

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 oktober 1998 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de volgende internationale akten :

- Aanvullende overeenkomst nr. 1 tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de gezamenlijke uitvoering van een programma voor de observatie van de aarde en bijlage, ondertekend te Parijs op 13 november 1984;

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 5 octobre 1998, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant assentiment aux actes internationaux suivants :

- Avenant n° 1 à l'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française concernant l'exécution en commun d'un programme d'observation de la terre et annexe, signés à Paris le 13 novembre 1984;

.../...

- Aanvullende overeenkomst nr. 2 tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de gezamenlijke uitvoering van een programma voor de observatie van de aarde en bijlage, ondertekend te Parijs op 23 oktober 1991;
- Avenant n° 2 à l'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française concernant l'exécution en commun d'un programme d'observation de la terre et annexe, signés à Paris le 23 octobre 1991;
- Aanvullende overeenkomst nr. 3 tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de gezamenlijke uitvoering van een programma voor de observatie van de aarde en bijlage, ondertekend te Parijs op 20 december 1994;
- Avenant n° 3 à l'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française concernant l'exécution en commun d'un programme d'observation de la terre et annexe, signés à Paris le 20 décembre 1994;
- Aanvullende overeenkomst nr. 4 tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de gezamenlijke uitvoering van een programma voor de observatie van de aarde en bijlagen, ondertekend te Parijs op 9 januari 1996";
- Avenant n° 4 à l'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française concernant l'exécution en commun d'un programme d'observation de la terre et annexes, signés à Paris le 9 janvier 1996",

heeft op 25 november 1999 het volgende advies gegeven :

a donné le 25 novembre 1999 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met vier aanvullende overeenkomsten bij de "Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de gezamenlijke uitvoering van een programma voor de observatie van de aarde, ondertekend te Parijs op 20 juni 1979" (1), die de verwezenlijking beoogde van een satellietsysteem voor teledetectie van de aarde voor vreedzame doeleinden, SPOT-programma genoemd.

De aanvullende overeenkomsten beogen de verlenging en de uitbreiding van het toepassingsgebied van de laatstgenoemde overeenkomst.

BEVOEGDHEID

1. Over de in het om advies voorgelegde ontwerp bedoelde overeenkomsten is uitsluitend onderhandeld namens de federale regering en die overeenkomsten worden enkel aan de federale wetgevende kamers ter goedkeuring voorgelegd. De federale regering is immers van oordeel dat die goedkeuring op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 6bis, § 2, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli

(1) Met die overeenkomst werd instemming verleend bij de wet van 17 september 1981.

1993, tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale wetgever behoort. De overeenkomsten zouden derhalve geen gemengde verdragen zijn in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet aangezien zij enkel betrekking zouden hebben op een aangelegenheid die tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Het voornoemde artikel 6bis, § 2, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de federale overheid bevoegd is voor het ruimtevaartonderzoek in het raam van internationale of supranationale instellingen en overeenkomsten of akten. Die bepaling is een uitzondering op de door artikel 6bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, aan de gemeenschappen en de gewesten toegekende bevoegdheid inzake het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden.

2. De overeenkomsten bedoeld in het om advies voorgelegde ontwerp beogen verlenging van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de gezamenlijke uitvoering van een programma voor de observatie van de aarde, goedgekeurd bij de wet van 17 september 1981.

Er dient derhalve in de eerste plaats te worden onderzocht of de basisovereenkomst van 20 juni 1979 geen aangelegenheden regelt die, gelet op de thans geldende bevoegdheidsverdeling, tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren.

.../...

Die overeenkomst bevat in essentie bepalingen die betrekking hebben op het wetenschappelijk onderzoek dat zich in de ruimte voltrekt en tot het ontwikkelen van de hiertoe noodzakelijke instrumenten. In dat opzicht regelt de overeenkomst de tot de bevoegdheid van de federale overheid behorende aangelegenheid van het internationale ruimtevaart-onderzoek in de zin van artikel 6bis, § 2, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Daarnaast dient evenwel te worden vastgesteld dat de overeenkomst nog een aantal andere aspecten inhoudt die het ruimtevaartonderzoek overstijgen. Artikel 1, tweede lid, van de basisovereenkomst bepaalt dat de deelneming van België tot doel heeft de Belgische industrie in staat te stellen bepaalde, voor de verwezenlijking van het programma nodige, uitrustingen te leveren. Voorts neemt het "Centre National d'Etudes Spatiales" de verplichting op zich om bij de latere opdrachten gebruik te maken van uitrustingen ontwikkeld door de Belgische industrie en om in bepaalde gevallen het gebruik van die uitrustingen aan te bevelen (artikel 5,1). De overeenkomstsluitende partijen komen bovendien overeen om voor toekomstige satellietsystemen voor de observatie van de aarde "de promotie aan te moedigen van het materieel en de technologieën van het programma SPOT" (artikel 5,5).

Die bepalingen betreffen niet het ruimtevaartonderzoek, maar wel het economisch beleid (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus

.../...

1980) (1) en het afzet- en uitvoerbeleid (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Tevens is er de vaststelling dat niet steeds duidelijk een onderscheid zal kunnen worden gemaakt tussen het wetenschappelijk onderzoek dat in de ruimte door middel van de satellieten zal gebeuren, en het gebruik en de exploitatie van de gegevens die dat onderzoek oplevert. Aangezien het door middel van de SPOT-satelliet te verrichten onderzoek onder meer betrekking heeft op het leefmilieu, het natuurbehoud en de natuurlijke rijkdommen - aangelegenheden die krachtens artikel 6, § 1, II, 1°, artikel 6, § 1, III, 2°, en artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, valt het niet uit te sluiten dat de overeenkomst de uitoefening van die bevoegdheden raakt.

3. Analoge vaststellingen als die onder sub 2, kunnen worden gedaan wanneer ook de context en de inhoud van de aanvullende overeenkomsten zelf bij de analyse worden betrokken. Zo maakt de aanhef van de eerste, tweede en

(1) Dat de economische toepassingen van het ruimtevaartonderzoek, met name op het vlak van de industriële onderzoeksactiviteiten, het innovatiebeleid en de technologie-ontwikkeling, als onderdeel van de bevoegdheidstoewijzing inzake het economisch beleid deel uitmaken van de bevoegdheden van de Gewesten, werd uitdrukkelijk bevestigd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet dat tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 zou leiden : zie Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 31.

vierde aanvullende overeenkomsten gewag van "de gezamenlijke belangstelling van de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Koninkrijk België voor de ontwikkeling van de commerciële markt van de SPOT-producten en de bevoegdheden van de SPOT IMAGE Maatschappij op dit gebied", en blijkt onder meer uit de omschrijving van het "vegetatie-programma" in de derde aanvullende overeenkomst de nauwe samenhang tussen het eigenlijke verzamelen van de erin bedoelde gegevens en de wetenschappelijke toepassingen ervan. Bovendien blijkt uit het administratief dossier betreffende de satellieten SPOT 5A en 5B dat het Vlaamse Gewest door middel van de Vlaamse Instelling voor technologisch onderzoek zal worden betrokken bij de verwerking van de door de satellieten ingezamelde gegevens.

4. De vaststelling dat de om instemming voorgelegde overeenkomsten het kader van het wetenschappelijk onderzoek overstijgen, is een eerste reden waarom artikel 100, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1), dat alleen betrekking heeft op de bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek, de uitsluitende bevoegdheid van de federale wetgever om instemming met de genoemde overeenkomsten te verlenen, niet kan gronden. Bovendien houden de aanvullende

(1) Die bepaling luidt : "In afwijking van artikel 6bis, § 2, blijft de federale overheid tijdelijk bevoegd voor alle programma's die op het ogenblik van de inwerking-treding van dit artikel bestaan, met inbegrip van programma's in het raam of ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten en akten, tenzij er in deze programma's een andere wijziging wordt aangebracht dan een wijziging van het beschikbare budget".

overeenkomsten meer in dan een loutere aanpassing van de beschikbare financiële middelen, wat een tweede reden vormt voor de niet-toepasselijkheid van die bepaling.

5. Conclusie van hetgeen voorafgaat moet dan ook zijn dat de ter instemming voorgelegde overeenkomsten te beschouwen vallen als gemengde verdragen, die naast door de federale wetgever (artikel 167, § 2, van de Grondwet), ook door de bevoegde gewestwetgevers moeten worden goedgekeurd (artikel 167, § 3, van de Grondwet en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 1 "... een aangelegenheid als bedoeld ..." in plaats van "... een aangelegenheid bedoeld ...".

Artikel 2

1. De artikelen die volgen op artikel 1 worden aangeduid als "Art. 2.", "Art. 3.", enz. Men schrijve derhalve "Art. 2." in plaats van "Artikel 2.-".

.../...

2. De aanvullende overeenkomsten waarmee de ontworpen wet instemming beoogt te geven, dienen in artikel 2 met hun volledig opschrift te worden vermeld.

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à quatre avenants à l'"Accord entre le gouvernement du Royaume de Belgique et le gouvernement de la République française concernant l'exécution en commun d'un programme d'observation de la terre, signé à Paris le 20 juin 1979" (1), qui tendait à réaliser un système de satellite de télédétection de la terre à des fins pacifiques, dénommé le programme SPOT.

Les avenants visent à prolonger cet accord et à en étendre le champ d'application.

COMPETENCE

1. Les avenants visés par le projet soumis pour avis ont uniquement été négociés au nom du gouvernement fédéral et ne sont soumis qu'à l'approbation des seules chambres législatives fédérales. En effet, le gouvernement fédéral estime que, conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, combiné à l'article 6bis, § 2, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par la loi spéciale du 16 juillet 1993, cette approbation est de la compétence exclusive du législateur fédéral. Les avenants ne seraient donc pas des traités mixtes au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution,

(1) La loi du 17 septembre 1981 a donné assentiment à cet accord.

dès lors qu'ils porteraient uniquement sur une matière qui relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

L'article 6bis, § 2, 3°, précité de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que l'autorité fédérale est compétente pour la recherche spatiale dans le cadre d'institutions, d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux. Cette disposition constitue une exception à la compétence que l'article 6bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, remplacé par la loi spéciale du 16 juillet 1993, attribue aux communautés et aux régions en matière de recherche scientifique dans le cadre de leurs compétences respectives.

2. Les avenants visés par le projet soumis pour avis tendent à prolonger l'Accord entre le gouvernement du Royaume de Belgique et le gouvernement de la République française concernant l'exécution en commun d'un programme d'observation de la terre, approuvé par la loi du 17 septembre 1981.

Il y a lieu, dès lors, de vérifier en premier lieu si l'accord de base du 20 juin 1979 ne règle pas des matières qui, eu égard à la répartition de compétence actuellement en vigueur, relèveraient de la compétence des communautés ou des régions.

Cet accord comporte essentiellement des dispositions ayant trait à la recherche scientifique effectuée dans l'espace et au développement des instruments requis à cet effet. Dans cette optique, l'accord règle la recherche

.../...

spatiale internationale au sens de l'article 6bis, § 2, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale.

Force est toutefois de constater que l'accord comporte en outre un certain nombre de dispositions dépassant le cadre de la recherche spatiale. L'article 1er, alinéa 2, de l'accord de base prévoit que l'objet de la participation de la Belgique est de permettre la fourniture par l'industrie belge de certains équipements nécessaires à la réalisation du programme. En outre, le Centre national d'études spatiales s'engage, pour les missions futures, à utiliser les équipements développés par l'industrie belge et à préconiser, dans certains cas, l'utilisation de ces équipements (article 5,1). Les parties contractantes conviennent en outre "d'encourager", pour de futurs systèmes de satellite d'observation de la terre, "la promotion des matériels et des technologies du programme SPOT" (article 5,5).

Ces dispositions ne concernent pas la recherche spatiale, mais bien la politique économique (article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980) (1) et la politique des débouchés et des exporta-

(1) L'exposé des motifs se rapportant au projet de loi spéciale qui allait devenir la loi spéciale du 16 juillet 1993 a confirmé de manière explicite que les applications économiques de la recherche spatiale, en ce qui concerne notamment les activités de recherche industrielle, la politique innovatrice et le développement technologique, en tant que composantes de l'attribution de compétence en matière de politique économique, font partie intégrante des compétences des régions : voir Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 31.

tions (article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

A cela s'ajoute la constatation qu'on ne pourra pas toujours opérer clairement une distinction entre, d'une part, la recherche scientifique qui sera effectuée dans l'espace au moyen des satellites et, d'autre part, l'utilisation et l'exploitation des données qui résultent de cette recherche. Dès lors que la recherche effectuée au moyen du satellite SPOT concerne notamment l'environnement, la conservation de la nature et les richesses naturelles - matières qui, en vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, de l'article 6, § 1er, III, 2°, et de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, sont de la compétence des régions, il n'est pas exclu que l'accord se rapporte à l'exercice de ces compétences.

3. Des constatations analogues à celles formulées sous 2, résultent également d'une analyse qui prend en compte aussi le contexte et le contenu des avenants mêmes. C'est ainsi que le préambule des premier, deuxième et quatrième avenants mentionne "l'intérêt commun du gouvernement du Royaume de Belgique et du gouvernement de la République française, au développement du marché commercial des produits issus de SPOT et les attributions de la société SPOT IMAGE dans ce domaine", et que la définition du "programme Végétation" figurant dans le troisième avenant fait notamment apparaître l'étroite corrélation qui existe entre la collecte des données concernées proprement dite et les applications scientifiques qui en sont faites. En outre, il résulte du dossier administratif relatif aux satellites

.../...

SPOT 5A et 5B que, par le truchement de l'Etablissement flamand pour la recherche technologique, la Région flamande sera associée au traitement des données recueillies par les satellites.

4. La constatation que les avenants soumis pour assentiment excèdent le cadre de la recherche scientifique, constitue un premier motif établissant que l'article 100, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 (1), qui a uniquement trait aux compétences en matière de recherche scientifique, ne peut fonder la compétence exclusive du législateur fédéral pour donner assentiment aux avenants précités. Par ailleurs, ces avenants impliquent plus qu'une simple adaptation des moyens financiers disponibles, ce qui constitue un second motif d'inapplicabilité de cette disposition.

5. Il y a lieu, dès lors, de conclure de ce qui précède que les avenants soumis pour assentiment sont à considérer comme des traités mixtes qui doivent non seulement recevoir l'assentiment du législateur fédéral (article 167, § 2, de la Constitution), mais également celui des législateurs régionaux compétents (article 167, § 3, de la

(1) Cette disposition porte ce qui suit : "Par dérogation à l'article 6bis, § 2, l'autorité fédérale reste provisoirement compétente pour les programmes existants au moment de l'entrée en vigueur du présent article y compris les programmes dans le cadre ou en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux, sauf si ces programmes font l'objet d'une modification autre que celle du budget disponible".

Constitution et article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980).

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

Dans le texte néerlandais de l'article 1er, on écrira "... een aangelegenheid als bedoeld ..." au lieu de "... een aangelegenheid bedoeld ...".

Article 2

1. Il convient de désigner les articles suivant l'article 1er par "Art. 2.", "Art. 3.", etc. On écrira dès lors "Art. 2." au lieu de "Article 2.-".

2. L'article 2 doit mentionner avec leur intitulé complet les avenants auxquels la loi en projet tend à donner assentiment.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en t o e g e l i c h t d o o r Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAN MINGEROET, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST