

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.067/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 april 2004 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 volgende internationale akten: Aanvullende Overeenkomst nr. 5 bij de Overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Koninkrijk België betreffende de gezamenlijke uitvoering van een programma voor de observatie van de aarde, en Bijlage; en Wijziging nr. 1 in de Aanvullende Overeenkomst nr. 4 tussen de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Koninkrijk België betreffende de gezamenlijke uitvoering van een programma voor de observatie van de aarde, gedaan te Parijs op 21 juni 2001", heeft op 18 mei 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot goedkeuring, enerzijds, van een aanvullende overeenkomst bij de overeenkomst "tussen de regering van de Franse Republiek en de regering van het Koninkrijk België betreffende de gezamenlijke uitvoering van een programma voor de observatie van de aarde", en bijlage, en anderzijds, van een wijziging in de aanvullende overeenkomst nr. 4 met hetzelfde opschrift.

De eerste overeenkomst beoogt de ontwikkeling, in het raam van het bestaande ruimtevaartonderzoek ter uitvoering van de basisovereenkomst van 20 juni 1979, van een nieuw programma ("Vegetatie 2").

De tweede overeenkomst betreft het bedrag en het betalingsschema van de Belgische bijdrage in de kosten voor het lanceren en het in de baan brengen van de satelliet SPOT 5.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

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 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.

2. De wijziging van de aanvullende overeenkomst nr. 4 betreft slechts de financiering, door de federale overheid, van het lanceren en het in een baan brengen van de SPOT 5-satelliet, en behoort als dusdanig uitsluitend tot de federale bevoegdheid.

.../...

3. De aanvullende overeenkomst nr. 5 is gericht op de verwezenlijking van het programma "VEGETATIE-2" en op het gebruik van de gegevens ervan. Uit de beschrijving van dat programma, dat een voortzetting is van het programma "VEGETATIE-1", blijkt dat het onder meer is gericht op het verzamelen van gegevens die nuttig zijn voor het landbouw- en milieubeleid.

Met betrekking tot die overeenkomst, die een uitbreiding is van de overeenkomsten 1 tot 4, kunnen mutatis mutandis dezelfde opmerkingen worden gemaakt als in het advies 28.340/1 ⁽¹⁾ en die luiden:

"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 ruimtevaartonderzoek 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 satellietssystemen 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

⁽¹⁾ Parl. St., Senaat, 2003-2004, nr. 401/1, 41-44.

8 augustus 1980)⁽²⁾ 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 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 "vegetatieprogramma" 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⁽³⁾, 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

(2) 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.

(3) 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 inwerkingtreding 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".

aanvullende 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)".

Conclusie is dan ook dat de aanvullende overeenkomst nr. 5 te beschouwen is als een gemengd verdrag, dat naast door de federale wetgever (artikel 167, § 2, van de Grondwet) ook door de bevoegde gewestwetgevers moet worden goedgekeurd (artikel 167, § 3, van de Grondwet en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.067/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 28 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment aux actes internationaux suivants: Avenant n° 5 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique concernant l'exécution en commun d'un programme d'observation de la terre, et Annexe; et Amendement n° 1 à l'Avenant n° 4 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique concernant l'exécution en commun d'un programme d'observation de la terre, faits à Paris le 21 juin 2001", a donné le 18 mai 2004 l'avis suivant:

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment, d'une part, à un avenant à l'accord "entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume de Belgique concernant l'exécution en commun d'un programme d'observation de la terre", et annexe et, d'autre part, à un amendement à l'avenant n° 4 portant le même intitulé.

L'avenant entend développer un nouveau programme ("Vegetation 2") dans le cadre de la recherche spatiale actuellement effectuée en exécution de l'accord de base du 20 juin 1979.

L'amendement concerne le montant et l'échéancier de la contribution belge aux frais de lancement et de mise à poste du satellite SPOT 5.

COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR FÉDÉRAL

1. L'avenant et l'amendement 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. L'avenant et l'amendement ne seraient donc pas des traités mixtes au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution, dès lors qu'ils porteraient uniquement sur une matière qui relève de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

2. L'amendement à l'avenant n° 4 concerne uniquement le financement, par l'autorité fédérale, du lancement et de la mise à poste du satellite SPOT 5 et relève à ce titre exclusivement de la compétence fédérale.

.../...

3. L'avenant n° 5 tend à la réalisation du programme "VEGETATION-2" et à l'utilisation de ses données. Le descriptif de ce programme, qui fait suite au programme "VEGETATION-1", montre que le nouveau programme vise entre autres à recueillir des données utiles à la politique agricole et de l'environnement.

En ce qui concerne cet avenant, qui est une extension des avenants 1 à 4, les mêmes observations peuvent être formulées que dans l'avis 28.340/1 ⁽¹⁾ moyennant les adaptations nécessaires. Ces observations étaient les suivantes:

"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 1^{er}, 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, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du

⁽¹⁾ Doc. parl., Sénat, 2003-2004, n° 401/1, 41-44.

8 août 1980)⁽²⁾ et la politique des débouchés et des exportations (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

À 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, § 1^{er}, II, 1°, de l'article 6, § 1^{er}, III, 2°, et de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 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'Établissement 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, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980⁽³⁾, 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.

(2) 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.

(3) 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".

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

En conclusion, dès lors, l'avenant n° 5 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 (article 167, § 3, de la Constitution et article 16, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME