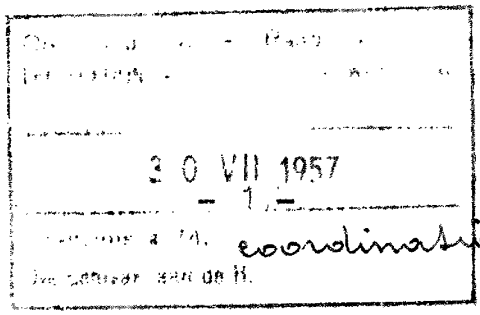
MV.



L. 5655/2.

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 février 1957, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la convention européenne d'établissement et du protocole, signés à Paris le 13 decembre 1955", a donné le 24 juin 1957 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, twecde kamer, de 27e februari 1957 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het Europees vestigingsverdrag en van het protocol, ondertekend op 13 december 1955, te Parijs", heeft de 24e juni 1957 het volgend advies gegeven :

L'instrument que le Gouvernement se propose de soumettre à l'approbation des Chambres législatives par l'article 1er du projet, est, comme son intitulé l'indique, une convention d'établissement. Le Gouvernement n'a pas toujours estimé nécessaire de soumettre les conventions de cette nature à l'assentiment du Parlement, parce qu'à première vue, une convention d'établissement n'accordant que des droits aux Belges, paraissait ne pouvoir être considérée comme liant individuellement ceux-ci. C'était perdre de vue "que l'exercice d'un droit ne se conçoit pas sans obligation corrélative de ceux auxquels ce droit est opposé", comme l'a montré un jugement du tribunal de commerce de Bruxelles du 7 octobre 1939, confirmé par un arrêt de la Cour d'appel du 1er mai 1940, lorsqu'il a refusé d'appliquer le traité d'établissement conclu avec la France le 6 octobre 1927 parce que ce traité n'avait pas été approuvé (Pasicrisie 1941-II-62). Or, la convention accorde à différents endroits aux ressortissants des pays signataires, des droits qui seront opposables aux Belges individuellement (article 4).

L'article 31 de la Convention contient une clause de règlement des différends qui pourront s'élever entre les Parties contractantes, qui aboutit normalement à conférer la décision finale dans les litiges dans lesquels la Belgique sera intéressée à un organisme non national; cette clause est restrictive de la souveraineté nationale puisqu'elle enlève à l'Etat belge le pouvoir de se déterminer lui-même dans ces cas. De plus, si l'organisme international venait à rendre des décisions qui comportent des mesures pécuniaires, - ce qui n'est pas exclu - la convention grèverait l'Etat.

.../...

Plusieurs clauses de la convention sont, enfin, en discordance avec la loi belge. Leur introduction dans l'ordonnancement juridique interne ne peut se faire qu'avec le concours du législateur. De ce point de vue, un examen plus détaillé de la convention est nécessaire.

\+

\+ +

Aux termes de l'article 1er de la convention, chacune des Parties contractantes facilitera l'entrée sur son territoire et y permettra la circulation des ressortissants des autres Parties contractantes, sauf dans les cas où des raisons relatives à l'ordre public, à la sécurité, à la santé publique ou aux bonnes moeurs s'y opposeraient.

Aux termes du protocole annexé à la convention, chaque Etat contractant apprécie, selon ses critères nationaux, les raisons relatives à l'ordre public, etc. ... D'une part la notion d'ordre public "doit être entendue dans l'acception large qui est, en général, admise dans les pays continentaux". D'autre part, "les prescriptions qui réglementent l'admission, le séjour et la circulation des étrangers ... ne sont pas affectées par la convention pour autant qu'elles ne sont pas en contradiction avec elle".

Les lois et arrêtés qui régissent actuellement l'entrée des étrangers en Belgique sont fixés par la loi du 28 mars 1952 (modifiée par la loi du 31 décembre 1953), par l'arrêté royal du 3 décembre 1953 (modifié

par l'arrêté royal du 13 juillet 1956), par l'arrêté royal du 6 décembre 1955 (modifié par les arrêtés royaux des 15 septembre 1956, 2 octobre 1956, 3 décembre 1956, 5 décembre 1956 et 19 avril 1957) et par l'arrêté royal du 6 décembre 1955 concernant les étrangers privilégiés (modifié par les arrêtés royaux du 16 décembre 1956 et du 19 avril 1957).

