



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.119/VR
van 26 maart 2015

avis 57.119/VR
du 26 mars 2015

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Samenwerkingsovereenkomst
inzake satellietnavigatie tussen
de Europese Unie en haar
Lidstaten en het Koninkrijk
Noorwegen, gedaan te Brussel
op 22 september 2010'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord de
coopération concernant la
navigation par satellite entre
l'Union européenne et ses Etats
membres et le Royaume de
Norvège, fait à Bruxelles le
22 septembre 2010'

Op 12 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Samenwerkingsovereenkomst inzake satellietnavigatie tussen de Europese Unie en haar Lidstaten en het Koninkrijk Noorwegen, gedaan te Brussel op 22 september 2010'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 26 maart 2015. De kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, Michel TISON, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON en Wim GEURTS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur, en Dries VAN EECKHOUTTE en Tim CORTHAUT, auditers.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 maart 2015.

*

Le 12 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante cinq jours^(**), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de coopération concernant la navigation par satellite entre l'Union européenne et ses Etats membres et le Royaume de Norvège, fait à Bruxelles le 22 septembre 2010'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 26 mars 2015. Les chambres étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, Michel TISON, Christian BEHRENDT et Marianne DONY assesseurs, et Bernadette VIGNERON et Wim GEURTS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Anne VAGMAN, premier auditeur, et Dries VAN EECKHOUTTE et Tim CORTHAUT, auditers.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mars 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1.1. Het voorontwerp strekt ertoe instemming te verlenen met de Samenwerkingsovereenkomst inzake satellietnavigatie tussen de Europese Unie en haar Lidstaten en het Koninkrijk Noorwegen, gedaan te Brussel op 22 september 2010 (hierna “de Overeenkomst” genoemd).

1.2. Over de algemene achtergrond van die overeenkomst wordt de memorie van toelichting het volgende gesteld:

“In tegenstelling tot de huidige satellietnetwerken voor radionavigatie (GPS - Global Positioning System, positiebepaling van gebruikers op aarde via satelliet) - het Russische GLONASS, het Amerikaanse NAVSTAR, die voor militaire doeleinden werden ontwikkeld, en de Chinese satellietconstellatie BEIDOU/COMPASS -, is GALILEO het eerste netwerk dat voor civiele doeleinden werd gebouwd. Voor civiele behoeften is GALILEO het enige alternatief voor het Amerikaanse monopolie: zo kan Europa volledig onafhankelijk zijn op het stuk van satellietnavigatie. Satellietnavigatie werkt met standaard navigatiesystemen in de lucht en op zee en het is dan ook niet moeilijk zich de gevolgen voor te stellen van een vrijwillige of onvrijwillige verbreking van de verbinding. Het geavanceerde GALILEO-systeem is bovendien complementair aan het huidige GPS-systeem.

GALILEO werkt volgens een optimale constellatie van dertig satellieten (27 operationele satellieten en 3 reservesatellieten) en van aardstations die positiegegevens uitzenden naar gebruikers in tal van sectoren zoals vervoer (positiebepaling van voertuigen, routebepaling, snelheidscontrole, geleidingssystemen, enz.), sociale diensten (hulp aan mensen met een handicap of bejaarden), justitie en douane (grenscontroles), openbare werken (geografische informatiesystemen), reddingsoperaties of vrijetijd (gidssysteem op zee en in de bergen, enz.).

De werking stoelt op een eenvoudig principe : de satellieten van de constellatie zijn uitgerust met een atoomklok die de tijd zeer nauwkeurig meet. Ze zenden gepersonaliseerde signalen uit waarbij het tijdstip wordt geregistreerd waarop de satelliet het signaal uitzendt. In de ontvanger op aarde, bijvoorbeeld een mobiele telefoon, zijn de precieze coördinaten opgeslagen van de omloopbanen van alle satellieten van de constellatie. De ontvanger leest het signaal in en kan zo bepalen van welke satelliet het afkomstig is, hoeveel tijd het nodig had om de weg tot de ontvanger af te leggen en zo de afstand tot de satelliet berekenen. Wanneer een ontvanger op aarde tegelijk signalen van ten minste vier satellieten ontvangt, kan hij zijn exacte positie bepalen.

Satellietnavigatie is een van de belangrijkste industriële sectoren van de XXIe eeuw. Met het Europees satellietnavigatiesysteem GALILEO verdedigt Europa zijn aandeel in een belangrijke globale markt waarvan aanzienlijke economische voordelen te verwachten zijn.

De inbedrijfstelling van Galileo is na 2014 gepland met een eerste constellatie van 18 satellieten.

Met deze constellatie kunnen voorlopig drie diensten worden aangeboden, namelijk:

- open dienstverlening voor normale navigatie-applicaties (versterkt GPS-systeem),
- zoek- en hulpdiensten voor reddingsoperaties
- publiek gereguleerde, versleutelde dienst voor de overheid (PRS).”

1.3. De inhoud van de overeenkomst wordt in de memorie van toelichting voorts samengevat als volgt:

“3. SAMENVATTING VAN DE OVEREENKOMST

De overeenkomst voorziet in samenwerkingsactiviteiten op het gebied van het radiospectrum, grondfaciliteiten van Europese GNSS, beveiliging, de uitwisseling van gerubriceerde informatie, exportcontrole, publiek gereguleerde dienst en internationale samenwerking. De samenwerking wordt geregeld door 5 beginselen:

1) De Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) vormt de basis voor de samenwerking. De EER-overeenkomst slaat niet op het gebied van satellietnavigatie. Op basis van deze overeenkomst kunnen de beginselen uit de EER-overeenkomst worden uitgebreid tot dit gebied.

2) De vrijheid om satellietnavigatiediensten te verlenen op de grondgebieden van de partijen.

3) De vrijheid om alle Galileo- en EGNOS-diensten, inclusief publiek gereguleerde dienst (PRS), te gebruiken.

4) Samenwerking in GNSS-beveiligingsaangelegenheden door het nemen en handhaven van gelijkwaardige GNSS-beveiligingsmaatregelen zowel in de Unie als in Noorwegen.

5) Naleving van de internationale verplichtingen met betrekking tot grondfaciliteiten van Europese GNSS.

Als lid van het Europees Ruimteagentschap leverde Noorwegen reeds een technische en financiële bijdrage tijdens de ontwikkelingsfase van het Galileo- en het EGNOS-programma. Bovendien gaf het zijn voornemen te kennen om binnen zijn rechtsgebied tijdig maatregelen vast te stellen en te handhaven die voorzien in een gelijkwaardig niveau van beveiliging en veiligheid als die welke in de Europese Unie van toepassing zijn. Zo zal Noorwegen formeel een nauwe samenwerking tot stand brengen met betrekking tot alle aspecten van de Europese GNSS-programma's. Op basis van deze overeenkomst kan Noorwegen worden beschouwd als een staat die volwaardig aan de Europese GNSS-programma's deelneemt. Noorse bedrijven kunnen in de toekomst deelnemen aan offerte-aanvragen in het kader van deze programma's, zelfs voor activiteiten waarvoor bijzondere veiligheidsmaatregelen nodig zijn, zoals de uitwisseling van gerubriceerde informatie. Dankzij de overeenkomst zullen Noorse bedrijven bepaalde niche-technologieën voor Galileo mogen leveren en zal Noorwegen op een actievare wijze deelnemen aan de instellingen en comités die deel uitmaken van de bestuursstructuur van het programma. Noorwegen zal 70 miljoen euro bijdragen aan de financiering van het programma.

Op basis van deze overeenkomst kan de Europese Commissie bovendien grondstations voor Galileo installeren in Noorwegen, op Spitzbergen en in de arctische en antarctische gebieden van Noorwegen. Noorwegen verbindt zich ertoe de radiofrequenties van Galileo te beschermen tegen verstoring en interferentie en de grondfaciliteiten van Galileo te beschermen tegen indringing.

Op basis van deze overeenkomst versterken Noorwegen, de Unie en haar lidstaten verder de samenwerking door de op satellietnavigatie toepasselijke bepalingen van de EER-overeenkomst aan te vullen. Deze overeenkomst bevestigt het streven van de EU naar een grotere internationale samenwerking.

Dit soort overeenkomsten effenen de weg voor grotere ambities in de ruimte die op hun beurt tot uiting komen in een 'ruimte'opleiding van de Raad van de Europese Unie

overeenkomstig artikel 189 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en in een geleidelijke communautarisering van het Europees Ruimteagentschap (ESA) dat via een tussenstap zou moeten uitgroeien tot een EU-agentschap.”

BEVOEGDHEID

2.1 De vraag rijst of de federale Staat wel als enige bevoegd is om de aangelegenheid te regelen waarop de overeenkomst van toepassing is.

2.2. In dat verband moet worden gewezen op de redactie van artikel 8 van de overeenkomst:

“[1.] Om de toepassing van een uniform beleid van exportcontroles en non-proliferatie betreffende Galileo tussen de partijen te verzekeren, bevestigt Noorwegen zijn voornemen om binnen zijn rechtsgebied tijdig maatregelen te nemen en te handhaven die een gelijkwaardig niveau van exportcontrole en niet-proliferatie van Galileo-technologieën, -data en -artikelen verzekeren als die welke in de Unie en haar lidstaten van toepassing zijn.

2. Mocht zich een gebeurtenis voordoen waarbij een dergelijk gelijkwaardig niveau van exportcontrole en non-proliferatie niet kan worden bereikt, dan voeren de partij en overleg om de situatie te verhelpen. In voorkomend geval kan de reikwijdte van de samenwerking in deze sector dienovereenkomstig worden aangepast.”

De inhoud van die bepaling moet in verband worden gebracht met de bevoegdheid van de gewesten inzake vergunningen voor de in-, uit- en doorvoer van producten en technologieën voor tweërlei gebruik (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).¹

2.3. Gelet op het voorgaande is het voorliggende verdrag een gemengd verdrag waarmee niet enkel de federale overheid, maar ook de gewesten moeten instemmen.

3.1 In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier is geen enkel spoor te vinden omtrent de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van het verdrag door de Werkgroep Gemengde Verdragen (hierna: WGV) en de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (hierna: ICBB). Hierover om uitleg gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het eerste akkoord Galileo-China van 2003 (“eerste generatie Galileo-akkoorden”) werd als exclusief federaal bestempeld, analyse die ook werd gevolgd door de Raad van State. Alle ernavolgende akkoorden inzake Galileo werden verder behandeld op basis van dit precedent. Algemeen wijzigt dit Akkoord niets aan de EU- en Lidstaten-lusten en -lasten. Het omschrijft enkel onder welke voorwaarden Noorwegen (ESA-Lidstaat, en ter beschikking stelling van enkele grondstations voor Galileo) zich hierbij kan aansluiten.”

¹ In verband met het begrip producten en technologieën voor tweërlei gebruik wordt verwezen naar de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 12 augustus 2003 ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’ (inzonderheid *Parl.St.* Senaat 2003, nr. 3-89/1, 2 en 3) alsook naar verordening (EG) 1334/2000 van de Raad van 22 juni 2000 ‘tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer van producten en technologie voor tweërlei gebruik’ (inzonderheid bijlage 7) en naar verordening (EG) 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 ‘tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik’ (inzonderheid bijlage 7), waarbij de voornoemde verordening 1334/2000 wordt opgeheven.

3.2. Ingevolge de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’ (hierna: het samenwerkingsakkoord), evenals onderdeel 4 van de toelichting erbij – toelichting die ingevolge artikel 20 van het samenwerkingsakkoord er integraal deel van uitmaakt – stelt de ICBB op voorstel van de WGV, het al dan niet gemengde karakter van een verdrag vast. Dit moet in een zo vroeg mogelijke fase gebeuren, namelijk voorafgaand aan de onderhandelingen en de ondertekening, en *a fortiori* minstens voorafgaand aan de parlementaire goedkeuring van het betrokken verdrag.

3.3. Uit de met betrekking tot het voorgelegde verdrag gevolgde handelwijze lijkt te moeten worden afgeleid dat men ervan uitgegaan is dat de federale overheid voorafgaand, op een eenzijdige wijze het betrokken verdrag als al dan niet gemengd vermog te kwalificeren en gelet op die kwalificatie vermog te bepalen of een verdrag al dan niet dient te worden voorgelegd aan de WGV en de ICBB.²

Met die interpretatie wordt evenwel eraan voorbijgegaan dat de tussenkomst van de WGV en de ICBB juist tot doel heeft om in onderling overleg het al dan niet gemengde karakter van een verdrag vast te stellen. Het uitgangspunt daarbij is een “zo ruim mogelijk[e]”³ wederzijdse informatieplicht, waarbij op basis van “nauwe en permanente coördinatie”⁴ door de ICBB op voorstel van de WGV dat karakter van het verdrag wordt vastgesteld.⁵ Het zonder meer toekennen van een voorafgaand beslissingsrecht in hoofde van de federale overheid zou inhouden dat deze overheid eenzijdig het overleg- en samenwerkingsmechanisme waarin het samenwerkingsakkoord voorziet, kan omzeilen of uithollen, wat op gespannen voet zou staan met de basisbeginselen betreffende de organisatie van het beleid inzake de buitenlandse betrekkingen.⁶ Een dergelijke interpretatie doet immers afbreuk aan de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten op internationaal vlak en kan ook een negatieve weerslag hebben op de coherentie van het Belgische buitenlandse beleid, in het licht waarvan de informatie- en overlegregelingen op het vlak van het buitenlands beleid mede moeten worden gezien.⁷ Deze mechanismen moeten er immers voor zorgen dat in het raam van verdragsonderhandelingen intern overlegde Belgische posities worden ingenomen door voldoende gemandateerde Belgische delegaties.⁸

² Voor die zienswijze kan steun worden gezocht in artikel 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord, dat luidt: “Zodra de federale Regering het inzicht heeft bilaterale of multilaterale onderhandelingen met het oog op het opstellen van een verdrag, dat niet uitsluitend betrekking heeft op de aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen, de Gewesten of de Federale Staat door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn, wordt de Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid hiervan onverwijld in kennis gesteld.” Ook in onderdeel 4, vijfde alinea, eerste streepje, van de toelichting bij het samenwerkingsakkoord wordt hiervan gewag gemaakt.

³ Onderdeel 4, vierde alinea, van de toelichting (“Het is duidelijk dat de informatiefase zo ruim mogelijk moet worden gezien”).

⁴ Onderdeel 2, tweede alinea, van de toelichting bij het samenwerkingsakkoord.

⁵ Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord.

⁶ Zie voor een globaal overzicht J. VELAERS, “*In foro interno et in foro externo*”: de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten”, in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Brussel, De Boeck en Larcier, 2006, 3-38.

⁷ Zie in dit verband *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr. 100-16/1°, 2 en nr. 100-16/2°, 5.

⁸ Zie artikel 4 van het samenwerkingsakkoord.

Gelet op wat hiervoor is opgemerkt, zou enkel kunnen worden aangenomen dat de federale overheid vrijgesteld is van de plicht tot het voorleggen van het betrokken verdrag aan de WGV en de ICBB wanneer er klaarblijkelijk geen twijfel kan bestaan over het niet-gemengde karakter van het door de federale overheid te sluiten verdrag. Dat is in dit geval evenwel niet zo.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP EN VAN DE OVEREENKOMST

4. De tekst van het voorontwerp en van de overeenkomst geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1.1. L'avant-projet a pour objet de porter assentiment à l'Accord de coopération concernant la navigation par satellite entre l'Union européenne et ses États membres et le Royaume de Norvège, fait à Bruxelles le 22 septembre 2010 (ci-après : « l'accord »).

1.2. L'exposé des motifs relève ce qui suit quant au contexte général dans lequel cet accord se situe :

« Contrairement aux seuls réseaux de satellites de radionavigation existant actuellement (GPS = Global Positioning System, positionnement d'utilisateurs terrestres par satellite), les systèmes russe, GLONASS, américain, NAVSTAR, développés à des fins militaires, et avec les constellations chinoises BEIDOUN/COMPASS, GALILEO est le premier à être construit pour satisfaire les besoins civils. Face à notre demande civile, l'unique alternative au monopole américain est GALILEO : ainsi, l'Europe aura la garantie de l'indépendance totale dans la navigation par satellite. La navigation par satellite étant un standard sur mer et dans l'air, on peut s'imaginer facilement les conséquences d'une rupture de la liaison, volontaire ou involontaire. Le système avancé GALILEO assure, par ailleurs une complémentarité avec le système actuel GPS.

GALILEO repose sur une constellation optimale de trente satellites (27 opérationnels et 3 de réserve) et des stations terrestres permettant de fournir des informations de positionnement des usagers dans de nombreux secteurs tels que le transport (localisation de véhicules, recherche d'itinéraire, contrôle de la vitesse, systèmes de guidage, etc.), les services sociaux (aide aux handicapés ou aux personnes âgées), la justice et les douanes (contrôles frontaliers), les travaux publics (systèmes d'information géographique), le sauvetage de personnes en détresse ou les loisirs (orientation en mer et en montagne, etc.).

Le principe de fonctionnement est simple: les satellites de la constellation sont équipés d'une horloge atomique mesurant le temps avec une extrême précision. Ils émettent des signaux personnalisés indiquant leur heure de départ du satellite. Le récepteur au sol, intégré par exemple dans un téléphone portable, possède pour sa part en mémoire les coordonnées précises des orbites de tous les satellites de la constellation. Il peut ainsi en lisant le signal qui arrive reconnaître le satellite émetteur, déterminer le temps mis par le signal pour arriver jusqu'à lui et donc calculer la distance qui le sépare du satellite. Dès qu'un récepteur au sol reçoit les signaux d'au moins quatre satellites simultanément, il peut calculer sa position exacte.

Le secteur de la navigation par satellites est l'un des principaux secteurs industriels du XXI^e siècle. Moyennant le système européen de navigation par satellite GALILEO, l'Europe garantit ses parts dans un marché d'une importance globale, dont les retombées économiques escomptées sont importantes.

Il est prévu que Galileo commence à fonctionner après 2014 avec une constellation initiale de 18 satellites.

Cette constellation permettra d'assurer trois services préliminaires, à savoir :

- le service ouvert pour les applications normales de navigation (GPS renforcé),
- le service de recherche et secours pour les opérations de secours et
- le service public réglementé, crypté, destiné à être utilisé par les autorités (PRS) ».

1.3. Le contenu de l'accord se trouve par ailleurs résumé dans l'exposé des motifs comme suit :

« 3. RESUME de l'ACCORD

Cet accord prévoit des activités de coopération en matière de spectre radioélectrique, d'installations au sol des GNSS européens, de sécurité, d'échange d'informations classifiées, de contrôle des exportations, du service public réglementé et de coopération internationale. Cette coopération sera régie dans le respect de 5 principes :

1) L'utilisation de l'accord sur l'Espace Economique Européen (EEE) comme base de coopération. L'accord sur l'EEE n'englobe pas le domaine de la navigation par satellite. Le présent accord permet donc d'étendre les principes énoncés dans l'accord sur l'EEE à ce domaine.

2) La liberté de fournir des services de navigation par satellite sur les territoires des parties.

3) La liberté d'utiliser tous les services Galileo et EGNOS, y compris le service public réglementé (PRS).

4) Une coopération sur les questions de sécurité liées au GNSS par l'adoption et l'application de mesures de sécurité équivalentes dans l'Union et la Norvège.

5) Le respect des obligations internationales en ce qui concerne les installations au sol des GNSS européens.

En tant que membre de l'Agence spatiale européenne la Norvège a déjà contribué sur les plans technique et financier à la phase de développement des programmes Galileo et EGNOS. Elle a par ailleurs exprimé l'intention d'adopter et d'appliquer en temps voulu dans sa juridiction des mesures qui assurent un niveau de sécurité et de sûreté équivalent à celui qui existe dans l'Union européenne. La Norvège établira ainsi formellement une collaboration étroite portant sur tous les aspects des programmes GNSS européens. Cet accord permettra donc à la Norvège d'être considérée comme un Etat participant à part entière aux programmes GNSS européens. Les acteurs industriels norvégiens pourront à l'avenir participer aux appels d'offres menés dans le cadre de ces programmes, même pour des activités nécessitant des mesures particulières en matière de sécurité, comme l'échange d'information classifiée. Avec cet accord, les industries norvégiennes seront autorisées à fournir certaines technologies de niche pour Galileo et la Norvège sera plus activement impliquée dans les institutions et les comités qui participent à la gouvernance du programme. La Norvège contribuera à hauteur de 70 M€ au financement du programme.

De plus, sur la base de cet accord, la Commission européenne est en mesure d'installer des stations terrestres pour Galileo en Norvège ; dans l'île du Spitzberg, et sur les territoires arctique et antarctique de la Norvège. Cette dernière s'engage à protéger les fréquences radio de Galileo de toute interruption et de toute interférence et à protéger les installations terrestres de Galileo de toute intrusion.

Par cet accord la Norvège, l'Union et ses Etats membres renforcent encore la coopération en complétant les dispositions de l'accord sur l'EEE applicables à la navigation par satellite. Cet accord confirme l'ambition que nourrit l'UE de stimuler davantage la coopération internationale autour d'elle.

Ce renforcement de l'ambition spatiale se concrétise par ce genre d'accord, mais aussi par la création d'une formation 'Espace' du Conseil de l'Union européenne, sur base de l'article 189 du Traité sur l'Union Européenne, et une progressive communautarisation

de l'Agence Spatiale européenne (ESA), qui devrait évoluer via une phase intérimaire vers une agence de l'UE ».

COMPÉTENCE

2.1 La question se pose de savoir si l'État fédéral est bien le seul compétent pour régler la matière régie par l'accord.

2.2. À cet égard, il convient de relever que l'article 8 de l'accord est ainsi rédigé :

« 1. Afin de garantir l'application, entre les parties, d'une politique uniforme de contrôle des exportations et de non-prolifération en ce qui concerne Galileo, la Norvège confirme son intention d'adopter et d'appliquer en temps voulu, dans sa juridiction, des mesures qui assurent un niveau de contrôle des exportations et de non-prolifération des technologies, données et biens Galileo équivalent à celui qui existe dans l'Union et dans ses États membres.

2. S'il survient un événement pour lequel un niveau de contrôle des exportations et de non-prolifération équivalent ne peut pas être atteint, les parties procèdent à des consultations afin de remédier à la situation. Le cas échéant, le champ de la coopération dans ce secteur peut être adapté en conséquence ».

L'objet de cette disposition doit être mis en rapport avec la compétence des régions en matière de licences pour l'importation, l'exportation et le transit des produits et de technologies à double usage (article 6, § 1, VI, alinéa 5, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles')¹.

2.3. Eu égard aux considérations qui précèdent, la convention à l'examen est un traité mixte auquel non seulement l'autorité fédérale, mais également les régions doivent donner leur assentiment.

3.1. Dans le dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, on ne trouve aucune trace de la qualification de l'accord quant à la compétence par le Groupe de travail traités mixtes (ci-après : GTTM) et par la Conférence interministérielle Politique étrangère (ci-après : CIPE). Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het eerste akkoord Galileo-China van 2003 ("eerste generatie Galileo-akkoorden") werd als exclusief federaal bestempeld, analyse die ook werd gevolgd door de Raad van State. Alle ernavolgende akkoorden inzake Galileo werden verder behandeld op basis van dit precedent. Algemeen wijzigt dit Akkoord niets aan de EU- en Lidstaten-lusten en -lasten. Het omschrijft enkel onder welke voorwaarden Noorwegen (ESA-Lidstaat, en ter beschikking stelling van enkele grondstations voor Galileo) zich hierbij kan aansluiten ».

¹ Sur la notion de produits et technologies à double usage, il est renvoyé aux travaux préparatoires de la loi spéciale du 12 août 2003 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980' (notamment, *Doc. parl.*, Sénat, SE 2003, 3-89/1, pp. 2 et 3), ainsi qu'au règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil du 22 juin 2000 'instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologie à double usage' (spécialement l'annexe 7), ainsi qu'au règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 'instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage' (spécialement l'annexe 7), lequel a abrogé le règlement n° 1334/2000 précité.

3.2. Selon les articles 3 et 4 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' (ci-après : l'accord de coopération), et le point 4 de ses développements – développements qui, selon l'article 20 de l'accord de coopération, en font partie intégrante – la CIPE, sur la proposition du GTTM, arrête le caractère mixte éventuel d'un traité. Cela doit se faire dès que possible, notamment avant les négociations et la signature, et *a fortiori* au moins préalablement à l'approbation du traité concerné par le parlement.

3.3. Il semble se déduire de la méthode suivie pour le traité à l'examen que l'on a considéré que l'autorité fédérale peut préalablement, unilatéralement, qualifier le traité concerné de mixte ou de non mixte et, au regard de cette qualification, décider s'il doit ou non être soumis au GTTM et à la CIPE ².

Cette interprétation ne tient cependant pas compte du fait que l'objectif de l'intervention du GTTM et de la CIPE est précisément d'arrêter le caractère mixte ou non mixte d'un traité d'une manière concertée. En l'occurrence, le principe de base est qu'un devoir d'information réciproque « [compris] dans le sens le plus large » ³, doit permettre à la CIPE, sur la base d'une « coordination étroite et permanente » ⁴ et sur la proposition du GTTM, d'arrêter ce caractère du traité ⁵. Conférer un droit de décision préalable pur et simple à l'autorité fédérale signifierait que cette autorité pourrait unilatéralement contourner le mécanisme de concertation et de coopération prévu par l'accord de coopération et le vider de sa substance, ce qui méconnaîtrait les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la politique en matière de relations extérieures ⁶. Pareille interprétation méconnaît les compétences des communautés et des régions sur le plan international et peut également avoir une incidence négative sur la cohérence de la politique étrangère de la Belgique, en tant que cette dernière doit notamment éclairer la lecture à faire des dispositifs d'information et de concertation en matière de politique étrangère ⁷. Ces mécanismes doivent en effet garantir que, dans le cadre de négociations conventionnelles, les positions belges ayant fait l'objet d'une concertation interne soient arrêtées par des délégations suffisamment mandatées ⁸.

² On peut trouver un argument en faveur de cette conception dans l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération qui énonce : « Dès que le Gouvernement fédéral envisage d'entamer des négociations bilatérales ou multilatérales ou de participer à de telles négociations en vue de la rédaction d'un traité n'ayant pas exclusivement trait aux domaines attribués par ou en vertu de la Constitution à la compétence des Communautés, des Régions ou de l'État fédéral, il en informe aussitôt la Conférence interministérielle de la Politique étrangère ». Le point 4, alinéa 5, premier tiret, des développements de l'accord de coopération mentionne la même chose.

³ Point 4, alinéa 4, des développements (« Il est évident que la phase d'information doit être comprise dans le sens le plus large »).

⁴ Point 2, alinéa 2, des développements de l'accord de coopération.

⁵ Article 4 de l'accord de coopération.

⁶ Voir pour un aperçu global, J. VELAERS, « 'In foro interno et in foro externo': de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten », in F. Judo et G. Geudens (éds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2006, 3-38.

⁷ Voir à ce sujet *Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-92, n° 100-16/1°, 2 et n° 100-16/2°, 5.

⁸ Voir l'article 4 de l'accord de coopération.

Eu égard à l'observation formulée ci-dessus, on ne pourrait admettre que l'autorité fédérale soit dispensée de l'obligation de soumettre le traité concerné au GTTM et à la CIPE que dans le cas où il n'y aurait manifestement aucun doute relativement au caractère non mixte du traité devant être conclu par l'autorité fédérale. Tel n'est toutefois pas le cas en l'occurrence.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET ET DE L'ACCORD

4. Le dispositif de l'avant-projet et de l'accord n'appelle aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Marnix VAN DAMME