

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.726/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.726/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 januari 2003 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst ter regeling van de activiteiten van Staten op de maan en andere hemellichamen, gedaan te New York op 18 december 1979", heeft op 30 januari 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 16 janvier 2003, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord régissant les activités des Etats sur la lune et les autres corps célestes, fait à New York le 18 décembre 1979", a donné le 30 janvier 2003 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot de goedkeuring van de Overeenkomst ter regeling van de activiteiten van Staten op de maan en andere hemellichamen. Deze overeenkomst regelt inzonderheid het gebruik en het onderzoek van de maan en van andere hemellichamen, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan het wetenschappelijk onderzoek, aan de bescherming van het milieu, zowel op de maan zelf, als op aarde ¹, en aan de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen.

BEVOEGDHEID

Volgens de gemachtigde ambtenaar zou de overeenkomst uitsluitend door de federale wetgever dienen te worden goedgekeurd omdat erin uitsluitend aangelegenheden worden geregeld die te kwalificeren zijn als behorende tot "het ruimtevaartonderzoek in het raam van internationale of supranationale instellingen en overeenkomsten of akten", dat tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort (artikel 6bis, § 2, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Uit de inhoud van de goed te keuren overeenkomst blijkt evenwel dat erin ook aspecten worden geregeld van gewestelijke aangelegenheden, met name van de aangelegenheid van de bescherming van het leefmilieu (artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en van de aangelegenheid van de natuurlijke rijkdommen (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 5°, van die wet).

Bovendien dient, wat betreft de aangelegenheid van het wetenschappelijk onderzoek, erop te worden gewezen dat de overeenkomst verder gaat dan alleen het regelen van "het ruimtevaartonderzoek in het raam van internationale of supranationale instellingen en overeenkomsten of akten" of van andere aangelegenheden inzake

¹Namelijk met betrekking tot materie die niet afkomstig is van de aarde.

wetenschappelijk onderzoek waarvoor de federale overheid bevoegd is gebleven (zie artikel 6bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

De overeenkomst kan immers ook betrekking hebben op het wetenschappelijk onderzoek dat tot de bevoegdheid van de gewesten en zelfs tot die van de gemeenschappen behoort ².

Evenmin kan een uitsluitende federale bevoegdheid worden gegrond op het gegeven dat de overeenkomst enkel betrekking heeft op activiteiten verricht op de maan of op andere hemellichamen, en dus op de vaststelling dat de overeenkomst geen band vertoont met het territoriale bevoegdheidsgebied van de gewesten. Te dien aanzien kan worden verwezen naar de adviezen L. 24.903/VR ³, 25.903/VR ⁴, 26.261/VR ⁵ van 22 april 1997, waarin het volgende werd 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 ⁶. 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

²Alvast in zoverre onderwijsinstellingen betrokken zijn bij ruimtevaartonderzoek dat niet plaatsvindt in het raam van internationale of supranationale instellingen en overeenkomsten of akten.

³Parl. St., Senaat, 1997-98, nr. 796/1.

⁴Parl. St., W. Gew. R., 1997-98, nr. 307/1.

⁵Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 1067/1.

⁶Craenen, 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.

erkend, zich eveneens zou kunnen uiten op extern vlak»⁷. 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.

Ook al kunnen de gewesten geen bepalingen van intern recht vaststellen in verband met gebiedsdelen die buiten hun grondgebied gelegen zijn, toch kan die territoriale bevoegdheidsbeperking niet doorgetrokken worden op het internationaal vlak. Op dat vlak dient enkel met de materiële bevoegdheidsregels rekening te worden gehouden. De internationale bevoegdheid van de gewesten is in dit opzicht ruimer dan hun bevoegdheid om internationaalrechtelijke handelingen in het interne recht om te zetten".

Conclusie moet derhalve zijn dat de om goedkeuring voorgelegde overeenkomst is te beschouwen als een gemengd verdrag dat naast door de federale wetgever, ook door de gemeenschaps- en gewestwetgevers dient te worden goedgekeurd.

⁷Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-16/1°, p. 1.

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à porter assentiment à l'Accord régissant les activités des Etats sur la lune et les autres corps célestes. Cet accord règle plus précisément l'utilisation et l'exploration de la lune et des autres corps célestes, et accorde une attention particulière, notamment, à la recherche scientifique, à la protection de l'environnement, tant sur la lune même que sur la terre ¹, et à l'exploitation des richesses naturelles.

COMPETENCE

Selon le fonctionnaire délégué, l'accord ne devrait être approuvé que par le législateur fédéral, dès lors qu'il régit uniquement des matières qui doivent être qualifiées comme appartenant à "la recherche spatiale dans le cadre d'institutions, d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux", laquelle relève de la compétence de l'autorité fédérale (article 6bis, § 2, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

Il ressort toutefois du contenu de l'accord à approuver que celui-ci règle également certains aspects de matières régionales, à savoir la protection de l'environnement (article 6, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et les richesses naturelles (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 5°, de cette loi).

En ce qui concerne la recherche scientifique, il faut en outre souligner que l'accord ne se limite pas à réglementer "la recherche spatiale dans le cadre d'institutions, d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux" ou d'autres aspects de la recherche

1

Notamment en ce qui concerne les matières qui ne sont pas d'origine terrestre.

scientifique pour lesquels l'autorité fédérale demeure compétente (voir l'article 6bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980).

En effet, l'accord peut également porter sur la recherche scientifique qui relève de la compétence des régions, voire de celle des communautés ².

Une compétence fédérale exclusive ne peut pas non plus se fonder sur le fait que l'accord ne porte que sur des activités réalisées sur la lune ou d'autres corps célestes, et donc sur la constatation que l'accord ne présente pas de lien avec la sphère de compétence territoriale des régions. A cet égard, l'on se reportera aux avis L. 24.903/VR ³, 25.903/VR ⁴, 26.261/VR ⁵ du 22 avril 1997, qui contiennent l'observation suivante :

"Il ressort de l'article 167, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 ⁶. Ceci ressort, d'ailleurs, également de l'intention du constituant, telle qu'elle peut se déduire des développements relatifs à la proposition de révision de l'article 68

2

En tout cas, dans la mesure où des établissements d'enseignement sont associés à une recherche spatiale qui ne s'inscrit pas dans le cadre d'institutions, d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux.

3

Doc. parl., Sénat, 1997-98, n° 796/1.

4

Doc. parl., C.R.W., 1997-98, n° 307/1.

5

Doc. parl., Parl. fl., 1997-98, n° 1067/1

6

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.

.../...

ancien de la Constitution : les auteurs souhaitent, en effet, que "l'autonomie qui est reconnue sur le plan interne, puisse s'exprimer sur le plan externe" ⁷. 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.

Même si les régions ne peuvent prendre des dispositions de droit interne en ce qui concerne des zones situées en dehors de leur territoire, cette limitation territoriale de leurs compétences ne peut être étendue sur le plan international. Sur ce plan, on ne doit tenir compte que des règles de compétences matérielles. La compétence internationale des régions est, à cet égard, plus étendue que leur pouvoir de transposition des instruments de droit international en droit interne."

Force est dès lors de conclure que l'accord soumis pour approbation doit être considéré comme un traité mixte qui doit être approuvé non seulement par l'autorité fédérale, mais aussi par les législateurs communautaires et régionaux.

7

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

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. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, 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. B. SEUTIN, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VAN CALENBERGH, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME