M

ADV. L. 6384/2.

- 1 -
17 XII 1957
Coordination (1)

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 27 septembre 1958, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant l'exécution de l'arrangement relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye le 23 novembre 1957", a donné le 15 octobre 1958 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e september 1958 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de uitvoering van de overeenkomst betreffende de zeelieden-vluchtelingen, ondertekend te 's Gravenhage op 23 november 1957", heeft de 15e oktober 1958 het volgend advies gegeven :

C.E. Belge
17.12.58

Le projet a pour objet de compléter les dispositions réglementaires de droit interne prises en exécution de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers, en vue de l'application en Belgique de l'Arrangement relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye le 23 novembre 1957. Il est établi sur la proposition conjointe du Ministre des Affaires étrangères, du Ministre de la Justice et du Ministre des Communications.

Tel qu'il est conçu,le projet trouve son fondement légal dans l'article 65 de la Constitution et dans la loi du 28 mars 1952.

Il soulève toutefois une observation préliminaire.

L'Arrangement dont le projet veut organiser l'exécution et auquel il se réfère expressément tant au rapport au Roi qui le précède, qu'au préambule et aux articles, n'est ni approuvé par les Chambres législatives, ni publié ni, à la connaissance du Conseil d'Etat du moins, ratifié et entré en vigueur entre les Etats. Il s'ensuit que dans le présent état de choses, un arrêté issu du projet serait prématuré.

Aux termes de la lettre par laquelle le Conseil d'Etat est saisi, l'Arrangement ne devrait pas recevoir l'assentiment des Chambres parce qu'"il n'apporte pas de modifications à la législation interne et qu'il peut être mis en vigueur par une simple adaptation de la réglementation".

.../...

Par les termes "mis en vigueur" il faut certainement entendre en l'occurrence l'application de l'Arrangement en Belgique, car son entrée en vigueur est réglé par l'article 16 de l'instrument lui-même et dépend de sa ratification.

S'il est permis d'affirmer que dans l'état actuel de la législation sur la police des étrangers l'Arrangement n'apporte à cette législation aucune modification et qu'il peut être appliqué grâce à une simple adaptation de la réglementation il reste cependant qu'il engage le législateur jusqu'à l'expiration de l'année qui suivra la dénonciation, dans une matière qui, au demeurant, ressortit spécialement à la loi en vertu de l'article 128 de la Constitution. En outre l'article 14 contient une clause compromissoire suivant laquelle "Tout différend entre les parties contractantes relatif à l'interprétation ou l'application du présent Arrangement, qui n'aura pu être réglé par d'autres moyens, sera soumis à la Cour internationale de justice à la demande de l'une des parties au différend".

Ces deux éléments joints au fait que l'Arrangement vient développer sur un point qui, à présent, est abandonné à la bienveillance des Etats, l'oeuvre de la Convention internationale du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, approuvée par la loi du 26 juin 1953, suffisent à montrer que pour se conformer à l'esprit de l'article 68 de la Constitution, sinon à sa lettre, il conviendrait de soumettre l'Arrangement conclu à La Haye le 23 novembre 1957 à l'assentiment des Chambres législatives.

.../...

Le projet en tout cas s'approprie si intimement l'Arrangement qu'on ne peut en déterminer le contenu complet et l'exécuter sans avoir, au préalable, procédé à la combinaison de ses dispositions et de celles de l'Arrangement. Dès lors, dans le système du Gouvernement, sera-t-il de toute façon nécessaire, après avoir ratifié l'Arrangement et attendu son entrée en vigueur entre Etats, de le publier en Belgique au plus tard en même temps que l'arrêté en projet.

\+

\+ \+

Le projet procède, à l'article 2, par insertion d'une nouvelle disposition dans l'arrêté royal du 6 décembre 1955 relatif à l'exécution de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers et de l'arrêté royal du 3 décembre 1953 relatif aux conditions d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers en Belgique. A l'article 3 toutefois,il procède différemment alors que la disposition prévue serait également à sa place dans cet arrêté.

Le Conseil d'Etat suggère de grouper les deux dispositions et de les introduire l'une à la suite de l'autre dans l'arrêté royal du 6 décembre 1955. Il y aurait en outre avantage à citer l'arrêté avec son intitulé, car il en existe deux de la même date sur la police des étrangers.

Seul subsisterait ainsi à l'article 3 la disposition exécutoire qui, de toute manière, devrait faire l'objet d'un article distinct.

Les autres observations que le projet soulève ne nécessitent aucun commentaire, elles ressortent de la comparaison du texte ci-après que le Conseil d'Etat propose et du texte établi par le Gouvernement.

Arrêté royal concernant l'exécution de l'Arrangement relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye le 23 novembre 1957 (et approuvé par la loi du ...).

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu l'article 65 de la Constitution;

Vu la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers;

Vu la loi du 26 juin 1953 portant approbation de la Convention internationale relative au statut des réfugiés et des annexes, signées à Genève le 28 juillet 1951;

Vu la loi du portant approbation de) l'Arrangement relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye, le 23 novembre 1957;
ou, au cas où le Gouvernement ne se rallie pas à l'avis du Conseil d'Etat, en ce qui concerne la nécessité de l'assentiment des Chambres législatives:

.../...

Vu l'Arrangement relatif aux marins réfugiés, signé à La Haye le 23 novembre 1957;

Vu l'arrêté royal du 3 décembre 1953 relatif aux conditions d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers en Belgique, modifié par l'arrêté royal du 13 juillet 1956 et par les arrêtés royaux du 23 avril 1958;

Vu l'arrêté royal du 6 décembre 1955 relatif à l'exécution de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers et de l'arrêté royal du 3 décembre 1953 relatif aux conditions d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers en Belgique, notamment l'article 10, modifié par l'arrêté royal du 10 mars 1958;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires étrangères, de Notre Ministre de la Justice et de Notre Ministre des Communications,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1er.-

... (comme au projet du Gouvernement) ...

.../...

Article 2.-

Les dispositions suivantes sont insérées entre les alinéas 2 et 3 de l'article 10 de l'arrêté royal du 6 décembre 1955 relatif à l'exécution de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers et de l'arrêté royal du 3 décembre 1953 relatif aux conditions d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers en Belgique :

"Les marins bénéficiaires de l'Arrangement de La Haye du 23 novembre 1957, relatif au statut des marins réfugiés, sont autorisés à pénétrer en Belgique, même en vue d'un séjour de plus de trois mois, lorsqu'ils sont en possession d'un titre de voyage délivré par Notre Ministre des Affaires étrangères et pour autant que ce document fasse mention dudit Arrangement et ne soit pas périmé depuis plus de 120 jours.

Les marins réfugiés détenteurs d'un titre de voyage délivré par une autorité étrangère en vertu de l'Arrangement précité, sont autorisés à pénétrer en Belgique en vue d'un séjour de trois mois maximum, à condition que le dit titre de voyage confère le droit de retour dans le pays qui l'a délivré".

Article 3.-

Notre Ministre des Affaires étrangères, Notre Ministre de la Justice et Notre Ministre des Communications sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Donné à , le

PAR LE ROI :
Le Ministre des Affaires étrangères,
Le Ministre de la Justice,
Le Ministre des Communications,

Het ontwerp strekt tot aanvulling van verordeningsbepalingen naar landsrecht, ter uitvoering van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie vastgesteld met het oog op de toepassing in België van de op 23 november 1957 te 's Gravenhage ondertekende Overeenkomst betreffende de zeelieden-vluchtelingen. Het is vastgesteld op de gezamenlijke voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, van de Minister van Justitie en van de Minister van Verkeerswezen.

Zoals het is opgevat, vindt het zijn rechtsgrond in artikel 65 van de Grondwet en in de wet van 28 maart 1952.

Vooraf behoort echter een opmerking te worden gemaakt.

De Overeenkomst waarvan het ontwerp de uitvoering beoogt te regelen en waarnaar het zowel in het verslag aan de Koning als in de aanhef en de artikelen uitdrukkelijk verwijst, is noch door de Wetgevende Kamers goedgekeurd, noch bekendgemaakt, noch, althans voor zover de Raad van State bekend is, bekrachtigd en in werking getreden tussen de Staten. In de huidige stand van zaken zou een uit dit ontwerp ontstaan besluit dus voorbarig zijn.

.../...

Volgens de brief waarbij het ontwerp aan de Raad van State wordt voorgelegd, zou de Overeenkomst geen goedkeuring door de Kamers behoeven, omdat zij "niets wijzigt aan de landswetgeving en van kracht kan worden door eenvoudige aanpassing van de reglementering".

Onder "van kracht worden" dient hier voorzeker de toepassing van de Overeenkomst in België te worden verstaan, want de inwerkingtreding is bij artikel 16 van de Overeenkomst zelf geregeld en hangt af van de bekrachtiging.

Al kan worden beweerd dat, in de huidige stand van de wetgeving inzake vreemdelingenpolitie, de Overeenkomst die wetgeving geenszins wijzigt en dat zij kan worden toegepast dank zij een eenvoudige aanpassing van de reglementering, blijft het toch waar, dat zij de wetgever tot een vol jaar na de opzegging bindt in een aangelegenheid die toch, krachtens artikel 128 van de Grondwet, door de wet wordt geregeld.

Verder bevat artikel 14 het volgende compromissoir beding : "Elk geschil tussen de Overeenkomstsluitende partijen betreffende de uitlegging of toepassing van deze Overeenkomst, hetwelk niet op andere wijze kan worden beslecht, zal op verzoek van één van de partijen bij het geschil worden voorgelegd aan het Internationale Gerechtshof"

Met deze twee gegevens, waarbij nog komt dat de Overeenkomst, in een aangelegenheid die tot dusver aan het goedvinden van de Staten was over-

.../...

gelaten, uitbreiding geeft aan het internationaal verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd door de wet van 26 juni 1953, kan worden volstaan om aan te tonen dat men om te handelen overeenkomstig de geest, zo niet de letter, van artikel 68 van de Grondwet, de op 23 november 1957 te 's-Gravenhage gesloten Overeenkomst aan de Wetgevende Kamers ter goedkeuring moet voorleggen.

In elk geval is de Overeenkomst dermate in het ontwerp opgegaan, dat niet kan worden uitgemaakt wat dit ontwerp juist inhoudt en ten uitvoer legt, als de tekst van het ontwerp niet vooraf met die van de Overeenkomst is gecombineerd. Zoals de Regering thans te werk gaat, zal de Overeenkomst, nadat zij is bekrachtigd en tussen de Staten in werking is getreden, in België alleszins moeten worden bekendgemaakt uiterlijk samen met het voorgelegde ontwerpbesluit.

\+

\+ \+

In artikel 2 van het ontwerp is de gevolgde werkwijze deze, dat een nieuwe bepaling wordt ingevoegd in het koninklijk besluit van 6 december 1955 betreffende de uitvoering van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie en van het koninklijk besluit van 3 december 1953 betreffende de voorwaarden waaronder vreemdelingen België kunnen binnenkomen, er verblijven en er zich vestigen. Artikel 3 daarentegen gaat anders tewerk, ofschoon de daarin voorkomende bepaling ook in dat besluit kon worden opgenomen.

.../...

Voorgesteld wordt, beide bepalingen te groeperen en ze na elkaar in het koninklijk besluit van 6 december 1955 in te voegen. Men vermelde bovendien het opschrift van het besluit, aangezien er twee besluiten van dezelfde datum bestaan, beide over de vreemdelingenpolitie.

Zo zou in artikel 3 nog alleen de uitvoeringsbepaling overblijven, waarvoor, hoe dan ook, een afzonderlijk artikel vereist is.

De overige bij het ontwerp te maken opmerkingen behoeven geen commentaar ; zij blijken uit de vergelijking van de hierna door de Raad van State voorgestelde tekst met de tekst van de Regering.

Koninklijk besluit met betrekking tot de uitvoering van de Overeenkomst betreffende de status van de zeelieden-vluchtelingen, ondertekend te 's-Gravenhage op 23 november 1957 (en goedgekeurd door de wet van ...).

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Gelet op artikel 65 van de Grondwet ;

Gelet op de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie ;

Gelet op de wet van 26 juni 1953 houdende goedkeuring van het internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, en bijlagen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 ;

.../...

Gelet op de wet van . . . houdende goedkeuring van . . . de Overeenkomst betreffende de zeelieden-vluchtelingen, ondertekend te 's-Gravenhage op 23 november 1957 ;

of, als de Regering niet ingaat op het advies van de Raad van State in verband met de goedkeuring door de Wetgevende Kamers :

Gelet op de Overeenkomst betreffende de zeelieden-vluchtelingen, ondertekend te 's-Gravenhage op 23 november 1957 ;

Gelet op het koninklijk besluit van 3 december 1953 betreffende de voorwaarden waaronder vreemdelingen België kunnen binnenkomen, er verblijven en er zich vestigen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 juli 1956 en bij de koninklijke besluiten van 23 april 1958 ;

Gelet op het koninklijk besluit van 6 december 1955 betreffende de uitvoering van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie en van het koninklijk besluit van 3 december 1953 betreffende de voorwaarden waaronder vreemdelingen België kunnen binnenkomen, er verblijven en er zich vestigen, inzonderheid op artikel 10, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 maart 1958 ;

Gelet op het advies van de Raad van State ;

.../...

Op de voordracht van Onze Minister van Buitenlandse Zaken, van Onze Minister van Justitie en van Onze Minister van Verkeerswezen,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Artikel 1.-

... (tekst van het Regeringsontwerp) ...

Artikel 2.-

Tussen het tweede en het derde lid van artikel 10 van het koninklijk besluit van 6 december 1955 betreffende de uitvoering van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie en van het koninklijk besluit van 3 december 1953 betreffende de voorwaarden waaronder vreemdelingen België kunnen binnenkomen, er verblijven en er zich vestigen, worden de volgende bepalingen ingevoegd :

"Zeelieden die het voordeel genieten van de Overeenkomst van 's-Gravenhage van 23 november 1957 betreffende de status van zeelieden-vluchtelingen, zijn gemachtigd België binnen te komen, zelfs om er meer dan drie maanden te verblijven, wanneer zij in het bezit zijn van een door Onze Minister van Buitenlandse Zaken afgegeven reisdocument, voor zover dit melding maakt van de genoemde Overeenkomst en niet verlopen is sedert meer dan 120 dagen.

.../...

Zeelieden-vluchtelingen die houder zijn van een reisdocument afgegeven door een vreemde overheid krachtens voormelde Overeenkomst, zijn gemachtigd België binnen te komen om er ten hoogste drie maanden te verblijven, op voorwaarde dat dit document recht geeft op terugkeer naar het land dat het heeft afgegeven".

Artikel 3.-

Onze Minister van Buitenlandse Zaken, Onze Minister van Justitie en Onze Minister van Verkeerswezen zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te ,

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Buitenlandse Zaken,
De Minister van Justitie,
De Minister van Verkeerswezen,

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, conseiller d'Etat, président,
de Heren : raadsheer van State, voorzitter,

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,
G. HOLOYE, raadsheren van State,

P. COART-FRESART, assesseurs de la section de législation,
P. ANSIAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) C. ROUSSEAUX.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.