

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

25 MAI 2004

Projet de loi relatif à l'adhésion de la Belgique :

à la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, et au Règlement, faits à Washington le 2 décembre 1946;

au Protocole, fait à Washington le 19 novembre 1956, à la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, faite à Washington le 2 décembre 1946

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
ET DE LA DÉFENSE
PAR M. DEDECKER

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

25 MEI 2004

Wetsontwerp betreffende de toetreding van België :

tot het Internationaal Verdrag tot regeling van de walvisvangst, en tot het Reglement, gedaan te Washington op 2 december 1946;

tot het Protocol, gedaan te Washington op 19 november 1956, bij het Internationaal Verdrag tot regeling van de walvisvangst, gedaan te Washington op 2 december 1946

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER DEDECKER

Composition de la commission/Samenstelling van de commissie :

A. Membres/Leden :

SP.A-SPIRIT	Patrick Hostekint, Jacques Timmermans, Lionel Vandenberghe.
VLD	Pierre Chevalier, Jean-Marie Dedecker, Jacques Devolder.
PS	Jean Cornil, Pierre Galand, Anne-Marie Lizin.
MR	Marie-Hélène Crombé-Berton, Alain Destexhe, François Roelants du Vivier.
CD&V	Sabine de Bethune, Erika Thijs.
VLAAMS BLOK	Jurgen Ceder, Frank Vanhecke.
CDH	René Thissen.

B. Suppléants/Plaatsvervangers :

Mimount Bousakla, Caroline Gennez, Staf Nimmegeers, Fatma Pehlivan.
Stefaan Noreilde, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven, Luc Willems.
Jean-Marie Happart, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux, Francis Poty.
Berni Collas, Armand De Decker, Marc Wilmots, Alain Zenner.
Etienne Schouppe, Luc Van den Brande, Marc Van Peel.
Yves Buysse, Karim Van Overmeire, Wim Verreycken.
Christian Brotcorne, Clotilde Nyssens.

Voir:

Document du Sénat :

3-680 - 2003/2004 :

N° 1: Projet de loi.

Zie:

Stuk van de Senaat :

3-680 - 2003/2004 :

Nr. 1: Wetsontwerp.

I. INTRODUCTION

La commission a examiné le projet de loi au cours de ses réunions des 18 et 25 mai 2004.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères déclare que, compte tenu des nouvelles circonstances, l'adhésion de la Belgique à la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine et au Protocole à cette convention, qui datent tous deux de 1946, revêt aujourd'hui une importance capitale pour notre pays. Il est en effet question de rouvrir la chasse à la baleine.

Ce n'est qu'en adhérant à la convention précitée qu'un État peut obtenir un siège à la Commission baleinière internationale, qui a été instituée par la convention. C'est précisément cette commission qui décide de l'éventuelle réouverture de la chasse en mettant cette question aux voix. À l'heure actuelle, les partisans et les opposants de la réouverture sont à égalité de forces au sein de la commission.

Dans le cadre de la lutte en faveur de la biodiversité marine et contre la chasse à la baleine, notre pays a donc tout intérêt à décrocher un siège à la commission pour y obtenir ainsi le droit de vote.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme de Bethune souligne que le Conseil d'État dit clairement, dans son avis sur le projet de loi à l'examen (voir doc. Sénat n° 3-680/1, pp. 30-31), que la matière en question relève d'une compétence régionale et non pas fédérale. L'intervenante propose d'entendre les régions en la matière, comme le prévoit l'article 57, 2, du Règlement du Sénat (1).

Mme Durant craint que la proposition de la préopinante ne retarde la ratification et n'entrave dès lors fortement les efforts que notre pays consent en la

(1) Article 57, 2. La commission saisie d'une proposition de loi au sujet de laquelle, en vertu d'une disposition légale, une concertation ou une association doit être organisée avec un ou plusieurs gouvernements de communauté ou de région, demande, dès l'instant où elle entame l'examen de la proposition, au président du Sénat, d'inviter les gouvernements de communauté ou de région concernés à déléguer un ou plusieurs représentants à toutes les discussions que la commission consacra à cette proposition de loi. La commission peut demander des explications ou des avis aux représentants des gouvernements concernés. De même, ces représentants peuvent, à leur demande, prendre la parole en commission et participer aux débats.

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 18 en 25 mei 2004.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VICE-EERSTEMINISTER EN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

De vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken verklaart dat de toetreding tot het Internationaal Verdrag en het Protocol tot regeling van de walvisvangst, die dateren van 1946, door de gewijzigde omstandigheden vandaag voor ons land van groot belang is. Er is immers sprake van een heropening van de walvisvangst.

Slechts door toetreding kan een zetel worden verkregen in de Internationale Walvisvangstcommissie, die door voormeld Verdrag werd opgericht. Het is precies deze commissie die middels een stemming over een eventuele heropening van de jacht beslist. Momenteel zijn voor- en tegenstanders binnen de commissie aan elkaar gewaagd.

In het kader van de strijd voor de mariene biodiversiteit en tegen de walvisvangst heeft ons land er dus alle belang bij om een zetel in de commissie te verwerven en alzo stemrecht te bekommen.

III. ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw de Bethune wijst erop dat het advies van de Raad van State over dit wetsontwerp (zie stuk Senaat, nr. 3-680/1, 2003-2004, blz. 30-31) in klare bewoordingen stelt dat het hier geen federale, maar wel een gewestelijke bevoegdheid betreft. Spreekster stelt voor de gewesten in deze te horen, hetgeen voorzien is door artikel 57, 2, van het Reglement van de Senaat (1).

Mevrouw Durant vreest dat de vraag van de voorgaande spreekster de ratificatie zal vertragen en bijgevolg de inspanningen van ons land terzake sterk

(1) Artikel 57, 2: De commissie waarnaar een voorstel van wet verzonden is waarover ingevolge een wetsbepaling overleg moet worden gepleegd met één of meer gemeenschaps- of gewestregeringen, verzoekt, vanaf het ogenblik waarop de commissie het voorstel in behandeling neemt, de voorzitter van de Senaat de bedoelde gemeenschaps- of gewestregeringen uit te nodigen een of meer vertegenwoordigers af te vaardigen naar alle besprekingen die de commissie aan dit wetsvoorstel besteedt. De vertegenwoordigers van de bedoelde regeringen kan om uitleg of advies gevraagd worden door de commissie. Deze vertegenwoordigers kunnen tevens, wanneer zij erom verzoeken, het woord nemen in de commissie en deelnemen aan de debatten.

matière. Selon l'intervenante, les développements que l'on a pu constater récemment, notamment au Canada, doivent inciter notre pays à faire diligence. Si nous avons la garantie que la ratification sous sa forme actuelle, c'est-à-dire par le fédéral, ne risque pas d'être annulée en raison d'un conflit de compétence, alors nous devons approuver sans délai la Convention qui nous est soumise.

Le ministre répond ce qui suit.

Il est exact que l'avis du Conseil d'État selon lequel la procédure d'approbation devait être exclusivement régionale n'a pas été suivi, et ce, pour trois raisons :

- 1) une raison juridique: la jurisprudence concernant l'extraterritorialité;
- 2) une raison formelle: la convention concerne la biodiversité marine;
- 3) une raison liée au fait que la décision a été prise dans le cadre d'une concertation entre le pouvoir fédéral et les régions.

- 1) Raison juridique: jurisprudence concernant l'extraterritorialité

D'un point de vue juridique, les arrêts de la Cour d'arbitrage concernant l'extraterritorialité fournissent, à notre avis, suffisamment d'arguments contre l'avis du Conseil d'État en l'espèce.

Dans des avis antérieurs, le Conseil d'État a d'ailleurs renvoyé aux arrêts de la Cour d'arbitrage concernant l'extraterritorialité.

C'est ainsi qu'il a inscrit notamment, dans son avis du 20 décembre 2000 (28.043/VR/3), sur un avant-projet de loi portant exécution du Protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la protection de l'environnement, l'affirmation suivante: «Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage concernant les matières communautaires, les dispositions constitutionnelles relatives aux effets territoriaux des décrets «ont déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale. Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire puisse être localisé dans le territoire de sa compétence de sorte que toute relation et toute situation soient réglées par un seul législateur». Ce raisonnement s'applique également en ce qui concerne les matières régionales. (...)

On comprend mal comment pareilles dispositions pourraient faire l'objet d'un critère de localisation situant adéquatement ces dispositions dans l'aire de compétence territoriale d'une région déterminée.

belemmeren. Spreekster stelt dat de recente ontwikkelingen, onder meer in Canada, ons land tot spoed moeten aanzetten. Indien het zeker is dat de ratificatie in de huidige vorm, als federale bevoegdheid, niet het gevaar van nietigverklaring omwille van een bevoegdheidsconflict loopt, moeten we dit Verdrag zo spoedig mogelijk stemmen.

De minister verschaft het hierna volgende antwoord.

Het advies van Raad van State dat vroeg om een exclusief gewestelijke goedkeuringsprocedure werd inderdaad niet gevolgd en dit omwille van 3 redenen:

- 1) juridische motivatie zijnde extraterritorialiteit;
- 2) inhoudelijke argumenten — verdrag handelt over mariene biodiversiteit;
- 3) beslissingen genomen in overlegfora tussen federale overheid en gewesten.

- 1) Juridische motivatie zijnde extraterritorialiteit

Juridisch gesproken zijn er de uitspraken van het Arbitragehof in verband met extraterritorialiteit die naar onze mening een voldoende argument zijn om het advies van de Raad van State nu niet te volgen.

In eerdere uitspraken wijst de Raad van State trouwens naar de uitspraken van het Arbitragehof in verband met extraterritorialiteit.

Zo stelt het advies van de Raad van State van 20 december 2000 (28.043/VR/3), over een voorontwerp van wet houdende de uitvoering van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, onder meer dat: «Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof betreffende gemeenschapsaangelegenheden hebben de grondwetsbepalingen in verband met de territoriale werking van de decreten «een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand gebracht. Een zodanig stelsel veronderstelt dat het ontwerp van iedere regeling welke een gemeenschapswetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld». Dezelfde redenering geldt ook inzake gewestaangelegenheden. (...)

Het valt moeilijk in te zien hoe voor een dergelijke regeling een lokalisatiecriterium gevonden zou kunnen worden, dat de regeling op pertinente wijze binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van een bepaald gewest situeert.

Dès lors que des dispositions relatives à la protection de l'Antarctique excèdent les limites de la compétence territoriale des régions, il convient d'admettre qu'elles relèvent en soi de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

Force est dès lors de conclure que l'autorité fédérale est seule compétente pour adopter les dispositions en projet en vertu de sa compétence résiduelle, même dans des matières qui relèvent, en principe, de la compétence matérielle des communautés et des régions.»

Il y a lieu, selon nous, d'adopter le même raisonnement pour ce qui est de l'adhésion à la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, étant donné que le biotope des espèces en question se situe, dans la plupart des cas, au-delà des frontières belges.

2) Raison formelle — la convention concerne la biodiversité marine

La Belgique ne pratique pas la chasse à la baleine et adhère à la convention et à son protocole dans le but de protéger la biodiversité marine. L'intérêt de la Belgique en la matière se limite à l'étude et à la protection *in situ* des mammifères marins.

Jusqu'à présent, le Conseil d'État n'a jamais émis d'objection à la compétence fédérale en matière de conservation de la nature dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique. Les engagements en question découlent essentiellement d'instruments internationaux.

Les populations de petits mammifères marins présentes dans les zones marines belges sont étudiées et protégées dans le cadre de l'application de la convention précitée et de son protocole.

L'Accord Ascobans de 1992 relatif à la conservation de petits cétacés en Mers du Nord et Baltique joue un rôle similaire. Depuis que cet accord a été conclu, personne n'a jamais contesté la compétence du fédéral en la matière.

Même si l'on n'invoquait pas l'extraterritorialité comme argument, le contenu de la convention à laquelle il est proposé d'adhérer se rattache en

Nu een regeling tot bescherming van het Antarctica-gebied de grenzen van de territoriale bevoegdheid van de gewesten overschrijdt, moet worden aangenomen dat zij op zich behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

De conclusie is dan ook dat de federale overheid op grond van haar residuaire bevoegdheid — ook inzake aangelegenheden die in beginsel tot de materiële bevoegdheden van de gewesten behoren, als enige bevoegd is voor het aannemen van de ontworpen regeling.»

Een dergelijke redenering moet naar onze mening ook gevolgd worden voor de toetreding voor het Internationaal Verdrag tot regeling van de walvisvangst daar het biotoop van de betreffende diersoorten zich in de meeste gevallen buiten de grenzen van het Belgische grondgebied bevindt.

2) Inhoudelijke argumenten — verdrag handelt over mariene biodiversiteit

België is niet betrokken in de walvisvangst en treedt toe tot dit verdrag en zijn protocol voor de bescherming van de mariene biodiversiteit. De interesse van België in dit kader beperkt zich tot de *in situ* studie en bescherming van zeezoogdieren.

De Raad van State heeft tot op heden nooit bezwaren geuit in verband met de federale bevoegdheid inzake natuurbehoud in de mariene gebieden onder de rechtsbevoegdheid van België. Deze verbintenissen vloeien voornamelijk voort uit internationale instrumenten.

Populaties van kleine zeezoogdieren die in de Belgische mariene gebieden voorkomen worden bestudeerd en beschermd in het kader van vermeld Verdrag en zijn Protocol.

Het Ascobans Akkoord van 1992 ter bescherming van kleine walvisachtigen in de Noordzee en de Baltische Zee vervult een gelijkaardige rol. Sinds de sluiting van dit Akkoord is het feit dat enkel de federale overheid hierin optreedt nooit betwist.

Dit argument geeft dus aan dat zelfs indien extraterritorialiteit niet als argument zou gehanteerd worden, de inhoud van de toetreding in eerste instan-

première instance aux compétences en matière de protection du milieu marin et non pas, par exemple, à des compétences en matière de pêche.

- 3) Raison liée au fait que la décision a été prise dans le cadre d'une concertation entre le pouvoir fédéral et les régions

Préalablement à la décision du Conseil des ministres fédéral et à l'avis du Conseil d'État, le dossier a été soumis successivement au Groupe de Travail des Traités mixtes et à la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (26 septembre 2002) qui devaient trancher la question de savoir si la convention et son protocole ont ou non un caractère mixte. Les représentants des régions et du pouvoir fédéral ont conclu par consensus que la convention revêtait un caractère exclusivement fédéral.

Après que le Conseil d'État eut rendu son avis au début de l'année, le Groupe de Travail des Traités mixtes a soumis le dossier à un nouvel examen. Conclusion: la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale voulaient maintenir le caractère exclusivement fédéral de la convention. Au cours de la réunion du groupe de travail et de la concertation bilatérale qui y fit suite, la Région flamande a indiqué qu'elle ne voulait pas courir le risque de bloquer le dossier en se prononçant en la matière.

Le 23 avril, le Conseil des ministres fédéral a finalement décidé d'approuver en principe l'adhésion de la Belgique à la convention et de déposer un projet de loi en ce sens au Sénat.

Il importe que la Belgique adhère rapidement à la convention pour la réglementation de la chasse à la baleine, afin qu'elle puisse prendre part en tant que membre actif à l'assemblée annuelle qui se tiendra à Sorrente les 19-22 juillet 2004. Actuellement, dans la Commission baleinière internationale, il y a quasiment un équilibre entre le groupe des pays qui veulent lever le moratoire sur la chasse à la baleine et celui des pays qui veulent le maintenir (les décisions s'y prennent à la majorité simple). Les manœuvres diplomatiques actives auxquelles se sont livrés surtout les Japonais, ont amené toute une série de petits États à rejoindre le camp des partisans de la chasse à la baleine, ce qui pourrait mettre en péril la politique européenne d'opposition à la chasse à la baleine.

Tous ces éléments poussent la Belgique dans le sens d'une adhésion à la convention pour la réglementation de la chasse à la baleine.

tie aansluit bij de bescherming van het mariene milieu en niet bij bijvoorbeeld bevoegdheden inzake visserij.

- 3) Beslissingen genomen in overlegfora tussen federale overheid en gewesten

Voorafgaand aan de beslissing van de federale ministerraad en aan het advies van de Raad van State werd het dossier achtereenvolgens voorgelegd aan de Werkgroep gemengde verdragen en aan de Interministeriële Conferentie buitenlands beleid (26 september 2002) om te beslissen over het al dan niet gemengd karakter van deze verdragen. De vertegenwoordigers van de gewesten en van de federale overheid beslisten hier in consensus tot het exclusief federaal karakter van het verdrag.

Nadat de Raad van State begin dit jaar zijn advies uitbracht, volgde een nieuwe bespreking in de Werkgroep gemengde verdragen. Uitkomst was hierbij dat het Waalse en Brussels Gewest aangaven dat zij het exclusieve federale karakter van het verdrag wensten te behouden. Het Vlaamse Gewest gaf op deze vergadering en op het daaropvolgend bilateraal overleg aan dat zij zich niet wensten uit te spreken over deze kwestie op een manier dat het dossier zou blokkeren.

Tenslotte nam de federale ministerraad op 23 april dan de beslissing om de toetreding principieel goed te keuren en in te dienen in de Senaat.

Een spoedige toetreding van België tot het walvisverdrag is belangrijk om reeds op de jaarlijkse vergadering (Sorrento, 19-22 juli 2004) als actief lid te kunnen optreden. Momenteel is de situatie zo dat in de Walviscommissie de groep van landen die het huidige bestaande moratorium op walvisvangst wil opheffen min of meer in balans ligt met de tegenstanders van de opheffing van het moratorium (er wordt gewerkt met een meerderheidstemming). Als gevolg van een actieve diplomatie van vooral Japanse zijde zullen een aantal micro-staten nu het pro-walvisvangst kamp verwoegen en de Europese positie tegen het hervatten van walvisvangst in het gedrang brengen.

Dit maakt dat de druk op België om snel toe te treden tot het walvisverdrag zeer groot is.

IV. VOTES

Les articles 1^{er} à 3 sont adoptés à l'unanimité par les 9 membres présents. L'ensemble du projet de loi a été adopté par 8 voix et 1 abstention.

Confiance a été faite au rapporteur pour un rapport oral en séance plénière.

Le rapporteur,
Jean-Marie DEDECKER.

La présidente,
Anne-Marie LIZIN.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet de loi
(voir le doc. Sénat, n° 3-680/1 - 2003/2004)**

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 tot en met 3 worden eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden. Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 8 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor een mondeling verslag in de plenaire vergadering.

De rapporteur,
Jean-Marie DEDECKER.

De voorzitter,
Anne-Marie LIZIN.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp
(zie stuk Senaat, nr. 3-680/1 - 2003/2004)**