

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 oktober 1997 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Memorandum van Overeenstemming tussen zekere Lid-Staten van het Europees Ruimte-Agentschap en het Europees Ruimte-Agentschap inzake de uitvoering van het Mercure-project en Bijlagen A en B, gedaan te Madrid op 25 november 1994", heeft op 18 december 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 1er octobre 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment au Memorandum d'Accord entre certains Etats membres de l'Agence Spatiale Européenne et l'Agence Spatiale Européenne relatif à l'exécution du projet Mercure et Annexes A et B, fait à Madrid le 25 novembre 1994", a donné le 18 décembre 1997, l'avis suivant :

1. Het voorontwerp van wet waarover advies wordt gevraagd beoogt instemming te verlenen met een "memorandum van overeenstemming" waardoor een aantal staten, lidstaat van het Europees Ruimte-Agentschap (ESA), een project wensen op te starten ("MERCURE") dat tot doel heeft het leefmilieuprogramma van de Verenigde Naties te steunen bij de aanschaf van installaties (grondstations) voor het op wereldschaal doorseinen van per satelliet waargenomen milieugegevens. Deze gegevens moeten dienen voor het beheer van de natuurlijke rijkdommen en het milieu van de ontwikkelingslanden, om deze laatste voornamelijk te helpen het hoofd te bieden aan natuurrampen. Bij de uitvoering van dit project wordt de bijstand van het Europees Ruimte-Agentschap betrokken.

2. In het advies dat de verenigde kamers van de afdeling wetgeving op 22 april 1997 hebben verleend over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en met de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994", werd het volgende opgemerkt :

"Uit artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet blijkt dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, "voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn". Die bepaling verwijst naar de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen en de

.../...

gewesten (1). Dit blijkt trouwens ook uit de bedoeling van de grondwetgever, zoals die afgeleid kan worden uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 (oud) van de Grondwet : de indieners wensten dat "de autonomie die op intern vlak wordt erkend, zich eveneens zou kunnen uiten op extern vlak" (2). De bevoegdheidsverdeling *ratione materiae* is m.a.w. de leidraad voor het bepalen van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten op het internationaal vlak."

3. Het onderwerp van de hierbij goed te keuren internationale overeenkomst vertoont aanrakingspunten met aangelegenheden welke in de interne Belgische rechtsorde zowel tot de bevoegdheid van de federale overheid als tot die van de gewesten behoren.

3.1. Het op te richten netwerk verzamelt gegevens met betrekking - mede - tot natuurlijke rijkdommen, of leefmilieu in het algemeen, hetgeen beide in beginsel gewestmateries zijn, krachtens artikel 6, § 1, II, 1°, en VI, 5° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

In de memorie van toelichting (zie vooral de algemene beoordeling) wordt bovendien de aandacht gevestigd

(1) Craenen, G., "België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen", in "Het federale België na de vierde staatshervorming", (Alen, A., en Suetens, L.P., editors, Brugge, 1993, (59), p. 82, nr. 75).

(2) Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-16/1, p. 1.

op het wetenschappelijk belang dat MERCURE vertoont. Welnu, wetenschappelijk onderzoek in verband met leefmilieu moet worden geacht tot de bevoegdheid van de gewesten te behoren krachtens artikel 6 bis, § 1, van de voornoemde bijzondere wet. Volgens die bepaling immers zijn de gemeenschappen en gewesten bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden, met inbegrip van het onderzoek ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten of akten (1). In die zelfde memorie van toelichting wordt ook nog gewag gemaakt van producten van de technologie ontwikkeld door de industrieën van de deelnemende staten in het kader van de onderzoeksprogramma's van het ESA, waarvoor MERCURE een belangrijk toepassingsgebied zal vormen en zodoende een middel is om de Belgische industrie op de wereldmarkt te promoten. Ook hierbij kan worden aangemerkt dat het economisch beleid en het afzet- en uitvoerbeleid krachtens artikel 6, § 1, VI, 1° en 3° van de bijzondere wet in beginsel regionale bevoegdheden zijn.

3.2. Daarentegen wijzen andere gegevens op een federale bevoegdheid.

MERCURE wil vooral een netwerk tot stand brengen voor het doorsturen van milieugegevens. Blijkens artikel 6

(1) Het belang van het wetenschappelijk aspect van de zaak blijkt ook hieruit dat de Belgische bijdrage uitgetrokken wordt op de begroting van de Federale Diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden en deze diensten België vertegenwoordigen in het directiecomité, terwijl de Minister van wetenschapsbeleid het ontwerp mede indient.

bis, § 2, 2°, van de voornoemde bijzondere wet behoren de uitvoering en organisatie van netwerken voor gegevensuitwisseling tussen wetenschappelijke instellingen op nationaal en internationaal vlak tot de bevoegdheid van de federale overheid. Voorts is dat netwerk vooral bedoeld om natuurrampen in de ontwikkelingslanden te helpen voorkomen : welnu, ontwikkelingssamenwerking wordt als een federale aangelegenheid beschouwd (1).

4. Uit al wat voorafgaat moet derhalve worden besloten dat de internationale overeenkomst waaraan het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet goedkeuring beoogt te verlenen, een gemengd karakter heeft, en dat ze, wat België betreft, geen volkomen uitwerking zal kunnen hebben dan nadat ook de betrokken gewesten er hun goedkeuring aan hebben verleend.

(1) Ofschoon men ook zou kunnen stellen dat "ontwikkelingssamenwerking" geen "aangelegenheid" is, maar een instrumentale bevoegdheid en dat de staat, de gemeenschappen en de gewesten met toepassing van hun respectieve internationale bevoegdheden de derdewereldlanden bijstand kunnen geven voor zover die past binnen het raam van hun toegewezen of residuaire bevoegdheid.

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis tend à porter assentiment à un "mémoire d'accord" par lequel certains pays, états membres de l'Agence spatiale européenne (ASE), entendent lancer un projet ("MERCURE") qui vise à soutenir le programme environnemental des Nations unies lors de l'acquisition d'installations (stations terrestres) en vue du transfert à l'échelle du globe, d'informations sur l'environnement recueillies par satellite. Ces données sont destinées à la gestion des richesses naturelles ainsi que de l'environnement dans les pays en voie de développement, afin, principalement, d'aider ces derniers à faire face aux catastrophes naturelles. L'Agence spatiale européenne contribue à l'exécution de ce projet.

2. L'avis que les chambres réunies de la section de législation ont rendu le 22 avril 1997 sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982 et à l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994", porte ce qui suit :

"Il ressort de l'article 167, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution que les communautés et les régions sont compétentes pour régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités "pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci". Cette disposition fait référence aux compétences matérielles des communautés et des régions (1). Ceci ressort, d'ail-

(1) Craenen, G., "België en het buitenland. De nieuwe regeling van de buitenlandse betrekkingen", in "Het federale België na de vierde staatshervorming", (Alen, A., et Suetens, L.P., éditeurs, Bruges, 1993, (59), p. 82, n° 75).

leurs, également de l'intention du constituant, telle qu'elle peut se déduire des développements relatifs à la proposition de révision de l'article 68 ancien de la Constitution : les auteurs souhaitaient, en effet, que "l'autonomie qui est reconnue sur le plan interne, puisse s'exprimer sur le plan externe" (1). La répartition des compétences "ratione materiae" constitue, en d'autres termes, le fil conducteur pour la détermination de la compétence des communautés et des régions sur le plan international."

3. L'objet de l'accord international à approuver par le présent avant-projet de loi présente des points de convergence avec des matières qui, dans l'ordre juridique interne belge, relèvent tant de la compétence de l'autorité fédérale que de celle des régions.

3.1. Le réseau à mettre en place réunit des données relatives, notamment, aux richesses naturelles ou à l'environnement en général, qui sont tous deux, en principe, des matières régionales, conformément à l'article 6, § 1er, II, 1°, et VI, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'exposé des motifs (voir principalement l'appréciation générale) souligne en outre l'importance que présente MERCURE sur le plan scientifique. Or, la recherche scientifique relative à l'environnement doit être réputée de la compétence des régions, en vertu de l'article 6bis, § 1er, de la loi spéciale précitée. En effet, selon cette disposition, les communautés et les régions sont compétentes pour la recherche scientifique, dans le cadre de leurs

(1) Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-16/1°, p. 1.

compétences respectives, en ce compris la recherche en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux (1). Ce même exposé des motifs mentionne aussi des produits technologiques mis au point par les industries des états participants dans le cadre des programmes de recherche de l'ASE, auxquels MERCURE offrira un champ d'application non négligeable et susceptibles, de la sorte, de promouvoir l'industrie belge sur le marché mondial. L'on observera également à cet égard que la politique économique et celle des débouchés et des exportations sont, en principe, des compétences régionales, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, 1^o et 3^o de la loi spéciale.

3.2. En revanche, d'autres données indiquent une compétence fédérale.

MERCURE entend essentiellement mettre en place un réseau destiné à la diffusion d'informations sur l'environnement. Selon l'article 6bis, § 2, 2^o, de la loi spéciale susmentionnée, la mise en oeuvre et l'organisation de réseaux d'échange de données entre établissements scientifiques sur le plan national et international relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. En outre, ce réseau a pour vocation principale d'aider à prévenir des catastrophes naturelles dans les pays en voie de développement : or, la

(1) Le fait que la contribution belge est inscrite au budget des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, et que ces services représentent la Belgique dans le comité de direction, tandis que le Ministre de la Politique scientifique est également associé au dépôt du projet, fait également ressortir l'importance que revêt l'aspect scientifique de l'affaire.

coopération au développement est regardée comme une matière fédérale (1).

4. De tout ce qui précède, il y a lieu, dès lors, de déduire que l'accord international auquel l'avant-projet de loi soumis pour avis tend à porter assentiment, présente un caractère mixte, et qu'il ne pourra pleinement produire ses effets, en ce qui concerne la Belgique, qu'après que les régions concernées l'aurent, elles aussi, approuvé.

(1) Bien que l'on puisse également affirmer que la "coopération au développement" n'est pas une "matière", mais une compétence instrumentale, et que, conformément à leurs compétences internationales respectives, l'état, les communautés et les régions peuvent fournir une assistance aux pays du Tiers-Monde, dans la mesure où celle-ci s'inscrit dans le cadre de leur compétence d'attribution ou de leur compétence résiduelle.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE