ZEE;
- 3° le Scheur, le Wielingen, Pas van het Zand;
- 4° les embouchures de l'Escaut;
- 5° l'Escaut en aval d'Anvers jusqu'à la rade de Vlissingen;
- 6° l'Escaut en amont d'Anvers jusqu'à l'écluse de Wintam et le pont de Temse;
- 7° le canal de Gand à Terneuzen;
- 8° les ports, les sites de mouillage et d'amarrage et les docks adjacents qui se trouvent dans les eaux mentionnées sous 1° à 7° inclus ».

B.2.3. Par son arrêt n° 44/2010 du 29 avril 2010 (ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.044), la Cour a jugé que l'indemnité SAT, telle qu'elle était applicable avant sa modification par l'article 5 du décret du 31 mars 2023, doit être considérée comme une rétribution, dès lors qu'il s'agit de la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément.

B.3.1. L'article 5 du décret du 31 mars 2023 modifie tout d'abord les catégories de navires qui, en vertu du paragraphe 3 de l'article 37*bis* du décret du 16 juin 2006, sont exonérés de l'indemnité. Il remplace la catégorie des navires faisant jusqu'à 46 mètres de longueur par la catégorie des navires faisant jusqu'à 41 mètres de longueur (article 5, 1°, du décret du 31 mars 2023). Il complète ensuite le paragraphe 5 de l'article 37*bis* du décret du 16 juin 2006 par l'ajout d'un alinéa 4, lequel dispose que l'indemnité SAT est automatiquement indexée le 1er août de chaque année « selon l'indice belge des prix à la consommation en fonction de l'indice du mois de mai de la même année par rapport à l'indice du mois de publication du tarif en question », le résultat obtenu étant arrondi à l'euro supérieur (article 5, 3°, du décret du 31 mars 2023). Enfin, il prévoit un nouveau tableau tarifaire en remplacement de l'ancien tableau figurant au paragraphe 5, alinéa 3, de l'article 37*bis* du décret du 16 juin 2006 (article 5, 2°, du décret du 31 mars 2023). Fixés en fonction de la longueur du navire, à l'instar des anciens tarifs, les nouveaux tarifs sont les suivants :

Longueur en mètres	Montant de l'indemnité SAT en euros	Longueur en mètres	Montant de l'indemnité SAT en euros
41 t/m 100	113,45	176	699,41
101	121,16	177	707,12
102	128,87	178	714,83
103	136,58	179	722,54
104	144,29	180	730,25
105	152	181	737,96
106	159,71	182	745,67
107	167,42	183	753,38
108	175,13	184	761,09

109	182,84	185	768,8
110	190,55	186	776,51
111	198,26	187	784,22
112	205,97	188	791,93
113	213,68	189	799,64
114	221,39	190	807,35
115	229,1	191	815,06
116	236,81	192	822,77
117	244,52	193	830,48
118	252,23	194	838,19
119	259,94	195	845,9
120	267,65	196	853,61
121	275,36	197	861,32
122	283,07	198	869,03
123	290,78	199	876,74
124	298,49	200	884,45
125	306,2	201	892,16
126	313,91	202	899,87
127	321,62	203	907,58
128	329,33	204	915,29
129	337,04	205	923
130	344,75	206	930,71
131	352,46	207	938,42
132	360,17	208	946,13
133	367,88	209	953,84
134	375,59	210	961,55
135	383,3	211	969,26
136	391,01	212	976,97
137	398,72	213	984,68
138	406,43	214	992,39
139	414,14	215	1.000,10
140	421,85	216	1.007,81
141	429,56	217	1.015,52
142	437,27	218	1.023,23
143	444,98	219	1.030,94
144	452,69	220	1.038,65
145	460,4	221	1.046,36
146	468,11	222	1.054,07
147	475,82	223	1.061,78

148	483,53	224	1.069,49
149	491,24	225	1.077,20
150	498,95	226	1.084,91
151	506,66	227	1.092,62
152	514,37	228	1.100,33
153	522,08	229	1.108,04
154	529,79	230	1.115,75
155	537,5	231	1.123,46
156	545,21	232	1.131,17
157	552,92	233	1.138,88
158	560,63	234	1.146,59
159	568,34	235	1.154,30
160	576,05	236	1.162,01
161	583,76	237	1.169,72
162	591,47	238	1.177,43
163	599,18	239	1.185,14
164	606,89	240	1.192,85
165	614,6	241	1.200,56
166	622,31	242	1.208,27
167	630,02	243	1.215,98
168	637,73	244	1.223,69
169	645,44	245	1.231,40
170	653,15	246	1.239,11
171	660,86	247	1.246,82
172	668,57	248	1.254,53
173	676,28	249	1.262,24
174	683,99	250	1.269,95
175	691,7	et plus	

### B.3.2. Les travaux préparatoires justifient l'ajustement des tarifs comme suit :

« La chaîne de surveillance radar de l'Escaut s'est fortement développée ces dernières années afin de pouvoir répondre aux exigences toujours plus élevées en matière de couverture et de niveau de détails. Il est ainsi possible d'offrir un appui aux navires, au demeurant toujours plus grands, à partir des ports flamands et vers ceux-ci. Aussi les frais d'entretien ont-ils connu une forte hausse au cours des dernières années, tant du côté flamand que du côté néerlandais.

Or, les ressources prévues pour le fonctionnement et l'entretien de la chaîne de surveillance radar de l'Escaut n'ont pas augmenté proportionnellement à l'extension de la chaîne. La

non-indexation de ces ressources au cours des législatures écoulées entraîne *de facto* chaque année une diminution du budget disponible pour le fonctionnement et l'entretien.

À cela s'ajoute que divers projets sont encore prévus à l'avenir, portant tantôt sur la nécessaire rénovation des infrastructures, compte tenu du cycle de vie de l'infrastructure actuelle, tantôt sur l'évolution technologique et la durabilité.

Eu égard à l'agrandissement des infrastructures et à la forte augmentation des prix du marché, les moyens d'investissement actuellement disponibles sont, à politique inchangée, insuffisants pour pouvoir offrir le même niveau de service à brève échéance.

[...]

Une indemnité pour l'utilisation du système d'assistance au trafic est facturée aux clients par le biais de l'indemnité SAT. Celle-ci rapporte à l'heure actuelle quelque 5 000 000 euros par an, selon l'intensité de la navigation. En vertu de l'article 37 du décret du 16 juin 2006, cette indemnité doit être affectée à la fourniture des services du système d'assistance au trafic.

Cela fait déjà depuis 2006 que les montants actuels de l'indemnité SAT n'ont pas changé, et ce, malgré une forte augmentation du nombre des tours radar, une large extension de la zone de couverture, l'obsolescence du matériel dans des conditions maritimes difficiles, les évolutions technologiques et la hausse des prix des matières premières. L'indemnité SAT n'a pas été indexée non plus.

En ce qui concerne les Pays-Bas, les tarifs ont été fixés en 1996 et sont également appliqués aujourd'hui sans aucune indexation. Cela étant, les tarifs néerlandais sont beaucoup plus élevés que les tarifs flamands. Sur la base de la navigation de 2021, cela aurait gonflé les caisses de 13 700 000 euros.

Il est proposé d'appliquer une tarification équivalente à celle qui a servi de base pour fixer l'indemnité SAT aux Pays-Bas en 1996. Le supplément de recettes budgétaires est estimé à 8 700 000 euros. L'adaptation de l'indemnité SAT implique une modification du décret du 16 juin 2006 » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1560/1, pp. 5-6).

Il ressort par ailleurs des mêmes travaux préparatoires que cette mesure est neutre sur le plan budgétaire (*ibid.*, pp. 5 et 7).

B.3.3. À défaut de disposition contraire, l'article 5 du décret du 31 mars 2023 est entré en vigueur le dixième jour suivant la publication de ce décret au *Moniteur belge*, à savoir le 1er mai 2023.

*Quant à l'étendue du recours*

B.4.1. Le Gouvernement flamand allègue que la partie requérante ne développe des griefs que contre le tableau des nouveaux tarifs qui est inséré par l'article 5, 2°, du décret du 31 mars 2023 en remplacement de l'ancien tableau.

B.4.2. La Cour détermine l'objet du recours en annulation à partir du contenu de la requête et, en particulier, en tenant compte de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des griefs sont effectivement dirigés.

B.4.3. Il ressort de la requête que les griefs de la partie requérante sont dirigés contre l'article 5, 2°, du décret du 31 mars 2023.

La Cour limite son examen à cette disposition.

*Quant aux moyens**En ce qui concerne le premier moyen*

B.5. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par l'article 5 du décret du 31 mars 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle critique, d'une part, le fait que les navires qui naviguent vers des ports du littoral sont soumis aux mêmes tarifs que les navires qui remontent l'Escaut, alors que ces derniers font un usage plus intensif du système d'assistance au trafic, et, d'autre part, le fait que l'augmentation des tarifs n'a pas été introduite de manière proportionnée pour les différentes longueurs de navires.

B.6. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

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

B.7. Le montant de l'indemnité SAT est fixé en fonction de la longueur du navire concerné. Ce critère de distinction est objectif et n'a pas été modifié par la disposition attaquée.

B.8. Par son arrêt n° 44/2010, précité, la Cour a jugé que le législateur décrétoal pouvait utiliser la longueur du navire comme critère pour fixer le montant de l'indemnité SAT :

« Compte tenu du fait qu'en matière fiscale, la diversité des situations doit nécessairement être appréhendée en usant de catégories qui ne correspondent à la réalité que d'une manière simplificatrice et approximative, la longueur du navire pouvait être retenue comme critère du montant de l'indemnité SAT, puisqu'elle détermine aussi l'importance des données relatives à l'ordre et à la coordination du trafic maritime, le degré de difficulté de l'assistance au navire et la possibilité de ventiler l'indemnité parmi les utilisateurs du trafic maritime, en tant que passagers ou fournisseurs de fret. Il ressort des éléments soumis à la Cour que, même si son montant n'est pas de nature à couvrir intégralement le coût du système d'assistance au trafic, l'indemnité SAT a néanmoins un caractère compensatoire et répond à l'exigence de proportionnalité ».

B.9. Rien ne permet de considérer que le législateur décrétoal aurait dû prévoir une différenciation supplémentaire selon que le navire navigue ou non vers un port du littoral. Compte tenu du fait qu'en matière fiscale, la diversité des situations doit nécessairement être appréhendée au moyen de catégories qui ne correspondent à la réalité que d'une manière simplificatrice et approximative, le législateur décrétoal a pu raisonnablement estimer qu'une telle différenciation n'était pas souhaitable « en vertu du principe d'égalité et de solidarité » ainsi qu'en vue d'une uniformisation avec les tarifs néerlandais (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1560/1, p. 11).

Les objectifs poursuivis par le législateur décrétoal sont légitimes et l'identité de traitement attaquée ne produit pas des effets disproportionnés pour les navires qui se rendent vers un port

du littoral. La circonstance que ces navires ne naviguent que dans une partie du secteur SAT ne change rien au fait qu'ils font eux aussi un usage substantiel des services du système d'assistance au trafic. Par ailleurs, en vertu de l'article 37bis, § 2, alinéa 2, du décret du 16 juin 2006, ils ne doivent, à l'instar des autres navires, s'acquitter de l'indemnité SAT qu'une seule fois s'ils pénètrent dans le secteur tarifaire plus d'une fois au cours d'une même journée calendaire.

B.10. En ce que la partie requérante soutient en outre que la disposition attaquée n'a pas augmenté les tarifs dans la même proportion pour toutes les longueurs de navires, il n'apparaît pas non plus, compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur, que la mesure produise des effets disproportionnés, comme il est dit plus loin en B.19.

B.11. Le premier moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le deuxième moyen*

B.12. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par l'article 5 du décret du 31 mars 2023, des principes de bonne législation, en particulier du principe de prévoyance, du principe du raisonnable et du principe de la motivation, ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle estime que l'augmentation de l'indemnité SAT n'a pas été minutieusement préparée, mais aussi que la nécessité de cette augmentation, le choix en faveur des tarifs néerlandais et l'entrée en vigueur immédiate de ces tarifs ne sont pas dûment motivés par des arguments raisonnables dans les travaux préparatoires.

B.13.1. Le Gouvernement flamand allègue que le deuxième moyen est irrecevable, parce que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard des principes de bonne législation.

En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions

et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

La Cour n'est pas compétente pour contrôler une norme législative directement au regard de principes généraux du droit, mais elle peut tenir compte de ceux-ci lorsque sont aussi invoqués les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il ressort de la requête que la partie requérante invoque la violation des principes de bonne législation, lus en combinaison avec la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.13.2. Toutefois, sauf à l'égard des mécanismes de fédéralisme coopératif, visés à l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour n'est en principe pas compétente pour contrôler le processus ou les modalités d'élaboration d'une disposition législative. Ainsi que la Cour l'a rappelé par ses arrêts n<sup>os</sup> 144/2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.144), 29/2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.029) et 26/2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.026), elle n'est en principe pas compétente non plus pour exercer un contrôle exhaustif, quant au fond et à la procédure, des actes qui précèdent l'adoption d'une loi, même à l'égard des règles de droit international et européen. En règle générale, d'ailleurs, le constat selon lequel la justification d'une mesure n'est pas mentionnée dans les travaux préparatoires n'exclut pas que cette mesure ait pour fondement un objectif légitime pouvant raisonnablement la justifier.

Pour autant que le législateur décretal soit tenu de préparer soigneusement et de motiver dûment les dispositions décrétales, la Cour n'est pas compétente pour contrôler le respect de ces obligations.

B.14. Le deuxième moyen est irrecevable.

*En ce qui concerne le troisième moyen*

B.15. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation, par l'article 5 du décret du 31 mars 2023, de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec les

articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel). Selon elle, l'augmentation de l'indemnité SAT constitue une charge financière excessive.

B.16.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.16.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.16.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase). Un impôt ou une autre contribution ou amende constituent, en principe, une ingérence dans le droit au respect des biens.

L'article 1er, second alinéa, du Premier Protocole additionnel dispose que la protection du droit de propriété « ne [porte] pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

L'ingérence dans le droit au respect des biens n'est compatible avec ce droit que si elle est raisonnablement proportionnée au but poursuivi, c'est-à-dire si elle ne rompt pas le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection de ce droit. Même si le législateur dispose d'une large marge d'appréciation, un impôt ou un autre prélèvement viole dès lors ce droit s'il fait peser sur le contribuable ou le redevable une charge excessive ou porte fondamentalement atteinte à sa situation financière (CEDH, 31 janvier 2006, *Dukmedjian c. France*, ECLI:CE:ECHR:2006:0131JUD006049500, §§ 52-58; décision, 15 décembre 2009, *Tardieu de Maleissye e.a. c. France*, ECLI:CE:ECHR:2009:1215DEC005185407; 16 mars 2010, *Di Belmonte c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD007263801, §§ 38-40).

B.17. L'indemnité SAT augmentée qui, en vertu de l'article 38 du décret du 16 juin 2006, est solidairement due par le commandant, le propriétaire du navire, l'exploitant ainsi que la ou les personnes habilitées à agir pour leur compte constitue une ingérence dans le droit au respect des biens de ces personnes.

B.18. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.3.2 que l'indemnité SAT est affectée au financement du système d'assistance au trafic et que le législateur décretaal vise, par l'augmentation des tarifs, à répondre à la hausse des coûts liés à la fourniture des services de ce système.

Cet objectif est légitime.

B.19. L'augmentation des tarifs n'a pas été établie de manière arbitraire. Ils sont basés sur les tarifs néerlandais, qui, ainsi qu'il ressort de l'analyse d'impact (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1560/1, p. 7), sont raisonnablement proportionnés à la hausse des coûts liés aux services du système d'assistance au trafic dont bénéficient les navires. Cette augmentation des tarifs ne change rien à la qualification, en tant que rétribution, de l'indemnité SAT.

Compte tenu du fait que l'indemnité SAT ne peut être due plus d'une fois par jour calendaire (article 37bis, § 2, alinéa 2, du décret du 16 juin 2006), les tarifs attaqués ne font pas peser une charge excessive sur les redevables de l'indemnité et ne compromettent pas

fondamentalement leur situation financière. Par conséquent, le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles du droit au respect des biens n'est pas rompu.

B.20. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 octobre 2024.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen