KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 26e november 1984 door de Staatssecretaris voor Europese Zaken en Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen tot behoud en beheer van de visstand en van de schaaldieren- en weekdierenstand in zee", heeft de 6e december 1984 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes et à l'Agriculture, le 26 novembre 1984, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures de conservation et de gestion des réserves de poissons, de crustacés et de mollusques en mer", a donné le 6 décembre 1984 l'avis suivant :

I. STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp strekt ertoe de reglementering inzake zeevisserij te wijzigen. De beoogde nieuwe maatregelen moeten eensdeels de naleving mogelijk maken of in de hand werken van de verplichtingen die voor de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap voortvloeien uit de twee E.E.G.-verordeningen die in de aanhef van het ontwerp worden aangehaald; anderdeels zijn de ontworpen maatregelen ingegeven door biologische, sociale, economische en politieke motieven die hoofdzakelijk van nationaal belang zijn.

Het ontwerp voert in de reglementering van de zeevisserij vijf nieuwigheden in :

1° de beoefening van de zeevisserij, zowel van de beroepsvisserij als van de amateurvisserij , wordt onderworpen aan machtiging, wat onder meer de eerbiediging moet helpen verzekeren van de quota die inzake visvangst in het raam van het E.E.G.-visserijbeleid aan ons land worden toegekend;

2° er wordt een bijzondere tijdelijke vergunning ingevoerd voor de gevallen waarin in beginsel visverbod wordt opgelegd wegens de beperktheid van het toegekende of nog overblijvende quotum;

3° langs de Belgische kust wordt een zone van twaalf mijl voorbehouden voor de Belgische zeevisserij;

4° de amateurvisserij wordt gereglementeerd (verplichte machtiging, beperkt visserijgebied, beperkt vistuig, verbod om de gevangen vis in de handel te brengen), daar zij is uitgegroeid tot een lucratieve bezigheid en dit ten nadele van de beroepsvisserij en de Schatkist;

5° de produkten van de zeevisserij zullen voortaan alleen nog via een officiële visveiling op de markt mogen worden gebracht.

II. ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP.

Aanhef.

De verwijzing naar het Verdrag van Rome is overbodig; De verwijzingen naar de twee E.E.G.-verordeningen zijn wel nuttig als informatie, maar niet onontbeerlijk daar zij het ontwerp niet tot rechtsgrond dienen. Men vermelde ze daarom slechts na de verwijzing naar de diverse wetten waarvan het ontwerp een uitvoering wil zijn en in de vorm niet van een verwijzing, maar van een considerans.

Artikel 2.

1. De tekst van paragraaf 1, eerste lid, wekt de indruk dat de machtiging alleen het vissersvaartuig tot voorwerp heeft, daar waar artikel 3, § 1, 3°, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten - bepaling waarin artikel 2, § 1, van het ontwerp zijn rechtsgrond vindt - de Koning de bevoegdheid verleent om "de activiteiten van de personen die de onder 1° genoemde handelingen stellen" aan een voorafgaande machtiging te onderwerpen.

.../...

Eigenlijk dient de machtiging dus te worden verleend aan een bepaalde persoon met betrekking tot een bepaald vaartuig. De persoon die hiervoor het best in aanmerking komt is, volgens de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar, de eigenaar van het vaartuig.

De tekst zou dat duidelijker tot uiting moeten brengen, wat bijvoorbeeld op de volgende manier zou kunnen gebeuren :

"§ 1. Met een vissersvaartuig dat de Belgische vlag voert,mag de zeevisserij enkel worden bedreven wanneer de eigenaar met betrekking tot dat vaartuig beschikt over een machtiging uitgereikt door ...".

Een analoge opmerking geldt voor artikel 3, tweede lid, van het ontwerp.

2. De met paragraaf 2, derde lid, beoogde delegatie van bevoegdheid aan de Ministers tot wier bevoegdheid respectievelijk de zeevisserij en het zeewezen behoren, is slechts aanvaardbaar in zoverre ze het vaststellen van bepaalde vormvoorschriften tot voorwerp zou hebben. De term "criteria" wijst echter op voorschriften ten gronde en deze kunnen wegens hun belangrijkheid niet voor delegatie van bevoegdheid door de Koning aan een of meerdere Ministers in aanmerking komen.

3. In paragraaf 3, vierde lid, schrijve men "bepaald bij artikel 8, eerste en tweede lid".

Artikel 3.

In de Franse tekst moet aan het einde van het eerste lid worden gelezen : "... une ou plusieurs ressources ...".

Artikel 4.

De met dit artikel beoogde delegatie zou vanzelfsprekend geen andere bevoegdheden tot voorwerp kunnen hebben dan die welke ter zake door de wetgever reeds aan de Koning zijn opgedragen.

Maar ook binnen die grenzen is de voorgenomen delegatie nog te ruim, vermits luidens artikel 67 van de Grondwet het aan de Koning toekomt de wetten uit te voeren en een subdelegatie van die bevoegdheid aan een Minister alleen aanvaardbaar is voor wel bepaalde regelingen van ondergeschikt belang.

Het artikel dient derhalve te worden geschrapt.

Artikel 5.

Het tweede, het derde, het vierde en het vijfde lid zijn eigenlijk overbodig, vermits zij alleen maar de vanzelfsprekende voorrang op de in het eerste lid geformuleerde regel bevestigen van rechten en verplichtingen die voortvloeien uit voorschriften en overeenkomsten van een hogere rechtsorde.

Wil men toch de aandacht op die voorschriften en overeenkomsten vestigen, dan beperke men zich tot een in het eerste lid op te nemen algemene verwijzing ernaar.

Artikel 6.

De zinsnede "drie zeemijl uit de kust" kan aanleiding geven tot betwistingen. Blijkbaar is het de bedoeling dat, zoals voor de kustwateren, ook de hier beoogde zone zou worden berekend vanaf de basislijnen vanwaar de territoriale zee wordt gemeten. Men neme hier derhalve de in artikel 1, 7°, voor het bepalen van de kustwateren gebruikte formulering over.

Artikel 8.

Uit de vergelijking van deze bepaling met de definities opgenomen in artikel 1 moet blijkbaar worden afgeleid, dat artikel 8 zal gelden niet alleen voor de vangsten ingevolge het bedrijven van amateurvisserij in de zin van artikel 1, 3°, maar ook voor de vangsten die het resultaat zijn van het niet-professioneel zeehengelen.

Artikel 10.

In de Franse tekst van dit artikel moet in het begin worden gelezen : "Le poisson et les crustacés et mollusques mis à terre par ...".

Artikel 11.

In zoverre in dit artikel wordt bepaald welke strafbepalingen van toepassing zijn op overtreding van de onderscheiden voorschriften van het ontwerp, gaat het alleen om een interpretatie die ongetwijfeld een zeker praktisch nut kan hebben maar uiteraard de rechter niet bindt.

In de mate dat paragraaf 1 de strafbepalingen van de wetten van 12 april 1957 en 10 oktober 1978 toepasselijk verklaart op overtreding van de E.E.G.-reglementering, is artikel 11 echter onwettig.

Artikel 1 van de wet van 12 april 1957, zoals het werd gewijzigd bij de wet van 18 juli 1973, geeft aan de Koning weliswaar de bevoegdheid om alle maatregelen te treffen ter voldoening aan en ter uitvoering van de bepalingen vastgesteld door of krachtens internationale verdragen ter bescherming van de biologische hulpbronnen zowel in volle zee als in de

territoriale wateren. Doch artikel 3 van dezelfde wet stelt alleen sancties op overtreding van de krachtens die wet genomen besluiten, en dus niet op overtreding van de voorschriften van internationaal of supranationaal recht zelf.

En de wet van 10 oktober 1978 bevat zelfs helemaal geen delegatie van bevoegdheid aan de Koning met het oog op de naleving van E.E.G.-voorschriften.

Artikel 12.

Het koninklijk besluit van 5 september 1892, het besluit van de Regent van 14 april 1945 en het koninklijk besluit van 30 december 1950 werden expliciet opgeheven bij het koninklijk besluit van 7 mei 1958. De koninklijke besluiten van 8 april 1927 en 3 mei 1929 hadden ingevolge het besluit van de Regent van 14 april 1945 hun voorwerp verloren en zijn dus impliciet opgeheven.

Het gehele 1° van artikel 12 mag derhalve worden geschrapt.

Artikel 13.

Bij deze bepaling rijst de vraag of er een voldoende reden is om af te wijken van het ter zake geldende gemeen recht.

Is dat het geval, dan stelle men de bepaling beter als volgt :

"Dit besluit treedt in werking de eerste dag van de maand volgend op die gedurende welke het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

I. PORTEE DU PROJET.

Le projet a pour objet de modifier la réglementation en matière de pêche maritime. Les nouvelles mesures en projet doivent d'une part permettre ou faciliter le respect des obligations qui découlent pour les Etats membres de la Communauté Economique Européenne des deux règlements C.E.E. mentionnés dans le préambule du projet; d'autre part, les mesures projetées sont inspirées par des motifs d'ordre biologique, social, économique et politique qui sont essentiellement d'intérêt national.

Le projet introduit dans la réglementation sur la pêche maritime cinq innovations :

1° l'exercice de la pêche maritime, tant de la pêche professionnelle que de la pêche d'amateur, est soumis à autorisation, mesure qui doit notamment contribuer à assurer le respect des quotas de pêche alloués à notre pays dans le cadre de la politique de pêche des Communautés européennes;

2° il est institué une licence spéciale temporaire pour les cas où une interdiction de pêche est imposée en principe à raison de l'exiguïté du quota alloué ou restant;

3° une zone de douze milles est réservée à la pêche maritime belge en bordure de la côte belge;

4° la pêche d'amateur est réglementée (autorisation obligatoire, zone de pêche limitée, restriction du matériel de pêche, interdiction de commercialiser le poisson capturé), car elle s'est développée en une activité lucrative au détriment de la pêche professionnelle et du Trésor;

.../...

5° les produits de la pêche maritime ne pourront plus être commercialisés dorénavant qu'à partir d'une criée officielle.

II. EXAMEN DU TEXTE DU PROJET.

Préambule.

La référence au Traité de Rome est superflue. Les références aux deux règlements C.E.E. sont certes utiles à titre d'information mais ne sont pas indispensables puisqu'elles ne constituent pas le fondement légal du projet. C'est pourquoi il convient de ne les mentionner qu'après la référence aux diverses lois que le projet entend exécuter, et sous la forme, non pas d'un référant, mais d'un considérant.

Article 2.

1. Le texte du paragraphe 1er, alinéa 1er, peut faire croire que l'autorisation vise uniquement le bateau de pêche, alors que l'article 3, § 1er, 3°, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime - disposition dans laquelle l'article 2, § 1er, du projet puise son fondement légal - confère au Roi le pouvoir de subordonner à une autorisation préalable "les activités des personnes effectuant les opérations indiquées au 1°".

.../...

En fait, l'autorisation doit donc être accordée à une personne déterminée pour un bâtiment déterminé. Selon les renseignements fournis par le fonctionnaire délégué, la personne la plus indiquée à cet effet serait le propriétaire du bateau.

Cette précision devrait se dégager du texte avec plus de clarté. Cela pourrait se faire, par exemple, de la manière suivante :

"§ 1er. Un bateau de pêche battant pavillon belge ne peut exercer la pêche maritime que lorsque la personne intéressée est en possession d'une autorisation délivrée par ...".

Une observation analogue s'applique à l'article 3, alinéa 2, du projet.

2. La délégation de pouvoirs que le paragraphe 2, alinéa 3, accorde aux Ministres qui ont respectivement la pêche maritime et la marine dans leurs attributions ne pourrait être admise que dans la mesure où il s'agirait de déterminer certaines formalités. Le terme "critères" désigne toutefois des prescriptions de fond, qui ne peuvent, en raison de leur importance, faire l'objet d'une délégation de pouvoirs accordée par le Roi à un ou à plusieurs Ministres.

3. Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, alinéa 4, il y a lieu d'écrire "bepaald bij artikel 8, eerste en tweede lid".

.../...

Article 3.

A la fin de l'alinéa 1er, il faut lire:"... une ou plusieurs ressources...".

Article 4.

La délégation prévue par cet article ne pourrait évidemment avoir pour objet d'autres pouvoirs que ceux que le législateur a déjà conférés au Roi en la matière.

Même dans ces limites, la délégation envisagée est encore trop large, puisqu'en vertu de l'article 67 de la Constitution, c'est le Roi qui exécute les lois, de sorte qu'une subdélégation de ce pouvoir à un Ministre ne peut être admise que pour des mesures bien déterminées d'intérêt secondaire.

Cet article doit dès lors être supprimé.

Article 5.

Les alinéas 2, 3, 4 et 5 sont en fait superflus car ils ne font que confirmer la primauté évidente que les droits et obligations découlant de dispositions et conventions d'un ordre juridique supérieur ont sur la règle formulée à l'alinéa 1er

Si l'on entend néanmoins attirer l'attention sur ces dispositions et conventions, on se bornera à insérer dans l'alinéa 1er une référence générale à celles-ci.

.../...

Article 6.

Le membre de phrase "trois milles marins de la côte" peut donner lieu à des contestations. Il s'agit apparemment, comme pour les eaux côtières, de faire en sorte que l'étendue de la zone concernée soit calculée depuis les lignes de base à partir desquelles est mesurée la mer territoriale. Il conviendrait dès lors de reprendre la formule que l'article 1er, 7°, utilise pour déterminer les eaux côtières.

Article 8.

Il semble qu'il faille inférer du rapprochement de cette disposition avec les définitions figurant à l'article 1er, que l'article 8 ne s'appliquera pas seulement aux produits de la pêche d'amateur au sens de l'article 1er, 3°, mais aussi aux produits de la pêche à la ligne non professionnelle en mer.

Article 10.

Au début de cet article, il faut lire : "Le poisson et les crustacés et mollusques mis à terre par ...".

Article 11.

Dans la mesure où cet article détermine les dispositions pénales qui s'appliquent aux infractions aux diverses dispositions du projet, il s'agit uniquement d'une interprétation qui peut, certes, présenter un certain intérêt pratique mais qui ne lie évidemment pas le juge.

.../...

L'article 11 est toutefois illégal dans la mesure où le paragraphe 1er rend les dispositions pénales des lois des 12 avril 1957 et 10 octobre 1978 applicables aux infractions à la réglementation de la C.E.E.

L'article 1er de la loi du 12 avril 1957, tel qu'il a été modifié par la loi du 18 juillet 1973, confère il est vrai au Roi le pouvoir de prendre toutes mesures en exécution ou pour l'exécution des dispositions établies par ou en vertu des conventions internationales sur la conservation des ressources biologiques tant en haute mer que dans les eaux territoriales. L'article 3 de la même loi ne sanctionne toutefois que l'infraction aux arrêtés pris en vertu de la loi, et non pas l'infraction aux dispositions de droit international ou de droit supranational mêmes.

Et la loi du 10 octobre 1978 ne comporte même aucune délégation de pouvoir au Roi pour assurer le respect des dispositions de la C.E.E.

Article 12.

L'arrêté royal du 5 septembre 1892, l'arrêté du Régent du 14 avril 1945 et l'arrêté royal du 30 décembre 1950 ont été explicitement abrogés par l'arrêté royal du 7 mai 1958. Par suite de l'arrêté du Régent du 14 avril 1945, les arrêtés royaux des 8 avril 1927 et 3 mai 1929 étaient devenus sans objet et se sont donc trouvés implicitement abrogés.

.../...

C'est dire que le 1° de l'article 12 peut être entièrement supprimé.

Article 13.

Y a-t-il un motif suffisant pour déroger aux règles du droit commun applicables en la matière ?

Si tel est le cas, il vaut mieux rédiger la disposition comme suit :

"Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

S. FREDERICQ, assessoren van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.