

KONINKRIJK BELGIË
-----ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.923/1

AVIS 35.923/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
-----DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 25 september 2003 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Russische Federatie betreffende de samenwerking op het gebied van de verkenning en het gebruik van de ruimte voor vreedzame doeleinden, en met de Bijlage, ondertekend te Moskou op 20 december 2000", heeft op 9 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires Étrangères, le 25 septembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération dans le domaine de l'exploration et de l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques, et à l'Annexe, signés à Moscou le 20 décembre 2000", a donné le 9 octobre 2003 l'avis suivant:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het "Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Russische Federatie betreffende de samenwerking op het gebied van de verkenning en het gebruik van de ruimte voor vreedzame doeleinden".

Dat akkoord regelt een aantal aspecten van de samenwerking tussen België en Rusland, zowel op het vlak van de verkenning en het gebruik van de ruimte, als op het vlak van de toepassing van ruimtetechnieken en -technologieën.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. Over het in het om advies voorgelegde ontwerp bedoelde akkoord is uitsluitend onderhandeld namens de federale overheid en dat akkoord wordt enkel aan de federale wetgevende kamers ter goedkeuring voorgelegd. De federale regering is immers, zoals blijkt uit de memorie van toelichting, van oordeel dat die goedkeuring op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 6*bis*, § 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. Het akkoord zou derhalve geen gemengd verdrag zijn in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet, aangezien het enkel betrekking zou hebben op een aangelegenheid die tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Het voornoemde artikel 6*bis*, § 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 6*bis*, § 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 het akkoord uitmaakt, is het akkoord in dermate ruime termen gesteld dat het ook andere domeinen dan dat van het wetenschappelijk ruimtevaartonderzoek of zelfs de ruimtevaart in het algemeen bestrijkt, waarvan sommige behoren tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.

In artikel 1, waar het voorwerp van het akkoord in het algemeen wordt aangegeven, is reeds sprake van de "toepassing van ruimtetechnieken en -technologieën voor vreedzame doeleinden". Uit de concretisering van het voorwerp van het akkoord in artikel 3 ervan, blijkt nog duidelijker dat het akkoord raakt of kan raken aan de bevoegdheden van de gewesten en zelfs van de gemeenschappen.

Zo kan het akkoord raken aan de gewestelijke bevoegdheid inzake het economisch beleid (artikel 6, § 1, VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), met name in de mate dat het betrekking heeft op de "valorisatie van de afgeleide producten van de ruimtetechnieken en -technologieën" (artikel 3, 1, tiende streepje, van het akkoord), op de "uitwerking en de realisatie van gezamenlijke projecten, gebruik makend van de (...) industriële basis" (artikel 3, 2, eerste streepje, van het akkoord) en op de uitwisseling van "ontwikkelingsactiviteiten" en van "materialen en installaties uit de verschillende domeinen van de (...) ruimtetechnieken en -technologieën" ¹.

In de mate dat het akkoord niet alleen betrekking heeft op het wetenschappelijk onderzoek dat in de ruimte zelf gebeurt, maar ook op het wetenschappelijk onderzoek dat gebruik maakt van de in de ruimte ingezamelde

¹Dat 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 tot vervollediging van de federale Staatsstructuur zou leiden (zie Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 31).

gegevens ², raakt het ook aan de gewestbevoegdheden inzake het wetenschappelijk onderzoek (artikel 6bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Voorts heeft het akkoord ook betrekking op de "uitwerking en realisatie van gezamenlijke projecten, gebruik makend van (...) de wetenschappelijke basis" (artikel 3, 2, eerste streepje), op de "uitwisseling van wetenschappelijke informatie en technieken en van experimentele gegevens" (artikel 3, 2, tweede streepje) en op de "opleiding en de uitwisseling van wetenschappers, technici en andere specialisten" (artikel 3, 2, vierde streepje). In zoverre ook onderwijsinstellingen bij die samenwerking worden betrokken - 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 het ter instemming voorgelegde akkoord te beschouwen valt als een gemengd verdrag dat niet alleen door de federale wetgever moet worden goedgekeurd (artikel 167, § 2, van de Grondwet), 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 ³.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

²Zie in dit verband onder meer artikel 3, 2, tweede streepje, van het akkoord, dat een ruime draagwijdte lijkt te hebben.

³Dat 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.

Opschrift en artikel 2

Het goed te keuren akkoord is blijkens de bewoordingen van zijn opschrift een "akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Russische Federatie".

Hoewel van het opschrift van het akkoord niet anders dan in dezelfde bewoordingen melding kan worden gemaakt in het opschrift en in artikel 2 van het ontwerp, wordt hier opnieuw de gelegenheid te baat genomen om erop te wijzen dat, zo verdragen weliswaar worden gesloten door de daartoe bevoegde organen van de uitvoerende macht, zij dit doen namens de rechtspersonen waarvan zij de uitvoerende macht zijn of voor wie zij optreden. Verdragsluitende partijen zijn hier dan ook de Belgische Staat en de Russische Federatie (en bijgevolg niet de Regering van het Koninkrijk België ⁴ en de Regering van de Russische Federatie).

⁴Overigens is het krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet de Koning die de verdragen sluit en niet de Regering.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'"Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération dans le domaine de l'exploration et de l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques".

Cet accord règle un certain nombre d'aspects de la coopération entre la Belgique et la Russie, tant en ce qui concerne l'exploration et l'utilisation de l'espace qu'en ce qui concerne l'application des techniques et technologies spatiales.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

1. L'accord visé par le projet soumis pour avis a uniquement été négocié au nom du gouvernement fédéral et n'est soumis qu'à l'approbation des seules chambres législatives fédérales. En effet, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, le gouvernement fédéral estime que, en vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution, combiné à l'article 6*bis*, § 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. L'accord ne serait donc pas un traité mixte au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution, dès lors qu'il porterait uniquement sur une matière qui relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

L'article 6*bis*, § 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 6*bis*, § 1^{er}, 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 l'accord, celui-ci est rédigé en des termes tellement larges qu'il s'étend également à d'autres domaines que celui de la recherche spatiale scientifique, voire celui de la navigation spatiale en général, dont certains relèvent des compétences dévolues aux communautés et aux régions.

L'article 1^{er}, qui définit en général l'objet de l'accord, fait déjà état de l'"application des techniques et technologies spatiales à des fins pacifiques". La concrétisation de l'objet de l'accord, en son article 3, montre encore plus clairement que l'accord se rapporte ou peut se rapporter aux compétences des régions et même des communautés.

C'est ainsi que l'accord peut concerner la compétence régionale en matière de politique économique (article 6, § 1^{er}, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980), notamment dans la mesure où il porte sur la "valorisation des dérivés des techniques et technologies spatiales" (article 3, 1, dixième tiret, de l'accord), sur l'"élaboration et la réalisation de projets conjoints impliquant l'utilisation de la base (...) industrielle" (article 3, 2, premier tiret, de l'accord) et sur la fourniture mutuelle de "travaux de développement" et de "matériaux et équipements relatifs aux différents domaines (...) des techniques et technologies spatiales" ⁵.

Dans la mesure où l'accord ne porte pas uniquement sur la recherche scientifique réalisée dans l'espace même, mais également sur la recherche scientifique qui

5

L'exposé des motifs se rapportant au projet de loi spéciale qui allait devenir la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État 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).

utilise les données recueillies dans l'espace ⁶, il concerne également les compétences régionales en matière de recherche scientifique (article 6*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Par ailleurs, l'accord a également trait à l'"élaboration" et à la "réalisation de projets conjoints impliquant (...) l'utilisation de la base scientifique" (article 3, 2, premier tiret), à la "fourniture mutuelle d'informations scientifiques et techniques" ainsi que de "données expérimentales" (article 3, 2, deuxième tiret) et à la "formation" et aux "échanges de scientifiques, de techniciens et d'autres spécialistes" (article 3, 2, quatrième tiret). 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 -, l'accord se rapporte également à l'enseignement, une matière qui relève en grande partie des communautés (article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution).

3. Il y a lieu, dès lors, de conclure de ce qui précède que l'accord soumis 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, § 1^{er}, 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 ⁷.

6

Voir, à ce propos, notamment l'article 3, 2, deuxième tiret, de l'accord qui a, semble-t-il, une portée étendue.

⁷Au demeurant, cet accord de coopération, conclu sur le fondement de l'article 92*bis*, § 4*ter*, alinéa 1^{er}, 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 TEXTEIntitulé et article 2

Selon les termes de son intitulé, l'accord soumis pour assentiment est un "accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie".

Bien que dans l'intitulé et à l'article 2 du projet, il ne puisse être fait mention, autrement qu'en ces mêmes termes, de l'intitulé de l'accord, l'occasion est à nouveau mise à profit pour souligner que si des traités sont certes conclus par les organes compétents du pouvoir exécutif, ceux-ci le font au nom des personnes morales dont ils constituent le pouvoir exécutif ou pour qui ils agissent. Les parties contractantes sont dès lors, dans le cas présent, l'État belge et la Fédération du Russie (et par conséquent pas le Gouvernement du Royaume de Belgique ⁸ et le Gouvernement de la Fédération de Russie).

8

Du reste, l'article 167, § 2, de la Constitution prévoit que c'est le Roi et non le Gouvernement qui conclut les traités.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'État,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

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. W. PAS, auditeur.

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. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME