ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 3 juillet 1970, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à la protection de la faune et de la flore dans l'Antarctique", a donné le 2 décembre 1970 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 3e juli 1970 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de bescherming van de fauna en de flora in het Zuidpoolgebied", heeft de 2e december 1970 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

Aux termes de l'article IX du Traité sur l'Antarctique signé à Washington le 1er décembre 1959, les représentants des parties contractantes visées à cet article se reunissent, à des intervalles réguliers, dans le but de recommander à leurs gouvernements des mesures destinées à assurer le respect des principes et la poursuite des objectifs du traité et, notamment (article IX, f), des mesures relatives à la protection et à la conservation de la faune et de la flore dans l'Antarctique.

En vertu de l'article IX, 4, du traité, les mesures ainsi recommandées "prendront effet dès leur approbation (1) par toutes les parties contractantes dont les représentants étaient habilités à participer aux réunions tenues pour l'examen desdites mesures".

A défaut d'autre élément d'interprétation, il semble que les parties contractantes n'ont d'autre choix qu'entre le rejet des mesures et leur approbation in toto. Il semble également qu'une fois approuvées par toutes les parties contractantes, les mesures "convenues" lient internationalement et conventionnellement les Etats intéressés.

.../...

---

(1) Tel n'est cependant pas le système consacré par l'article XIII - 1° de la mesure relative à la protection de la faune et de la flore qui deviendra effective " à la réception de la notification des approbations"

Chaque partie contractante procède à l'approbation des mesures à l'intervention de l'organe qui, aux termes de sa Constitution, a compétence pour engager internationalement l'Etat, voire, le cas échéant, à l'intervention ou avec la participation de l'organe qualifié pour édicter de telles mesures dans l'ordre juridique interne.

Le présent projet tend à transposer dans l'ordre juridique belge la recommandation adoptée par la troisième réunion consultative des puissances signataires tenue à Bruxelles du 2 au 13 juin 1964 en matière de protection et de conservation de la faune et de la flore, telle que cette recommandation a été modifiée en 1968. En outre, il assortit de sanctions pénales les mesures faisant l'objet de cette recommandation. L'intervention du législateur est donc indispensable et l'adoption du projet par celui-ci permettra au Roi de notifier l'approbation de la Belgique aux mesures convenues.

*

* *

Bien que le projet soumis au Conseil d'Etat reproduise assez fidèlement le texte des mesures convenues, il est indispensable d'annexer ce texte au projet. Il est, en effet, nécessaire que les Chambres législatives puissent apprécier la mesure dans laquelle le projet de loi diffère des dispositions des mesures convenues.

Si les mesures convenues obligent la Belgique à "prendre les mesures appropriées" en vue d'en assurer l'application ou de les rendre "effectives", elles ne lui imposent pas d'édicter, à cet effet, une législation assortie de sanctions pénales.

.../...

Le projet soumis au Conseil d'Etat revêt cependant la portée d'une loi pénale et soulève, en conséquence, des difficultés particulières, tant en ce qui concerne sa portée territoriale et personnelle qu'en ce qui concerne la procédure de constatation des infractions et le problème de la juridiction compétente ratione loci.

L'article IX, e, du traité dispose que les représentants des parties contractantes se réuniront en vue d'étudier, formuler et recommander à leurs Gouvernements des mesures destinées à assurer le respect des principes et la poursuite des objectifs du traité et notamment des mesures :

...

"e) relatives à des questions concernant l'exercice de la juridiction dans l'Antarctique".

Selon les explications du délégué du Gouvernement, cette procédure n'est cependant que facultative et n'exclut pas pour les Etats - qu'ils aient ou non des prétentions de souveraineté sur l'Antarctique - le droit d'ériger en infractions la violation des mesures convenues.

Non seulement le projet revêt une portée territoriale coïncidant avec la totalité de l'Antarctique, tel que celui-ci est défini par le traité, mais en outre il s'applique à toute personne, belge, étrangère ou apatride.

Il résulte des déclarations faites par le fonctionnaire délégué que le Gouvernement renonce à rendre les dispositons pénales du projet applicables aux étrangers. En conséquence, ces dispositions devront être revues.

.../...

Par ailleurs, le projet ne contient aucune disposition relative à la constatation et à la poursuite des infractions ainsi qu'à la juridiction belge compétente pour en connaître.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

A l'article 3, § 3, il convient de supprimer les mots "autant que possible".

A l'article 5, § 2, a , il y a lieu, en accord avec le délégué du Gouvernement, de remplacer les mots "le Roi" par les mots "le Ministre des Affaires étrangères". Au b du même paragraphe, l'expression "la circulation de tout véhicule" doit être substituée à l'expression "la conduite de tout véhicule".

L'article 11 n'a pas de portée normative et doit être omis.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Luidens artikel IX van het Zuidpoolverdrag, ondertekend te Washington op 1 december 1959, komen de in dat artikel bedoelde vertegenwoordigers van de verdragsluitende partijen op geregelde tijdstippen bijeen om aan hun regeringen maatregelen aan te bevelen "welke ten doel hebben respectievelijk de naleving en de verwezenlijking van de in het verdrag omschreven beginselen en doeleinden te verzekeren, welke maatregelen inzonderheid (artikel IX,f) zullen betrekking hebben op de bescherming en het behoud van de fauna en flora van het Zuidpoolgebied".

Krachtens artikel IX, 4, van het verdrag zullen de aldus aanbevolen maatregelen "van kracht worden zodra zij goedgekeurd zijn (1) door alle verdragsluitende partijen waarvan de vertegenwoordigers gerechtigd waren deel te nemen aan de vergaderingen welke ter behandeling van deze maatregelen werden gehouden".

Bij gemis van andere beoordelingsgegevens lijken de verdragsluitende partijen geen andere keuze te hebben dan die maatregelen te verwerpen of ze in hun geheel goed te keuren. Ook lijkt het zo te zijn dat de "overeengekomen" maatregelen, als zij eenmaal door alle verdragsluitende partijen zijn goedgekeurd, de betrokken Staten internationaal en bij overeenkomst binden.

.../...

---

(1) Dat is nochtans niet de regeling die toegepast is in Artikel XIII - 1°, van de maatregel betreffende de bescherming van de fauna en flora ; deze zal uitwerking krijgen "bij ontvangst van de kennisgeving van de goedkeuringen".

Elke verdragsluitende partij keurt de maatregelen goed door toedoen van het orgaan dat luidens haar Grondwet bevoegd is om de Staat internationaal te binden en, in voorkomend geval, door toedoen of met de medewerking van het orgaan dat bevoegd is om zodanige maatregelen in de interne rechtsregeling uit te vaardigen.

Het onderhavige ontwerp heeft tot doel in de Belgische rechtsregeling op te nemen de aanbeveling die goedgekeurd is op de derde consultatieve bijeenkomst welke van 2 tot 13 juni 1964 te Brussel gehouden is met betrekking tot de bescherming en het behoud van de fauna en flora, zoals die aanbeveling in 1968 gewijzigd is. Ook stelt het straf op niet-naleving van de in die aanbeveling genomen maatregelen. Een optreden van de wetgever is dus onmisbaar en als deze het ontwerp eenmaal heeft aangenomen, zal de Koning België's goedkeuring van de overeengekomen maatregelen kunnen mededelen.

*

* *

Ofschoon het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp de tekst van de overeengekomen maatregelen vrij getrouw weergeeft, is het volstrekt nodig dat die tekst in bijlage wordt opgenomen. De Wetgevende Kamers moeten kunnen nagaan in welke mate het ontwerp van wet verschilt van wat in de overeengekomen maatregelen zelf staat.

De overeengekomen maatregelen verplichten België wel tot het nemen van de gepaste maatregelen met het oog op de toepassing ervan of om ze uitwerking te verlenen, maar niet om te dien einde een wetgeving met strafbepalingen uit te vaardigen.

.../...

Het voorgelegde ontwerp heeft nochtans de strekking van een strafwet en levert derhalve bijzondere moeilijkheden op, zowel in verband met het gebied en de personen waarop het betrekking heeft, als met de procedure voor vaststelling van overtredingen en het probleem van het ratione loci bevoegde gerecht.

Artikel IX, e, van het verdrag bepaalt dat de vertegenwoordigers van de verdragsluitende partijen zullen bijeenkomen om maatregelen te bestuderen, te formuleren en aan hun Regeringen aan te bevelen, welke ten doel hebben respectievelijk de naleving en de verwezenlijking van de in het verdrag omschreven beginselen en doelstellingen te verzekeren, welke maatregelen inzonderheid zullen betrekking hebben op :

...

"e) het vergemakkelijken der uitoefening van rechtsmacht in het Zuidpoolgebied".

Volgens de gemachtigde van de Regering is dat slechts een facultatieve procedure, welke de Staten - of zij al dan niet soevereiniteitsaanspraken op het Zuidpoolgebied hebben - niet het recht ontzegt om schending van de overeengekomen maatregelen strafbaar te stellen.

Niet alleen heeft het ontwerp betrekking op een gebied dat samenvalt met het gehele Zuidpoolgebied zoals dit in het verdrag omschreven is, het vindt ook toepassing op iedereen : Belgen, vreemdelingen of Staatlozen.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, wenst de Regering de strafbepalingen van het ontwerp niet op vreemdelingen toepasselijk te verklaren. Die bepalingen moeten dan ook worden herzien.

.../...

In het ontwerp is niets bepaald over de vaststelling en vervolging van de misdrijven, noch over het Belgisch gerecht dat bevoegd is om er kennis van te nemen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

In artikel 3, § 3, schrappe men de woorden "in de mate van het mogelijke".

Na overleg met de gemachtigde van de Regering wordt voorgesteld in artikel 5, § 2, a, de woorden "de Koning" te vervangen door "de Minister van Buitenlandse Zaken". In de Franse tekst onder b van dezelfde paragraaf vervange men de woorden "la conduite de tout véhicule" door "la circulation de tout véhicule".

Artikel 11 heeft geen regelende strekking en dient te vervallen.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Heren :	G. VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat, staatsraad,	président, voorzitter,
	J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
Madame : Mevrouw :	G. CISELET,	staatsraden,	
Messieurs : de Heren :	P. DE VISSCHER,	assesseurs de la section de législation,	
	G. ARONSTEIN,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	M. JACQUEMIJN,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. W. LAHAYE, auditeur général adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. LAHAYE, adjunct-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) M. JACQUEMIJN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. VAN BUNNEN.