

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1988-1989**

28 JUIN 1989

Projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 1978 relative à la protection de la faune et de la flore dans l'Antarctique

RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTERIEURES
PAR M. DE BREMAEKER

Le Ministre des Relations extérieures donne aux commissaires l'assurance que le Gouvernement est favorable au projet de loi en discussion, qui est issu d'une proposition de loi déposée à la Chambre. Il est conscient de la vulnérabilité de l'Antarctique. De récents accidents de pétroliers ont d'ailleurs illustré à suffisance cette vulnérabilité. Le Ministre ne cache pas que la convention de Wellington (2 juillet 1988) a donné lieu à des contestations. La Belgique, un des cosignataires du traité de 1959 sur l'Antarctique, signera-t-elle cette convention? Et le Parlement la ratifiera-t-il? Il est d'ores et déjà certain que la France et l'Australie refusent de le faire.

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : Mme Hanquet, présidente; MM. De Backer, De Belder, De Cooman, Deneir, Erdman, Kelchtermans, Péciaux, Sprockeels, Verschueren et De Bremaeker, rapporteur.

2. Membre suppléant : M. De Bondt.

3. Autres sénateurs : Mme Aelvoet et M. Hatry.

R. A 14797*Voir :***Document du Sénat :**

713-1 (1988-1989) : Projet de loi.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1988-1989**

28 JUNI 1989

Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 12 januari 1978 betreffende de bescherming van de fauna en de flora in het Zuidpoolgebied

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER DE BREMAEKER

De Minister van Buitenlandse Zaken verzekert de Commissie dat de Regering achter dit wetsontwerp staat, oorspronkelijk een in de Kamer ingediend wetsvoorstel. Hij is zich bewust van de kwetsbaarheid van het Zuidpoolgebied. Recente ongevallen met tankschepen hebben deze kwetsbaarheid trouwens ten overvloede geïllustreerd. De Minister verheelt niet dat er betwisting bestaat rond de Conventie van Wellington (2 juli 1988). Zal België, een van de mede-ondertekenaars van het Antarctica-verdrag van 1959, deze Conventie ondertekenen? en zal het Parlement ze bekrachtigen? Vast staat reeds dat Frankrijk en Australië dit niet willen.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : mevrouw Hanquet, voorzitter; de heren De Backer, De Belder, De Cooman, Deneir, Erdman, Kelchtermans, Péciaux, Sprockeels, Verschueren en De Bremaeker, rapporteur.

2. Plaatsvervanger : de heer De Bondt.

3. Andere senatoren : mevrouw Aelvoet en de heer Hatry.

R. A 14797*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

713-1 (1988-1989) : Ontwerp van wet.

Il est question de compléter la convention par un protocole (qui n'existe pas encore) en faveur de l'environnement.

Le Ministre se montre très réservé à l'égard de cette convention. Qui pourra garantir le respect du protocole? Pourra-t-on réaliser des accords sans faille possible? Quelles sanctions pourra-t-on infliger?

En outre, on sera quand même impuissant face aux accidents techniques.

Fort heureusement, le traité sur l'Antarctique a instauré le système de la cogestion, qui a permis d'éviter le pire. Il serait bon que la Belgique reste dans le groupe des pays cogestionnaires. A moins que des faits nouveaux ne se produisent, le Ministre juge préférable que la Belgique accorde son point de vue avec celui de la France et de l'Australie: ne pas toucher à l'Antarctique.

Un commissaire estime que l'on ne peut nier que la convention présente l'avantage de mettre un certain ordre. Il demande néanmoins si la Belgique ne pourrait pas insister, dans le cadre de la C.E.E., pour que la convention ne soit pas ratifiée.

Le Ministre trouve que si l'on rejette la convention de Wellington, il va de soi qu'il faut proposer une autre solution. Ce sera peut-être celle à laquelle tend la France: un statut de réserve naturelle mondiale. Si cela s'avère irréalisable, on peut toujours essayer de rédiger un protocole strict.

Un membre désire savoir jusqu'où peut aller la « recherche scientifique » (art. 6bis, § 2).

Le Ministre concède que le traité de Washington sur l'Antarctique ne fixe pas clairement la limite entre l'activité scientifique et l'activité militaire.

Il donne lecture d'un commentaire y afférent de l'article III du traité de Washington, mentionné à l'article 6bis, § 2.

Un membre demande si l'on peut qualifier la prospection de recherche scientifique.

Le Ministre reconnaît que la limite n'est pas nette. Il donne à cet égard lecture de l'ensemble de l'article III.

Un sénateur souligne que le dossier pôle Sud a évolué. La convention de Wellington modifie le traité sur l'Antarctique. Les auteurs de la proposition de loi y voient un danger et veulent y parer. Le même sénateur rappelle un point de vue récemment exprimé par le scientifique Cousteau: il faut considérer que le pôle Sud est fermé et non pas ouvert et admettre ensuite éventuellement quelques exceptions à ce principe.

La proposition de loi, devenue depuis lors projet de loi, gèle la situation au stade Antarctique.

Er is sprake van, de Conventie aan te vullen met een (nog niet bestaand) protocol ten gunste van het leefmilieu.

De Minister toont zich zeer terughoudend tegenover deze Conventie. Wie kan waarborgen dat het protocol nagekomen wordt? Zullen de afspraken waterdicht kunnen gemaakt worden? Welke sancties zullen kunnen opgelegd worden?

Bovendien zal men toch machteloos staan tegenover technische ongevallen.

Gelukkig heeft het Antarctica-verdrag het stelsel van medebeheer ingevoerd, waardoor het ergste kon voorkomen worden. Het ware goed dat België in deze groep zou blijven. Zonder dat nieuwe feiten zich voordoen lijkt het de Minister best dat België zijn standpunt afstemme op dat van Frankrijk en Australië: de Zuidpool ongemoeid laten.

Een lid meent dat de Conventie niet het voordeel kan ontzegd worden, een zekere mate van orde in te stellen. Hij vraagt niettemin of België niet in E.G.-verband kan aandringen op niet-bekrachtiging van de Conventie.

De Minister vindt dat afwijzing van de Conventie van Wellington vanzelfsprekend moet gepaard gaan met een alternatief. Misschien kan dit de oplossing zijn die Frankrijk nastreeft: het statuut van een wereld-natuurreservaat. Blijkt dit niet haalbaar, dan kan men nog altijd pogen, een streng protocol op te stellen.

Een lid wil weten hoever « wetenschappelijk onderzoek » kan gaan (art. 6bis, § 2).

De Minister geeft toe dat het Zuidpoolverdrag van Washington de grens tussen wetenschapsbeoefening en militaire activiteit vaag laat.

Hij geeft lezing van een desbetreffend commentaar op artikel III van het Verdrag van Washington, verwoord in artikel 6bis, § 2.

Een lid vraagt of prospectie nog wel wetenschappelijk onderzoek mag heten.

De Minister geeft toe dat de grens niet duidelijk is. Hij geeft hierbij lezing van het hele artikel III.

Een senator wijst op de evolutie van het Zuidpool-dossier. De Conventie van Wellington wijzigt het Antarctica-verdrag. Daarin ziet dit wetsvoorstel gevaren en wil hier tegengaan. De senator herinnert aan een recent standpunt van de wetenschapsman Cousteau: men moet uitgaan van een gesloten i.p.v. een open Zuidpool; en daarop dan eventueel enkele uitzonderingen toestaan.

Het wetsvoorstel, inmiddels ontwerp geworden, bevestigt de toestand op het stadium Antarctica.

Son adoption n'empêche en rien un examen éventuel de la convention de Wellington et, au besoin, l'amendement ultérieur de celle-ci. Le point de vue exprimé par le Ministre satisfait l'intervenant. Ce dernier se réfère largement aux arguments que M. Cousteau a développés récemment lors d'une conférence de presse où il a défendu l'idée de laisser l'Antarctique sous forme d'un continent vierge.

Un membre trouve quelque peu étonnant le point de vue du Ministre. Il ressort du rapport de la Chambre (p. 5) que son prédécesseur a adopté plutôt une attitude de refus. Est-il établi que le Gouvernement défend ce changement de cap?

Le Ministre répond affirmativement. Selon lui, cela s'explique par des faits nouveaux: la France et l'Australie ont tout récemment marqué leur opposition et proposé une solution de rechange.

Le Ministre plaide pour l'adoption du texte à l'unanimité.

Un membre demande que la Belgique insiste auprès des autres Etats membres de la C.E. pour qu'ils adoptent un point de vue semblable. Il pose toutefois une série de questions que voici:

— Si la Belgique ne ratifie pas la convention de Wellington, comment peut-elle faire en sorte qu'en soient maintenus les aspects positifs?

— Les milieux industriels belges ne sont-ils vraiment pas intéressés par l'Antarctique?

— Comment le Ministre réagit-il aux critiques du Conseil d'Etat selon lequel le texte et, plus particulièrement, les dispositions relatives aux sanctions devraient être plus précis?

Le Ministre déclare de manière claire et nette qu'il ne soumettra pas le projet portant approbation de la convention de Wellington au Conseil des Ministres.

Il dit ne pas être sûr que cette convention corresponde à la politique du moindre mal. Il s'interroge aussi sur la question de savoir si le point de vue français constitue la meilleure solution de rechange. Est-il préférable d'inverser le point de départ, comme le voudrait M. Cousteau? En tout cas, il souhaite disposer d'un protocole strict avant d'envisager une approbation de la convention de Wellington.

A sa connaissance, la Belgique ne témoigne pas d'un intérêt industriel quelconque pour l'Antarctique. Un tel intérêt est plutôt à craindre de la part de pays plus importants.

Quant au Conseil d'Etat, celui-ci a peut-être raison. Les tribunaux auront des difficultés à appliquer ce texte de loi, étant donné que sa portée est avant tout politique. Dès lors, les tribunaux devront développer une jurisprudence en la matière.

Aanneming ervan sluit niet uit dat men de Conventie van Wellington onderzoekt en desnoods later amendeert. Het standpunt van de Minister voldoet het lid. Ten overvloede haalt het de argumenten aan die Cousteau zeer onlangs op een persconferentie ten voordele van een ongeschonden Zuidpool heeft ontwikkeld.

Een lid is enigszins verwonderd over het standpunt van de Minister. Zijn voorganger nam, blijkens het Kamerverslag (blz. 5) een eerder afwijzend standpunt in. Is het wel zeker dat de Regering achter deze koerswijziging staat?

De Minister bevestigt dit. Hij verklaart dit o.m. door nieuwe feiten: Frankrijk en Australië hebben zeer onlangs hun tegenstand laten blijken en een alternatief aangebracht.

De Minister pleit voor eenparige aanneming van de tekst.

Een lid dringt er op aan dat België bij de andere Europese Lid-staten zou aandringen om een gelijkwaardig standpunt in te nemen. Het lid heeft wel een paar vragen:

— Als België de Conventie van Wellington niet bekrachtigt, hoe kan het dan de goede kanten ervan helpen behouden?

— Is er in België echt geen industriële belangstelling voor de Zuidpool?

— Wat antwoordt de Minister op de kritiek van de Raad van State, volgens welke de tekst, meer in 't bijzonder de sanctionering, veel preciezer zou moeten zijn?

De Minister verklaart uitdrukkelijk dat hij het ontwerp van de Conventie van Wellington niet voor de ministerraad zal brengen.

Hij is er niet zo zeker van dat deze Conventie de politiek van het minste kwaad is. En is de Franse houding het beste alternatief? Ofwel de omkering van het uitgangspunt, zoals Cousteau het wenst? In elk geval wil hij eerst een streng protocol vóór zich hebben, vooraleer er aan te denken, met de Conventie van Wellington in te stemmen.

Van Belgische industriële belangstelling voor de Zuidpool heeft hij geen weet. Zulke belangstelling is eerder vanwege grotere landen te vrezen.

Wat de Raad van State betreft, deze heeft misschien wel gelijk. Rechtbanken zullen het moeilijk hebben deze wettekst toe te passen, omdat deze vooral een politieke betekenis heeft. De rechtbanken moeten dan maar jurisdictie scheppen.

Un sénateur attire l'attention sur la complexité des droits de souveraineté sur l'Antarctique.

Il souligne le risque de guerre que cela entraîne. Certains pays, tels que l'Argentine, ne resteront pas éternellement faibles. Et même si c'était le cas, ils pourraient être tentés de conjurer leurs difficultés intérieures par des interventions extérieures (la guerre des Malouines en a été une illustration).

En ce qui concerne l'aspect économique, il ne croit pas qu'il y ait un danger réel d'exploitation. Dans le passé, des tentatives d'extraction de minerais ont été entreprises en Amérique du Nord, dans des régions extrêmement froides, mais encore assez éloignées du pôle Nord. Il a fallu y renoncer. Du point de vue technique, personne n'a besoin de l'Antarctique. Quant à la Belgique, elle n'est même pas capable d'entreprendre une telle exploitation. Le danger est donc beaucoup moins important que l'on ne voudrait nous le faire croire. Le seul risque réside dans la possibilité que quelqu'un se lance malgré tout, auquel cas beaucoup d'autres seront tentés de le suivre.

Le Ministre remarque que toutes les prétentions territoriales sont gelées en vertu du traité de Washington. La Grande-Bretagne, le Chili et l'Argentine ont toujours respecté celui-ci, et ce malgré l'état de guerre qu'il pouvait y avoir entre eux.

Personnellement, il pense également qu'une véritable exploitation industrielle est peu probable.

Un sénateur réfute l'argument selon lequel la convention de Wellington serait un moindre mal parce qu'elle comble un vide juridique. En effet, il est stipulé dans la convention qu'elle ne pourra pas entrer en vigueur si la France et l'Australie ne participent pas. Ce qui est le cas.

Le Ministre confirme ce qui vient d'être dit.

Un membre souligne la clémence des sanctions juridiques. Il plaide pour qu'à l'avenir, l'on examine les sanctions en fonction de leurs répercussions économiques.

Il pense que des mesures préventives, telles que le refus d'accorder des licences, auront encore plus d'effet.

Le Ministre répond que le dossier est en pleine évolution et que l'on pourrait donc envisager des sanctions plus efficaces.

*
* *

Een senator wijst op de ingewikkelde soevereiniteitsrechten over het Zuidpoolgebied.

Hij vermeldt het oorlogsrisico dat ermee gepaard gaat. Sommige landen, zoals bv. Argentinië, zullen niet eeuwig zwak blijven. En zelfs dan kunnen zij in de verleiding komen om hun binnenlandse moeilijkheden te bezweren door buitenlands optreden (de Falklandoorlog diene als illustratie).

Wat het economisch aspect betreft, gelooft hij niet in het gevaar van ontginning. In het verleden heeft men in Noord-Amerika, zelfs niet zo dicht bij de Noordpool, gepoogd ertsen te winnen in gebieden waar grote koude heerst. Men heeft het moeten opgeven. Technisch heeft niemand de Zuidpool nodig. Wat België betreft, dit is niet eens in staat zo iets te ondernemen. Het gevaar is dus veel geringer dan men voorreeft. Het enige risico bestaat erin dat iemand er toch mee begint: dan willen vele anderen volgen.

De Minister merkt op dat het Verdrag van Washington alle territoriale aanspraken bevriest. Groot-Brittannië, Chili en Argentinië hebben dit verdrag steeds geëerbiedigd, in weerwil van onderlinge oorlogstoestanden.

Zelf denkt hij ook dat echte industriële ontginning weinig waarschijnlijk is.

Een senator weerlegt dat de Conventie van Wellington een minder kwaad zou zijn omdat deze een juridisch vacuüm opvult. De Conventie bepaalt immers zelf dat ze niet zal kunnen werken indien Frankrijk en Australië niet mee doen. Wat het geval is.

De Minister bevestigt zulks.

Een lid onderstreept de zwakte van de juridische sancties. Het bepleit, in de toekomst sancties op hun economische weerslag te toetsen.

Nog meer verwacht hij van preventieve maatregelen, bv. het weigeren van licenties.

De Minister antwoordt dat het dossier zich in volle evolutie bevindt en dat dus nagedacht kan worden over doeltreffender sancties.

*
* *

Les deux articles de même que l'ensemble du projet de loi ont été adoptés à l'unanimité des 13 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à la même unanimité.

Le Rapporteur,
J. DE BREMAECKER.

Le Président,
H. HANQUET.

De beide artikelen en het geheel van het ontwerp van wet worden aangenomen met eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Dit verslag is met dezelfde eenparigheid goedgekeurd.

De Rapporteur,
J. DE BREMAECKER.

De Voorzitter,
H. HANQUET.