



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.054/1/V
van 28 augustus 2015

over

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Samenwerkingsovereenkomst
tussen de Europese Unie en
haar Lidstaten, enerzijds, en de
Zwitserse Bondsstaat,
anderzijds, inzake de Europese
satellietnavigatieprogramma's,
gedaan te Brussel op
18 december 2013'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.054/1/V
du 28 août 2015

sur

un avant-projet loi 'portant
assentiment à l'Accord de
coopération entre l'Union
européenne et ses États
membres, d'une part, et la
Confédération suisse, d'autre
part, relatif aux programmes
européens de navigation par
satellite, fait à Bruxelles le
18 décembre 2013'

Op 3 augustus 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, inzake de Europese satellietnavigatieprogramma's, gedaan te Brussel op 18 december 2013'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 augustus 2015.

*

Le 3 août 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, relatif aux programmes européens de navigation par satellite, fait à Bruxelles le 18 décembre 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 18 août 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 août 2015.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met de samenwerkingsovereenkomst ‘tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, inzake de Europese satellietnavigatieprogramma’s, gedaan te Brussel op 18 december 2013’ (hierna “de Overeenkomst” genoemd).

3. De overeenkomst waarmee instemming wordt verleend is te vergelijken met de samenwerkingsovereenkomst ‘inzake satellietnavigatie tussen de Europese Unie en haar Lidstaten en het Koninkrijk Noorwegen, gedaan te Brussel op 22 september 2010’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 26 maart 2015 advies 57.119/VR uitbracht.²

Het belangrijkste verschil met de samenwerkingsovereenkomst met Noorwegen is echter dat de Overeenkomst – anders dan wordt voorgehouden in de memorie van toelichting – niet voortbouwt op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: EER-overeenkomst), omdat Zwitserland daar geen partij bij is. Dat verschil impliceert dat voor de samenwerking tussen de Europese Unie (hierna: EU) en haar lidstaten, enerzijds, en Zwitserland, anderzijds, niet kan worden teruggevallen op een bestaand kader, en er dus voor dit geval domeinen en instrumenten voor samenwerking moeten worden uitgewerkt. De keuzes die daarbij werden gemaakt zijn niet zonder gevolgen voor de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de Overeenkomst.

BEVOEGDHEID

4.1. In zijn vergadering van 8 mei 2015 heeft de Werkgroep Gemengde Verdragen de Overeenkomst, alsook de vergelijkbare samenwerkingsovereenkomst met Noorwegen, gekwalificeerd als exclusief federaal. De vraag rijst echter of de federale Staat wel als enige bevoegd is om de aangelegenheid te regelen waarop de overeenkomst van toepassing is.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Adv.RvS 57.119/VR van 26 maart 2015 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’.

4.2. In dat verband moet worden gewezen op artikel 10 van de overeenkomst, dat luidt:

“1. Om de toepassing van een uniform beleid van exportcontrole en non-proliferatie betreffende de Europese GNSS-programma's tussen de partijen te verzekeren, neemt Zwitserland, binnen zijn rechtsgebied en in overeenstemming met zijn nationale wetgeving en procedures, tijdig maatregelen voor exportcontrole en non-proliferatie van technologieën, gegevens en artikelen, en handheeft het deze. Deze maatregelen moeten een niveau van exportcontrole en non-proliferatie verzekeren dat gelijkwaardig is aan dat van de Europese Unie.

2. Mocht zich een gebeurtenis voordoen waarbij een gelijkwaardig niveau van exportcontrole en non-proliferatie als bedoeld in lid 1 van dit artikel niet kan worden bereikt, dan is de procedure van artikel 22 van toepassing.”

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’).³

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

4.4. Ondanks het standpunt van de afdeling Wetgeving in advies 57.119/VR, heeft de Werkgroep Gemengde Verdragen echter de stelling ingenomen dat de Overeenkomst een exclusief federale aangelegenheid betreft, en dit op basis van de volgende redenering:

“Betrokken akkoorden viseren de uitbreiding van het EU-satellietnavigatiesysteem GALILEO tot respectievelijk Noorwegen en Zwitserland. Beide landen, ESA-Lidstaten, willen zich immers mee inschrijven in het gebruik van de GALILEO-toepassingen. Hiertoe was het noodzakelijk een aantal voorzieningen te treffen opdat zij op voet van gelijkheid met de EU-Lidstaten kunnen deelnemen aan het programma.

Betrokken akkoorden brengen geen nieuwe verplichtingen voor de EU-Lidstaten (i.e. ook België en zijn gefedereerde entiteiten) met zich mee; zij behandelen alleen die domeinen waarin van beide partners, de EU en de betrokken derde landen, samenwerking is vereist en t.a.v. derden welk wetgevend kader zij hiertoe dienen te verzekeren.”

4.5. Met die zienswijze kan niet worden ingestemd.

4.5.1. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de voorliggende samenwerkingsovereenkomst geen loutere verbintenis is tussen de EU en Zwitserland. Het gaat wel degelijk om een gemengd verdrag, met financiële consequenties voor alle deelnemende

³ 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) nr. 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) nr. 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 (EG) nr. 1334/2000 wordt opgeheven.

staten. Bovendien is België als partij vertegenwoordigd in het gemengd comité opgericht bij artikel 20.⁴

4.5.2. In de tweede plaats lijkt de Werkgroep Gemengde Verdragen ervan uit te gaan dat als de verplichtingen die uit de Overeenkomst voortvloeien in hoofdzaak op de EU rusten, de deelstaten erdoor niet geraakt worden. De bevoegdheid van de deelstaten of van de federale overheid hangt echter niet af van de mate waarin zij effectief participeren in de uitoefening van de aan de EU overgedragen bevoegdheden, maar van de vraag of de aangelegenheid in kwestie volgens de Belgische constitutionele regels tot de bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten behoort. Zelfs al zou een verdragsaangelegenheid in de praktijk volledig worden bestierd door de EU, dan nog moet worden opgemerkt dat de interne bevoegdheidsverdeling relevant is voor de wijze waarop het inhoudelijke standpunt dat België in de relevante organen zal innemen tot stand komt.⁵

4.6. Nu is vastgesteld dat bepaalde van de aangelegenheden waarop de Overeenkomst betrekking heeft – met name de samenwerking inzake exportcontrole van *dual use goods* – tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, moeten ook die mee instemmen met de voorliggende samenwerkingsovereenkomst.

Overigens is de instemming van de gewesten ook vereist gelet op artikel 8 van de Overeenkomst, dat niet voorkomt in de samenwerkingsovereenkomst met Noorwegen, en betrekking heeft op de industriële samenwerking, wat onder de gewestelijke bevoegdheden inzake economisch beleid valt.⁶

⁴ Weliswaar bestaat het gemengd comité overeenkomstig artikel 27, lid 2, tweede alinea, van de Overeenkomst in een overgangsfase uit vertegenwoordigers van Zwitserland en de EU. Dit is evenwel slechts het geval tijdens de fase van de voorlopige toepassing van de EU-specifieke bepalingen – de voorlopige toepassing van het volledige verdrag zou botsen op constitutionele bezwaren in verschillende lidstaten, waaronder België.

⁵ In dat verband heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, er al bij herhaling op gewezen dat de bestaande samenwerkingsakkoorden (cf. de samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten ‘met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie’ en tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie’) moeten worden aangepast teneinde ook de vertegenwoordiging van de gemeenschappen en de gewesten te garanderen in andere structuren dan de Raad van de Europese Unie, met name in het kader van het toezicht op gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, en de vertegenwoordiging in gemengde comités opgezet bij allerhande samenwerkings- en associatieverdragen tussen de Unie en haar lidstaten enerzijds, en derde landen, anderzijds. Zie: adv.RvS 53.978/VR van 7 november 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 april 2014 ‘houdende instemming met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, pp. 37-38, nr. 3.2; adv.RvS 54.818/2 van 14 januari 2014, naar aanleiding van de instemmingswet met hetzelfde associatieakkoord, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 2496/1, p. 60, nr. 2.2.

⁶ Artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4.7. Anders dan het geval is voor de samenwerkingsovereenkomst met Noorwegen, bevat de Overeenkomst bovendien een kader voor samenwerking met betrekking tot wetenschappelijk onderzoek en opleiding (zie artikel 6 van de Overeenkomst). Gelet op de formulering van de betrokken bepaling is het niet uitgesloten dat ook activiteiten worden ontplooid op het vlak van onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Gelet op de ter zake bij artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet en bij artikel 6bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekende bevoegdheden, raakt de Overeenkomst ook aan de bevoegdheden van de gemeenschappen, die bijgevolg eveneens met de samenwerkingsovereenkomst moeten instemmen.⁷

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP EN VAN DE OVEREENKOMST

5. Krachtens artikel 20, lid 5, van de Overeenkomst kan het gemengd comité besluiten bijlage I te wijzigen, die betrekking heeft op de procedure voor de bindende arbitrage, bedoeld in artikel 22, lid 2, van de Overeenkomst. Die bepaling voorziet in de toepassing van een procedure van wijziging van de Overeenkomst die ertoe kan leiden dat België internationaal gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hun instemming hebben verleend.

In het om advies voorgelegde ontwerp van wet wordt niet voorzien in de voorafgaande instemming met dergelijke wijzigingen. In dat verband rijst de vraag of het ontwerp van wet niet vooraf dient in te stemmen met dergelijke wijzigingen. Bij gebrek aan een voorafgaande instemming zal het Parlement immers uitdrukkelijk zijn instemming moeten verlenen met elk van de later aangenomen wijzigingen van de bijlage bij de Overeenkomst.

⁷ Zie bij analogie adv.RvS 47.098/VR van 13 oktober 2009 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 2 juli 2010 'houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen in Monaco op 14 april 2005', punt 2, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 366/1, 25-26.

Zo'n voorafgaande instemming door de wetgever met toekomstige wijzigingen is mogelijk, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo stelde de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV⁸ het volgende:

“Zowel het Hof van Cassatie⁹ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹⁰ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen¹¹ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”

Ten aanzien van de Overeenkomst waarmee de instemming wordt beoogd, kan worden aangenomen dat voldaan is aan het vereiste dat de grenzen van de toekomstige wijzigingen voldoende gekend zijn. Om die reden is het raadzaam het ontwerp van wet aan te vullen met een uitdrukkelijke bepaling waarin een voorafgaande instemming wordt verleend met de wijzigingen van bijlage I overeenkomstig artikel 20, lid 5, van de Overeenkomst.

Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van artikel 20, lid 5, van de Overeenkomst wijzigingen in de bijlagen bij de Overeenkomst aangenomen kunnen worden waarmee het Parlement het eventueel niet eens is. Om het Parlement de mogelijkheid te bieden om aan de regering duidelijk te maken dat het niet eens is met een bepaalde wijziging, zou het ontwerp het best aangevuld worden met een bepaling waarin voorzien wordt in de verplichting

⁸ Adviezen op 15 februari 2005 verstrekt over:

- een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 juni 2006 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004’ (37.954/AV) (*Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);
- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.970/AV) (*Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25);
- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.977/AV) (*Parl.St.* Br. Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25);
- een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

⁹ Voetnoot 35 van het geciteerde advies: Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808; *JT* 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

¹⁰ Voetnoot 36 van het geciteerde advies: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl.St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl.St.*, W.Gew.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

¹¹ Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

voor de regering om elke door het gemengd comité goedgekeurde wijziging van de bijlage binnen een bepaalde termijn aan het Parlement mee te delen.

6. Artikel 25 van de Overeenkomst voorziet in de mogelijkheid om de overeenkomst te allen tijde met instemming van de partijen te wijzigen en uit te breiden. Die bepaling hangt ook samen met artikel 4 van de Overeenkomst dat aangeeft dat op die manier ook de lijst van sectoren die in aanmerking komen voor samenwerkingsactiviteiten op het gebied van satellietnavigatie en tijdbepaling kan worden uitgebreid. Gelet op het open karakter van die bepaling, is het onmogelijk voor de wetgever om nu al met die aanpassingen in te stemmen.

De wijzigingen die met toepassing van artikel 25 zouden worden aangebracht, zullen bijgevolg slechts uitwerking kunnen hebben in de Belgische rechtsorde nadat daarmee werd ingestemd door de bevoegde parlementen, in overeenstemming met artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités requises.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'Accord de coopération 'entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, relatif aux programmes européens de navigation par satellite, fait à Bruxelles le 18 décembre 2013' (dénommé ci-après « l'Accord »).

3. L'accord auquel il est porté assentiment est à mettre en parallèle avec 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', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 26 mars 2015 l'avis 57.119/VR ².

Toutefois, la différence essentielle par rapport à l'accord de coopération avec la Norvège réside dans le fait que l'Accord – contrairement à ce que soutient l'exposé des motifs – ne s'inspire pas de l'Accord sur l'Espace économique européen (ci-après : Accord E.E.E.), la Suisse n'y étant pas partie. Cette différence implique qu'en ce qui concerne la coopération entre l'Union européenne (ci-après : U.E.) et ses États membres, d'une part, et la Suisse, d'autre part, on ne peut pas se référer à un cadre existant et que, par conséquent, des domaines et instruments de coopération doivent être élaborés en l'espèce. Les choix qui ont été opérés à cet égard ne sont pas sans conséquences pour la qualification de l'Accord sur le plan de la compétence.

COMPÉTENCE

4.1. Lors de sa réunion du 8 mai 2015, le groupe de travail Traités mixtes a qualifié l'Accord, ainsi que l'accord de coopération analogue avec la Norvège, d'exclusivement fédéral. La question se pose toutefois de savoir si l'État fédéral est bien le seul compétent pour régler la matière régie par l'Accord.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Avis C.E. 57.119/VR du 26 mars 2015 sur un avant-projet de loi 'portant 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'.

4.2. À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur l'article 10 de l'Accord, qui s'énonce comme suit :

« 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 les programmes GNSS européens, la Suisse adopte et applique, en temps voulu, dans sa juridiction et conformément à sa législation et à ses procédures nationales, des mesures de contrôle des exportations et de non-prolifération des technologies, données et biens spécifiquement conçus ou modifiés pour les programmes GNSS européens. Ces mesures assurent un niveau de contrôle des exportations et de non-prolifération équivalant à celui qui existe dans l'Union européenne.

2. S'il survient un événement pour lequel un niveau équivalent de contrôle des exportations et de non-prolifération tels qu'ils sont visés au paragraphe 1 du présent article ne peut pas être atteint, la procédure de l'article 22 s'applique ».

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^{er}, VI, alinéa 5, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles')³.

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

4.4. Nonobstant le point de vue que la section de législation a adopté dans l'avis 57.119/VR, le groupe de travail Traités mixtes a toutefois considéré que l'Accord concerne une matière exclusivement fédérale, et ce sur la base du raisonnement suivant :

« Lesdits accords visent l'élargissement du système de navigation par satellite européen GALILEO à respectivement la Norvège et la Suisse. Ces deux pays, États membres de l'ESA, souhaitent en effet utiliser les applications GALILEO. À cet effet, il était nécessaire de prévoir une série de dispositions afin de leur permettre de participer au programme à pied d'égalité avec les États membres de l'U.E.

Les accords concernés ne prévoient aucune nouvelle obligation pour les États membres de l'U.E. (i.e. également la Belgique et ses entités fédérées); ils ne traitent que des domaines dans lesquels les deux partenaires, l'U.E. et les pays tiers concernés, sont censés (...) coopérer et, vis-à-vis des tiers du cadre législatif qu'ils doivent assurer à cet effet ».

4.5. On ne peut pas se rallier à ce point de vue.

4.5.1. En premier lieu, il faut observer que l'accord de coopération à l'examen n'est pas un simple engagement entre l'U.E. et la Suisse. Il s'agit bel et bien d'un traité mixte assorti de

³ 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, 2003, n°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 (CE) n° 1334/2000 précité.

conséquences financières pour tous les États participants. En outre, la Belgique est représentée en tant que partie au sein du comité mixte créé par l'article 20⁴.

4.5.2. Deuxièmement, le groupe de travail Traités mixtes semble considérer que si les obligations qui découlent de l'accord incombent essentiellement à l'U.E., les entités fédérées n'en sont pas affectées. Toutefois, la compétence des entités fédérées ou de l'autorité fédérale ne dépend pas du degré de leur participation effective dans l'exercice des compétences transférées à l'U.E., mais de la question de savoir si, selon les règles constitutionnelles belges, la matière en question relève de la compétence de l'autorité fédérale, des communautés ou des régions. Même si une matière du traité devait être entièrement régie dans la pratique par l'U.E., il conviendrait encore d'observer que la répartition interne des compétences est pertinente pour la manière dont se concrétise la position sur le fond que la Belgique adoptera dans les organes appropriés⁵.

4.6. Dès lors qu'il est établi que certaines des matières faisant l'objet de l'Accord – à savoir la coopération en matière de contrôle des exportations de *biens à double usage* – relèvent de la compétence des régions, celles-ci doivent également donner leur assentiment à l'accord de coopération à l'examen.

Au demeurant, l'assentiment des régions est également requis, eu égard à l'article 8 de l'Accord, qui ne figure pas dans l'accord de coopération avec la Norvège, et porte sur la coopération industrielle, domaine qui relève des compétences régionales en matière de politique économique⁶.

⁴ Certes, conformément à l'article 27, paragraphe 2, deuxième alinéa, de l'Accord, le comité mixte est composé, en phase de transition, de représentants de la Suisse et de l'U.E. Tel n'est toutefois le cas que pendant la phase de l'application provisoire des dispositions spécifiques de l'U.E. – l'application provisoire de l'ensemble de la convention soulèverait des objections constitutionnelles dans différents États membres, dont la Belgique.

⁵ À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé à plusieurs reprises que les accords de coopération existants (*cf.* les accords de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions, 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne' et entre l'État fédéral, les communautés et les régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne') doivent être adaptés afin de garantir également la représentation des communautés et des régions dans d'autres structures que le Conseil de l'Union européenne, notamment dans le cadre du contrôle des actes délégués et des actes d'exécution, et la représentation au sein de comités mixtes institués par toutes sortes de traités de coopération et d'association entre l'Union et ses États membres, d'une part, et des pays tiers, d'autre part. Voir : l'avis C.E. 53.978/VR du 7 novembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 4 avril 2014 'portant assentiment à l'Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, fait à Oulan-Bator le 30 avril 2013', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-14, n° 2455/1, pp. 37-38, n° 3.2 ; l'avis C.E. 54.818/2 du 14 janvier 2014 relatif à la loi portant assentiment au même accord d'association, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-14, n° 2496/1, p. 60, n° 2.2.

⁶ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

4.7. En outre, contrairement à l'accord de coopération avec la Norvège, l'Accord contient un cadre de coopération concernant la recherche et la formation scientifiques (voir l'article 6 de l'accord). Compte tenu de la formulation de la disposition concernée, il n'est pas exclu que des activités seront également déployées dans le domaine de l'enseignement et de la recherche scientifique. Eu égard aux compétences attribuées en la matière par l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution et par l'article 6bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'Accord touche également aux compétences des communautés qui, par conséquent, doivent également donner leur assentiment à l'accord de coopération ⁷.

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

5. En vertu de l'article 20, paragraphe 5, de l'Accord, le comité mixte peut décider de modifier l'annexe I, qui concerne la procédure d'arbitrage contraignant, visée à l'article 22, paragraphe 2, de l'Accord. Cette disposition prévoit l'application d'une procédure de modification de l'accord susceptible d'avoir pour effet que la Belgique se retrouve liée sur le plan international à la suite de ces amendements, sans que les assemblées législatives aient donné leur assentiment à cet égard.

Le projet de loi soumis pour avis ne prévoit pas l'assentiment préalable à pareils amendements. À cet égard, la question se pose de savoir si le projet de loi ne doit pas donner son assentiment préalable à pareilles modifications. En effet, à défaut d'assentiment préalable, le Parlement devra expressément donner son assentiment à chacun des amendements de l'annexe de l'Accord, adoptés ultérieurement.

Un tel assentiment préalable du législateur à des amendements futurs est possible, pour autant que certaines conditions soient remplies. C'est ainsi que, dans l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG ⁸, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a déclaré ce qui suit :

« Tant la Cour de cassation ⁹ que la section de législation du Conseil d'État ¹⁰

⁷ Voir, par analogie, l'avis C.E. 47.098/VR du 13 octobre 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 2 juillet 2010 'portant consentement au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, adoptée à Monaco le 14 avril 2005', point 2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2009-2010, n° 366/1, pp. 25-26.

⁸ Avis rendus le 15 février 2005 sur :

- un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-05, n° 358/1, p. 64) ;

- un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réun. Commission communautaire commune, 2004-05, n° B-30/1, p. 25) ;

- un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG) (*Doc. parl.*, R.B.C., 2004-05, n° A-128/1, p. 25) ;

- un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n° 3-1091/1, p. 539).

⁹ Note 35 de l'avis cité : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. VERHOEVEN ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

¹⁰ Note 36 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au

admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements¹¹ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements ».

En ce qui concerne l'Accord auquel on entend porter assentiment, on peut admettre que l'exigence imposant de connaître suffisamment les limites des futurs amendements est rencontrée. Pour cette raison, il serait judicieux de compléter le projet de loi par une disposition expresse donnant assentiment préalable aux amendements de l'annexe I, conformément à l'article 20, paragraphe 5, de l'Accord.

Il n'en demeure pas moins que l'article 20, paragraphe 5, de l'Accord permet d'adopter des amendements aux annexes de l'Accord, que le Parlement pourrait éventuellement désapprouver. Afin de permettre au Parlement de signaler au Gouvernement qu'il n'approuve pas un amendement déterminé, il serait préférable de compléter le projet par une disposition prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de notifier au Parlement, dans un délai déterminé, tout amendement de l'annexe approuvé par le comité mixte.

6. L'article 25 de l'Accord permet de modifier et d'étendre celui-ci à tout moment par accord mutuel entre les parties. Cette disposition est également connexe à l'article 4 de l'Accord, qui indique que la liste des secteurs ouverts aux activités de coopération en matière de navigation et de synchronisation par satellite peut également être étendue de cette manière. Compte tenu du caractère ouvert de cette disposition, le législateur ne peut pas donner dès à présent son assentiment à ces amendements.

processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); l'avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); l'avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

¹¹ *Note 37 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités à la note précédente.

Par conséquent, les amendements qui seraient apportés en application de l'article 25 ne produiront leurs effets dans l'ordre juridique belge qu'après avoir reçu l'assentiment des parlements compétents, conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT