

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 mei 1999 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Samenwerkingsovereenkomst in het kader van de Ruimtevaartactiviteiten tussen de Nationale Commissie voor Ruimteactiviteiten en de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, technische en culturele Aangelegenheden, ter uitvoering van de Verklaring van belangstelling betreffende de Samenwerking met betrekking tot Ruimtevaart die op 1 april 1997 door de Regeringen van het Koninkrijk België en van de Republiek Argentinië werd ondertekend, ondertekend te Luik op 3 oktober 1997", heeft op 25 november 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 3 mai 1999, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention de coopération relative aux Activités spatiales entre la Commission nationale des Activités spatiales et les services fédéraux des Affaires scientifiques, techniques et culturelles, en exécution de la Déclaration d'intérêt relative à la Coopération spatiale signée le 1er avril 1997 par les Gouvernements du Royaume de Belgique et de la République d'Argentine, signée à Liège le 3 octobre 1997", a donné le 25 novembre 1999 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met de "Samenwerkings-overeenkomst in het kader van de Ruimtevaartactiviteiten tussen de Nationale Commissie voor Ruimteactiviteiten en de Federale diensten voor Wetenschappelijke, technische en culturele Aangelegenheden, ter uitvoering van de Verklaring van belangstelling betreffende de Samenwerking met betrekking tot Ruimtevaart die op 1 april 1997 door de Regeringen van het Koninkrijk België en van de Republiek Argentinië werd ondertekend", ondertekend te Luik op 3 oktober 1997.

Deze overeenkomst heeft luidens haar artikel 1 betrekking op de samenwerking op het gebied van de "civiele ruimtevaartactiviteit", met de mogelijkheid voor de verdragsluitende partijen daarbij, "indien de kans zich voordoet, een beroep te doen op wetenschappelijke en/of industriële entiteiten van hun keuze". Artikel 2 van de overeenkomst specificeert dat de samenwerking betrekking heeft op de volgende gebieden :

- "- ruimtevaartwetenschappen en -technologieën (wetenschappelijke en technologische missies, activiteiten in verband met wetenschappelijke en technologische opleiding);
- aardobservatie (bescherming van het leefmilieu, systemen voor gegevensverwerving, -verwerking en -opslag, activiteiten in verband met wetenschappelijke en technologische opleiding);
- op de telecommunicatie toegepaste ruimtevaart-technologieën".

.../...

Luidens artikel 3 van de overeenkomst kiezen de verdragsluitende partijen in gemeen overleg de specifieke gebieden en thema's waarop de in de overeenkomst omschreven samenwerking betrekking heeft. De artikelen 4 tot 10 van de overeenkomst bevatten een aantal nadere regels betreffende de toepassing van de overeenkomst.

In de aanhef van de samenwerkingsovereenkomst, verklaren de partijen nog "het wederzijds belang (te erkennen) van de exploitatie van de ruimte voor vreedzame doeleinden en overtuigd (te zijn) van de positieve gevolgen van de ruimtevaarttoepassingen voor de economische en wetenschappelijke ontplooiing" en te zijn "geleid door de wens de gemeenschappelijke samenwerking aan te moedigen tussen de bedrijven uit beide landen die werkzaam zijn in de ruimtevaartsector". De memorie van toelichting die is gehecht aan het voorontwerp preciseert ook als doelstellingen van de samenwerkingsovereenkomst "de bilaterale samenwerking te versterken tussen beide landen op ruimtevaartgebied, de producten van de vreedzame exploitatie van de ruimte buiten de atmosfeer te delen en te optimaliseren en de samenwerking van gemeenschappelijk nut tussen bedrijven uit beide landen te promoten op dat gebied".

BEVOEGDHEID

1. Over de in het om advies voorgelegde ontwerp bedoelde overeenkomst is uitsluitend onderhandeld namens de federale regering en die overeenkomst wordt 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 1993, tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale wetgever behoort. De overeenkomst zou derhalve geen gemengd verdrag zijn in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet, aangezien ze enkel betrekking zou 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 aan de gemeenschappen en de gewesten toegekende bevoegdheid inzake het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden.

2. Alhoewel het bevorderen van het wetenschappelijk ruimtevaartonderzoek een belangrijke doelstelling van de overeenkomst uitmaakt, is de overeenkomst in dermate ruime termen gesteld dat ze ook andere domeinen dan dat van het wetenschappelijk ruimtevaartonderzoek bestrijkt, waarvan sommige behoren tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.

.../...

Het voorwerp van de samenwerking wordt immers krachtens artikel 1 van de overeenkomst niet beperkt tot het wetenschappelijk onderzoek maar beslaat het geheel van de "civiele ruimtevaartactiviteit", met de mogelijkheid een beroep te doen op "wetenschappelijke en/of industriële entiteiten".

Artikel 2 van de overeenkomst bepaalt dat de samenwerking in het bijzonder betrekking kan hebben op "telecommunicatie toegepaste ruimtevaarttechnologieën". Gelezen in samenhang met het derde lid van de aanhef van de overeenkomst, waar gewag wordt gemaakt van de positieve gevolgen van de ruimtevaarttoepassingen voor, onder meer, de economische ontplooiing, en met het vierde lid van de aanhef, waarin gewag wordt gemaakt van de gemeenschappelijke samenwerking tussen de bedrijven uit beide landen die werkzaam zijn in de ruimtevaartsector, komt het de Raad van State voor dat de overeenkomst ook betrekking heeft op de bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten inzake het economisch beleid (artikel 6, § 1, VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), waartoe het technologisch innovatiebeleid en de economische expansie behoren (1).

(1) Dat de economische toepassingen van het ruimtevaart-onderzoek, 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.

Bovendien vermeldt artikel 2 van de overeenkomst dat de samenwerking betrekking heeft op de aardobservatie, onder meer met het oog op de bescherming van het leefmilieu.

In zoverre deze samenwerking meer inhoudt dan een samenwerking betreffende het verzamelen van wetenschappelijke gegevens over de aarde door middel van ruimtevaartactiviteiten maar ook betrekking heeft op concrete toepassingen op het gebied van het leefmilieu, waarbij van die gegevens gebruik wordt gemaakt, heeft de overeenkomst ook betrekking op het beleid inzake leefmilieu, aangelegenheid die in ruime mate behoort tot de bevoegdheid van de gewesten (artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Voorts heeft de overeenkomst ook betrekking op wetenschappelijke missies inzake ruimtevaartwetenschappen en -technologieën en op wetenschappelijke en technologische opleiding inzake aardobservatie. In zoverre ook onderwijsinstellingen bij die samenwerking worden betrokken - en de algemeenheid van de gebruikte termen laat uitschijnen dat zulks het geval kan zijn - heeft de overeenkomst ook betrekking op de aangelegenheid van het onderwijs, die grotendeels tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort (artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet).

3. Conclusie van hetgeen voorafgaat moet dan ook zijn dat de ter instemming voorgelegde overeenkomst te beschouwen valt als een gemengd verdrag dat niet alleen door de federale wetgever (artikel 167, § 2, van de Grondwet) moet worden goedgekeurd maar ook door de bevoegde gewestwetgevers en, afhankelijk van de draagwijdte die beoogd wordt te geven

.../...

aan de samenwerking inzake het wetenschappelijk onderzoek, ook door de bevoegde gemeenschapswetgevers (artikel 167, § 3, van de Grondwet en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Een dergelijk gemengd verdrag moet worden gesloten volgens de regels bepaald in het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 betreffende de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen (1).

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

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.-".

(1) Dat samenwerkingsakkoord, gesloten op grond van artikel 92bis, § 4ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt overigens ook dat de bevoegde gemeenschaps- of gewestoverheden bij de totstandkoming van het gemengd verdrag betrokken worden.

PORTEE DU PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à la "Convention de coopération relative aux activités spatiales entre la commission nationale des activités spatiales et les services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, en exécution de la déclaration d'intérêt relative à la coopération spatiale signée le 1er avril 1997 par les gouvernements du Royaume de Belgique et de la République d'Argentine", signée à Liège le 3 octobre 1997.

Selon son article 1er, cette convention concerne la coopération dans le domaine de "l'activité spatiale civile" avec la possibilité, pour les parties contractantes, de "faire appel" à cet égard, "si l'occasion se présente, à des entités scientifiques et/ou industrielles de leur choix". L'article 2 de la convention spécifie que la coopération porte sur les domaines suivants :

- "- sciences et technologies spatiales (missions scientifiques, technologiques, activités de formation scientifique et technologique);
- observation de la terre (protection de l'environnement, systèmes d'obtention, de traitement et de stockage de données, activités de formation scientifique et technologique);
- technologies spatiales appliquées aux télécommunications".

Selon l'article 3 de la convention, les parties contractantes choisiront d'un commun accord les domaines et sujets spécifiques sur la base desquels portera la coopération prévue par la convention. Les articles 4 à 10 de la

.../...

convention comportent un certain nombre de modalités relatives à l'application de cette dernière.

Dans le préambule de la convention de coopération, les parties déclarent en outre reconnaître "l'intérêt mutuel de l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques", être "convaincues des conséquences positives qui résultent des applications spatiales pour le développement économique et scientifique" et être désireuses "de promouvoir la coopération d'intérêt commun entre les industries des deux pays dans le domaine spatial". L'exposé des motifs se rapportant à l'avant-projet précise par ailleurs comme objectifs de la convention de coopération le renforcement de "la coopération bilatérale entre les deux pays dans le domaine spatial, le partage et l'optimisation des produits de l'exploitation pacifique de l'espace extra-atmosphérique et la promotion de la coopération d'intérêt commun entre les industries des deux pays dans ce domaine".

COMPETENCE

1. La convention visée par le projet soumis pour avis a uniquement été négociée au nom du gouvernement fédéral et n'est soumise 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. La convention ne serait donc pas un traité mixte au

.../...

sens de l'article 167, § 4, de la Constitution, dès lors qu'elle porterait 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 dispose 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 attribue aux communautés et aux régions en ce qui concerne la recherche scientifique dans le cadre de leurs compétences respectives.

2. Bien que la promotion de la recherche spatiale scientifique soit un objectif important de la convention, celle-ci est rédigée en des termes tellement larges qu'elle s'étend également à d'autres domaines que celui de la recherche spatiale scientifique, dont certains relèvent des compétences dévolues aux communautés et aux régions.

En vertu de l'article 1er de la convention, l'objet de la coopération ne se limite pas, en effet, à la recherche scientifique, mais recouvre l'ensemble de l'"activité spatiale civile" et implique la possibilité de faire appel à des "entités scientifiques et/ou industrielles".

L'article 2 de la convention prévoit que la coopération peut porter en particulier sur les "technologies spatiales appliquées aux télécommunications". En combinaison avec le troisième alinéa du préambule de la convention, qui

.../...

fait état des conséquences positives qui résultent des applications spatiales, notamment, pour le développement économique, et avec le quatrième alinéa du préambule, qui fait mention de la coopération d'intérêt commun entre les industries des deux pays dans le domaine spatial, il apparaît au Conseil d'Etat que la convention s'inscrit également dans le cadre de la compétence attribuée aux régions en ce qui concerne la politique économique (article 6, § 1er, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980), dont relèvent la politique technologique innovatrice et l'expansion économique (1).

En outre, l'article 2 de la convention énonce que la coopération porte sur l'observation de la terre, dans le but d'assurer entre autres la protection de l'environnement.

Dans la mesure où cette coopération ne se limite pas à une coopération quant à la collecte d'informations scientifiques concernant la terre par la voie d'activités spatiales, mais se rapporte en outre à des applications concrètes dans le domaine de l'environnement où il est fait usage de ces informations, la convention porte également sur la politique relative à l'environnement, une matière qui, dans une large mesure, est de la compétence des régions (article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980).

(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.

Par ailleurs, la convention a également trait aux missions scientifiques dans le domaine des sciences et technologies spatiales et à la formation scientifique et technologique dans celui de l'observation de la terre. Dans la mesure où des établissements d'enseignement sont également associés à cette coopération - et la portée générale des termes employés donne à penser que tel pourrait être le cas -, la convention se rapporte également à l'enseignement, une matière qui relève en grande partie des communautés (article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution).

3. Il y a lieu, dès lors, de conclure de ce qui précède que la convention soumise pour assentiment est à considérer comme un traité mixte qui doit non seulement recevoir l'assentiment du législateur fédéral (article 167, § 2, de la Constitution), mais également celui des législateurs régionaux compétents et, de surcroît, selon la portée que l'on entend donner à la coopération en matière de recherche scientifique, celui des législateurs communautaires compétents (article 167, § 3, de la Constitution et article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980). Un pareil traité mixte doit être conclu selon les règles édictées par l'accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes (1).

(1) Au demeurant, cet accord de coopération, conclu sur le fondement de l'article 92bis, § 4ter, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit également d'associer les autorités communautaires ou régionales compétentes à l'élaboration du traité mixte.

EXAMEN DU TEXTEArticle 1er

Il conviendrait d'écrire, dans le texte néerlandais de l'article 1er, "... een aangelegenheid als bedoeld ..." au lieu de "... een aangelegenheid bedoeld ...".

Article 2

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.-".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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 toegelicht door Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunctreferendaris.

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