L'article 1er de la convention, qui ne contient d'ailleurs que l'engagement de "faciliter" l'entrée des étrangers et de leur permettre de circuler en Belgique, sous les restrictions dont l'Etat belge est seul juge en fait, n'est pas en contradiction avec ces dispositions.

La liberté de circulation des étrangers sur le territoire belge est assurée, en principe, par les articles 7, alinéa 1er, et 128 combinés de la Constitution. Elle est spécialement reconnue aux réfugiés par l'article 26 de la convention du 28 juillet 1951, approuvée par la loi du 26 juin 1953.

Le Ministre de la Justice peut la restreindre , dans certains cas, en vertu des articles 3, dernier alinéa, et 4 A de la loi du 28 mars 1952.

Par l'article 2 de la convention, chaque Etat contractant s'engage, sous les conditions prévues à l'article 1er, et dans la mesure permise par son état économique et social, à faciliter aux ressortissants des autres Etats contractants leur résidence prolongée et permanente sur son territoire. Ici encore, aux termes du protocole annexé, chaque Etat conserve le droit

.../...

d'apprécier, selon des critères nationaux, les raisons "tirées de son état économique et social".

La législation belge relative à la matière est la même que celle qui a été citée à propos de l'article 1er. L'on y ajoutera, toutefois, l'article 10 de la Convention du 28 juillet 1951, concernant les réfugiés, et l'article 10 de la convention du 28 septembre 1954, concernant les apatrides , cette dernière non encore approuvée par le législateur.

L'article 3 de la convention est relatif à l'expulsion des étrangers ressortissants d'un des Etats contractants. La convention prévoit que :

1° les ressortissants d'un Etat contractant résidant régulièrement sur le territoire d'un autre Etat contractant, ne peuvent en être expulsés que s'ils menacent la sécurité de l'Etat ou contreviennent à l'ordre public ou aux bonnes moeurs;

2° ceux d'entre eux qui résident régulièrement depuis plus de deux ans ne peuvent être expulsés qu'après avoir été admis, sauf motifs impérieux touchant à la sécurité de l'Etat, à faire valoir les raisons qu'ils peuvent invoquer contre leur expulsion, à présenter un recours et à se faire représenter devant l'autorité compétente;

.../...

3° ceux d'entre eux qui résident régulièrement depuis plus de dix ans ne peuvent être expulsés que pour des raisons touchant à la sécurité de l'Etat ou pour les raisons rappelées ci-dessus lorsqu'elles revêtent un caractère particulièrement grave. Selon le protocole annexé, l'Etat de résidence conserve le droit d'apprécier, selon des critères nationaux, les circonstances qui constituent une menace à la sécurité de l'Etat ou qui portent atteinte à l'ordre public ou aux bonnes moeurs; il conserve également le droit d'apprécier le caractère de particulière gravité des raisons qui motivent l'expulsion . La résidence régulière s'apprécie selon les prescriptions de la législation nationale de l'Etat de séjour. Les prescriptions de droit national relatives au séjour des étrangers ne sont affectées par la convention que dans la mesure où elles sont en contradiction avec elle.

L'article 3, 1°, de la loi du 28 mars 1952 donne au Ministre de la Justice ou à l'administrateur de la Sûreté publique le pouvoir de ramener à la frontière l'étranger qui pénètre irrégulièrement dans le royaume. Ce texte vise une autre hypothèse que celle qui est prévue par l'article 3 de la convention ; ce dernier article ne concerne en effet que les étrangers qui résident régulièrement sur le territoire d'un des Etats contractants.

.../...

Au 2°, le même article 3 de la loi du 28 mars 1952 permet au Ministre de la Justice de renvoyer l'étranger qui ne respecte pas les conditions attachées à l'autorisation qui lui a été accordée de pénétrer dans le royaume ou dont il juge la présence dangereuse ou nuisible pour l'ordre public, la sécurité ou l'économie du pays. Ce texte vise une mesure qui peut être prise à l'égard de l'étranger au sujet de laquelle la convention est muette : le renvoi.

L'article 4 de la loi autorise le Roi à expulser l'étranger qui a obtenu le permis d'établissement dans le royaume lorsqu'il juge sa présence nuisible pour l'ordre public ou la sécurité du pays ou lorsque l'étranger fait l'objet de poursuites ou a été condamné pour crimes ou délits pouvant donner lieu à extradition. L'expulsion ne peut néanmoins être ordonnée aux termes des articles 4 C et 5 qu'après avis de la Commission consultative des étrangers :

1° lorsque cette mesure intéresse un étranger ayant la qualité de réfugié, aux yeux de l'article 4 B de la loi;

2° lorsque l'étranger a été autorisé à établir son domicile en Belgique;

.../...

3° lorsque l'étranger est marié à une femme belge dont il a au moins un enfant né de ce mariage au cours de sa résidence dans le royaume;

4° lorsque l'étranger a cinq ans de résidence continue dans le royaume et qu'il est l'époux d'une femme belge;

5° lorsque l'étranger se trouve dans les conditions légales pour acquérir la nationalité belge par option ou pour la recouvrer;

6° lorsque l'étranger est une femme belge de naissance qui a perdu la nationalité belge par son mariage ou par suite de l'acquisition d'une nationalité étrangère par son mari;

7° lorsque l'étranger a dix ans de résidence continue dans le royaume , dans la colonie ou dans les territoires sous tutelle.

On remarque que l'harmonie des dispositions légales et des clauses de la convention n'est pas assurée. Tantôt la convention, tantôt la loi, est plus favorable à l'étranger. Lorsque la loi est plus avantageuse que la convention, c'est la loi qui prime (article 25 de la convention). Un exemple de cette hypothèse est celui de l'article 5 de la loi qui exige l'avis de la commission consultative préalablement à l'expulsion d'étrangers dans une série de cas que la convention ne prévoit pas.

.../...

Si, au contraire, la convention est plus favorable pour l'étranger, c'est elle qui, aux termes de l'article 25, doit recevoir application par priorité à la loi. Ce sera le cas lorsqu'il s'agira, par exemple, d'un étranger qui réside régulièrement depuis plus de deux ans en Belgique et qui ne pourra être expulsé qu'après avoir été entendu et avoir pu se défendre devant un organe compétent, alors que la loi n'accorde cette garantie qu'à l'étranger qui a cinq ans de résidence et qui est l'époux d'une femme belge.

La convention du 28 juillet 1951, relative aux réfugiés, traite aussi, en ses articles 32 et 33, de l'expulsion. Ces articles contiennent également des dispositions qui ne sont pas en harmonie parfaite avec la loi. Il en est de même de la convention - non encore approuvée - du 28 septembre 1954 relative aux apatrides.

Lors de l'examen du projet de loi portant approbation de cette dernière convention, le Conseil d'Etat a souligné, dans son avis, ces discordances, ainsi que les difficultés d'application de l'arrêté royal n°62 du 16 novembre 1939 portant réglementation de l'activité professionnelle des étrangers. On pourrait y ajouter les difficultés d'application de l'article 11, § 2, de l'article 15 et de l'article 16 de l'arrêté royal n° 285 du 31 mars 1936 complétant et coordonnant les dispositions relatives à l'emploi de la main d'oeuvre étrangère, qui prévoient également des mesures de renvoi et d'expulsion et qui ne sont, elles non plus, en harmonie ni avec la loi du 28 mars 1952, ni avec la convention. Ces constatations ne font que confirmer la nécessité pour le Gouvernement de prendre l'initiative de l'adaptation des arrêtés royaux n°62 du 16 novembre 1939 et n°285 du 31 mars 1936, pris l'un et l'autre en vertu de pouvoirs spéciaux.

.../...

L'article 9 de la convention concerne la dispense de la caution judicatum solvi.

Cette disposition déroge à l'article 16 du Code civil et aux articles 166 et 167 du Code de procédure civile.

A cet égard, il existe de nombreux précédents, qui sont relevés aux Codes Bruylant, 29e édition, en note sous l'article 16 du Code civil.

La convention reproduit presque mot pour mot l'article 17, alinéas 1er et 2, et l'article 18, alinéa 1er, de la convention du 17 juillet 1905 relative à la procédure civile, approuvée par la loi du 20 avril 1909, qui sont d'ailleurs entièrement réservés par le protocole.

Les dispositions de ces articles sont reprises dans la nouvelle convention relative à la procédure civile signée à La Haye le 1er mars 1954, actuellement soumise à l'approbation législative. Dans l'avis que le Conseil d'Etat a donné à propos de cette convention, il a attiré l'attention sur le fait que si la Grande Bretagne ratifiait la convention du 1er mars 1954, il conviendrait d'examiner à ce moment si les termes de cette convention sont compatibles avec diverses conventions anglo-belges, notamment avec la convention du 4 novembre 1932 concernant la caution judicatum solvi, l'assistance judiciaire et la contrainte par corps, approuvée par la loi du 25 avril 1934, et de mettre ces textes en concordance. La même observation vaut ici.

.../...

Les articles 16 de chacun des traités des 28 juillet 1951, relatif aux réfugiés, et 28 septembre 1954, relatif aux apatrides, contiennent des dispositions analogues à celles de l'article 9 de la présente convention.

Les articles 10 à 17 de la convention sont relatifs à l'exercice d'activités lucratives par les ressortissants des Etats contractants, sur le territoire des autres Etats contractants. Ils peuvent être résumés comme suit, à la lumière des stipulations interprétatives du protocole annexé :

1° chacun des Etats contractants autorisera les ressortissants des autres Etats contractants à exercer sur un pied d'égalité avec les nationaux, toute activité de caractère lucratif (article 10);

2° ces activités sont les activités industrielles, commerciales, financières, agricoles et artisanales et les professions libérales, que l'intéressé travaille pour son compte ou qu'il soit au service d'un employeur (article 10);

3° lorsque l'étranger a été admis pour une certaine durée à l'exercice d'une activité lucrative, il ne pourra, pendant cette durée, se voir imposer des restrictions qui n'étaient pas prévues lors de l'autorisation, à moins que ces restrictions ne s'appliquent également aux nationaux (article 11);

.../...

4° chaque Etat contractant peut refuser l'autorisation pour des raisons sérieuses de caractère économique ou social (article 10). Mais après l'entrée en vigueur de la convention, ces Etats ne pourront plus introduire dans leurs législations, de nouvelles restrictions à l'exercice d'activités lucratives par les ressortissants des autres Etats contractants, à moins qu'ils ne soient dans la nécessité de le faire pour des raisons impérieuses de caractère économique ou social (article 14). Dans l'un et l'autre cas, les Etats contractants restent en droit d'apprécier ces raisons selon des critères nationaux (article 10 et protocole); mais la faculté de limiter les droits des ressortissants étrangers ne peut être exercée que pour les motifs énumérés dans la convention et dans la mesure compatible avec les engagements assumés par les parties (article 10 et protocole);

5° ce refus d'autorisation ne pourra être opposé aux étrangers bénéficiaires de la convention qui répondent à l'une des conditions suivantes :

a) avoir exercé régulièrement pendant cinq ans une activité lucrative sur le territoire de l'Etat intéressé;

b) avoir résidé régulièrement pendant dix ans sur ce territoire;

c) avoir été admis à la résidence permanente.

Toutefois, les Etats contractants peuvent au moment de la signature ou du dépôt de la ratification déclarer ne pas accepter une ou deux de ces conditions; ils peuvent également, dans les limites prévues à l'article 12, § 2, faire usage d'un droit de réserve (article 12);

.../...

6° par dérogation à ces principes, les Etats contractants peuvent réserver à leurs nationaux ou subordonner à des conditions spéciales l'exercice par des étrangers des fonctions publiques ou des activités concernant la sécurité ou la défense nationale (article 13);

7° pour pouvoir exercer celles des activités lucratives pour lesquelles la loi nationale des Etats contractants exige des titres professionnels ou techniques, les ressortissants des autres Etats doivent posséder les mêmes titres ou des titres équivalents. Cette disposition ne fait toutefois pas obstacle à ce que des ressortissants d'un des Etats contractants soient appelés par leurs confrères d'un autre Etat contractant à les assister dans un cas particulier (article 15);

8° une disposition spéciale règle le cas des voyageurs de commerce placés sous les ordres d'une entreprise située hors du pays d'accueil et rémunérés exclusivement par celle-ci; ces voyageurs ont le droit d'exercer leur activité sans autorisation; ils ne peuvent être assimilés aux commerçants ambulants (article 16 et protocole);

9° enfin, l'article 17 assimile les bénéficiaires de la convention aux nationaux en matière de rémunérations et de conditions de travail, sauf en ce qui concerne les stagiaires (protocole).

.../...

Le protocole, dans ses sections V et VI apporte à ce régime quelques précisions ou quelques dispositions complémentaires, notamment en ce qui concerne le conjoint et les enfants des ressortissants des Etats contractants, en ce qui concerne les ressortissants d'Etats contractants qui exercent une activité lucrative en exécution des statuts spéciaux et en ce qui concerne les bénéficiaires de la convention qui pourraient se prévaloir de dispositions plus favorables résultant de décisions de l'Organisation européenne de coopération économique.

Dans la législation belge, l'activité professionnelle des étrangers est réglée par l'arrêté royal n° 285 du 31 mars 1936 relatif à la main d'oeuvre étrangère et par l'arrêté royal n° 62 du 16 novembre 1939 en ce qui concerne les autres activités lucratives.

Le commerce ambulant est, en principe, interdit aux étrangers, en vertu de l'article 6, 3°, de l'arrêté royal n° 82 du 28 novembre 1939.

L'exercice des fonctions publiques est également, en principe, réservé aux Belges par l'article 6 de la Constitution.

De nombreuses autres activités professionnelles sont encore réservées aux Belges par des dispositions spéciales; il en est ainsi, notamment, de la profession d'avocat (décret du 14 décembre 1810, article 12, modifié par la loi du 25 octobre 1919), d'agent de change (Code du commerce, titre V, article 71), de capitaine de port (loi du 5 mai 1936, article 4), de géomètre-expert immobilier (arrêté royal du 18 mai 1936, article 14), d'entrepreneur de travaux publics (arrêté-loi du 3 février 1947, article 1er), d'architecte, sauf réciprocité (loi du 20 février 1939), etc...

.../...

L'article 10 de la convention ne fait pas de réserve en ce qui concerne ces professions; l'article 12 établit même un principe général qui paraît en opposition avec de telles réserves; l'article 13 n'excepte de la possibilité d'exercice d'activités lucratives en Belgique que les fonctions publiques et les activités en rapport avec la défense nationale; l'article 15 permet d'exiger que les étrangers aient les mêmes titres professionnels et techniques que ceux qui sont requis des Belges pour l'exercice de certaines activités, mais ne réserve pas les activités pour lesquelles la nationalité belge est exigée. L'article 14 seul fait indirectement - et peut-on dire négativement - des réserves en ce sens qu'il fait obligation aux Etats contractants, qui réserveraient l'exercice de certaines activités à leurs nationaux, d'en aviser le secrétaire général du Conseil de l'Europe; mais cet article interdit d'introduire de nouvelles dispositions de l'espèce après l'entrée en vigueur de la convention, sinon pour des raisons impérieuses de caractère économique ou social.

L'article 18 a pour objet de mettre les étrangers ressortissants des Etats contractants sur un pied d'égalité avec les nationaux en ce qui concerne le droit d'élection pour la formation des organismes de caractère économique ou professionnel, lorsqu'il exercent depuis cinq ans au moins une activité "appropriée". Cette disposition est plus sévère que la loi belge sur la matière, en ce qui concerne les conseils d'entreprise : l'arrêté du Régent du 23 novembre 1949, en son article 1er, fixe parmi les conditions requises pour participer à l'élection des délégués du personnel, la possession de la nationalité belge ou celle du permis de travail depuis deux ans au moins, alors que la convention fixe ce délai à cinq ans.

.../...

L'article 25 réserve l'application des lois ou traités particuliers qui accorderaient un traitement plus favorable aux ressortissants de telle ou telle partie contractante. Il ne déroge à ces lois et traités que dans la mesure où ceux-ci seraient moins favorables que la convention.

La Belgique a conclu plusieurs traités ou conventions d'établissement. De très nombreux traités de commerce contiennent, en outre, des clauses d'établissement.

Les seuls traités d'établissement susceptibles de faire naître des difficultés d'application pour la convention sont le traité avec la France - non approuvé par la loi et déclaré non applicable par les tribunaux -, le traité avec les Pays-Bas du 20 février 1933, approuvé par la loi du 2 juin 1934 (un accord a également été conclu avec les Pays-Bas le 7 décembre 1865 pour les colonies néerlandaises) et le traité avec la Turquie du 30 juillet 1931, non approuvé par une loi.

Lorsque la présente convention sera entrée en vigueur entre la Belgique et les Etats parties à ces traités, il sera nécessaire d'examiner la concordance des dispositions de ces traités avec celles de la convention.

L'article 26 réserve à chaque Etat contractant la possibilité, au moment de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, de formuler des réserves au sujet de l'une ou de l'autre disposition de la convention, dans la mesure où une loi en vigueur ne concorderait pas avec cette disposition. Ces réserves doivent être motivées. La section VII du protocole annexé

.../...

stipule qu'il ne sera fait usage du droit de réserve que si des dispositions essentielles de la législation interne l'imposent.

En vertu de l'article 27, les Etats qui ont fait des réserves au sujet de l'application de l'une ou l'autre stipulation de la convention ne peuvent réclamer le bénéfice de ces dispositions à l'encontre des autres Etats.

Le Conseil d'Etat ignore si le Gouvernement se propose de faire des réserves.

L'article 28 permet aux Etats contractants de prendre des mesures qui dérogent à la convention, en cas de guerre ou d'autre danger public, mais uniquement dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

Cet article comporte une limitation très générale et très vague de la souveraineté nationale en soumettant la régularité de mesures que la Belgique désirerait prendre dans des circonstances graves, à la condition qu'elles ne "soient pas en contradiction avec des obligations découlant du droit international". Le droit international trouve en effet sa source dans les traités, dont les stipulations sont précises ou tout au moins susceptibles d'interprétation; il trouve, d'autre part, sa source dans des coutumes qui ne sont ni codifiées, ni même écrites, et dont l'existence et la portée exacte font l'objet de controverses. A cet égard, il échet de noter que si les règles du droit international coutumier lient l'Etat belge sur le plan extérieur, puisque, en vertu de l'article 38 de son statut approuvé et ratifié par la Belgique, la Cour internationale de justice peut en faire application dans un litige où la Belgique serait partie,

en droit interne cependant les tribunaux et plus spécialement la Cour de cassation n'ont jamais consenti à faire application de règles du droit international qui n'étaient pas inscrites dans un traité approuvé par une loi.

Une disposition analogue figure à l'article 15 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Paris le 20 mars 1952 et approuvée par la loi du 13 mai 1955.

L'article 31 constitue une clause de règlement judiciaire des différends. La portée de pareille clause à l'égard de la souveraineté nationale a été exposée au début du présent avis.

Il résulte de l'examen auquel il a été procédé ci-avant que les articles 3 (expulsion) et 10 à 17 (exercice d'activités lucratives) de la convention, pourraient créer des difficultés d'application eu égard à la législation interne. En principe, un traité qui a été approuvé par les Chambres est un acte équipollent à la loi et acquiert ainsi une force obligatoire à l'égal de la loi. Il n'est, partant, point indispensable de modifier la loi existante pour que les stipulations contraires du traité reçoivent application par dérogation à la loi.

Dans le cas des articles cités à l'alinéa précédent, cependant, les discordances entre la loi et la convention portent sur des questions qui intéressent essentiellement l'ordre public. Il serait, dès lors, opportun que toute apparence même de discordance susceptible de faire naître des difficultés en des matières aussi délicates, soit évitée. Dans ce but, il serait souhaitable, soit que la loi nationale soit mise

.../...

expressément en concordance avec la convention, soit qu'au moment du dépôt de l'instrument de ratification, le Gouvernement, faisant usage du droit de réserve que lui donnent l'article 26, et éventuellement l'article 12, énonce clairement quelles dispositions des lois belges il entend faire appliquer par priorité aux stipulations du traité.

L'adoption de cette seconde attitude ne ferait pas disparaître la nécessité d'adapter l'arrêté royal n° 62 du 16 novembre 1939 et l'arrêté royal n° 285 du 31 mars 1936.

\+

\+ +

L'article 2 du projet de loi étend aux étrangers visés à l'article 3, 2, de la convention, l'intervention de la commission consultative des étrangers, créée par l'article 10 de la loi du 28 mars 1952, pour les réfugiés et les étrangers dits "privilégiés". A la différence du projet de loi portant approbation de la convention du 28 septembre 1954 concernant les apatrides, l'article se réfère à l'arrêté royal du 3 novembre 1953 déterminant la procédure et le fonctionnement de la commission consultative des étrangers.

Il serait préférable de s'abstenir de cette référence. La loi du 28 mars 1952 a, par le dernier alinéa de l'article 10, laissé au Roi le soin de déterminer la procédure régissant les interventions de la commission. Le Roi s'est acquitté de cette mission par l'arrêté royal du 3 novembre 1953, mais il n'a pas épuisé ses pouvoirs et des raisons peuvent surgir qui nécessiteraient la modification de l'arrêté. L'intention du Gouvernement, en visant expressément l'arrêté royal du 3 novembre 1953, n'est assurément pas de faire obstacl

à ce que de telles modifications puissent s'appliquer lorsque la commission intervient à l'égard des personnes que la présente convention concerne.

Il y aurait d'ailleurs intérêt à s'inspirer, pour l'article 2 du projet, de l'article 3 du projet de loi portant approbation de la convention relative au statut des apatrides, dont l'objet est le même, et de le rédiger comme suit :

"Article 2.-

Avant de proposer l'expulsion d'un étranger pour l'un ou l'autre des motifs visés à l'article 3, nos 2 et 3, de la présente convention, le Ministre de la Justice est tenu de prendre l'avis de la commission consultative des étrangers, instituée par l'article 10 de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers"

De akte welke de Regering voornemens is door artikel 1 van het ontwerp aan de wetgevende kamers ter goedkeuring voor te leggen, is, zoals uit het opschrift blijkt, een vestigingsverdrag. De Regering heeft het nie altijd nodig geacht, zulke verdragen aan het Parlement te onderwerpen, omdat een vestigingsverdrag dat alleen rechten aan Belgen toekent, op een eerste gezicht, Belgen persoonlijk niet bleek te kunnen binden. Hierbij werd echter over het hoofd gezien, "dat de uitoefening van een recht niet denkbaar is zonder daarmede overeenstemmende verplichtingen vanwege degenen tegen wie dit recht kan worden ingeroepen", zoals uitgemaakt is in een bij arrest van het Hof van beroep van 1 mei 1940 bevestigd vonnis van de Rechtbank van Koophandel te Brussel van 7 oktober 1939 dat weigerde het op 6 oktober 1927 met Frankrijk gesloten vestigingsverdrag toe te passen omdat dit verdrag niet was goedgekeurd (Pasicrisie 1941-II-62). Op meer dan een plaats nu verleent het onderhavig verdrag aan onderdanen van de ondertekenende Staten rechten die tegen Belgen persoonlijk zullen kunnen worden ingeroepen (artikel 4).

De in artikel 31 van het verdrag vervatte regeling inzake de beslechting van eventuele geschillen tussen de verdragsluitende partijen , komt er normaal op neer de uiteindelijke beslissing in betwistingen waarin België betrokken is, aan een niet-nationale instelling op te dragen; zodanige bepaling is een beperking van 's Lands souvereiniteit, aangezien zij de Belgische Staat de bevoegdheid ontneemt, in dergelijke gevallen eigenmachtig te beslissen. Mocht de internationale instelling een beslissing met geldelijke gevolgen uitspreken - hetgeen niet uitgesloten is -, dan zou het verdrag bovendien de Staat bezwaren.

.../...

Tenslotte zijn een aantal bepalingen van het verdrag niet met de Belgische wet overeen te brengen. Die bepalingen kunnen niet zonder de medewerking van de wetgever in de interne rechtsorde worden ingevoerd. In dit opzicht is hier een gedetailleerd onderzoek van het verdrag nodig.

\+

\+ \+

Luidens artikel 1 van het verdrag vergemakkelijkt elk der verdragsluitende partijen voor onderdanen van de andere partijen de toegang tot haar grondgebied, en staat zij hun toe zich aldaar vrijelijk te verplaatsen tenzij redenen van openbare orde, nationale veiligheid, volksgezondheid of goede zeden zich daartegen zouden verzetten.

Luidens het protocol bij het verdrag legt iedere verdragsluitende Staat nationale criteria aan bij de beoordeling van de redenen van openbare orde, enz ... Enerzijds "dient het begrip "openbare orde" te worden opgevat in de ruime betekenis die daaraan in de landen van het vasteland van Europa algemeen wordt gegeven". Anderzijds "worden de voorschriften welke de toegang, het verblijf en het zich verplaatsen van vreemdelingen, regelen door dit verdrag niet aangetast voor zover ze er niet mede in strijd zijn".

.../...

De wetten en besluiten die de toegang van vreemdelingen in België thans regelen, zijn vastgesteld in de wet van 28 maart 1952 (gewijzigd bij de wet van 31 december 1953), in het koninklijk besluit van 3 december 1953 (gewijzigd bij koninklijk besluit van 13 juli 1956), in het koninklijk besluit van 6 december 1955 (gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 15 september 1956), 2 oktober 1956, 3 december 1956, 5 december 1956 en 19 april 1957) en in het koninklijk besluit van 6 december 1955 ten opzichte van de bevoorrechte vreemdelingen (gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 16 decemb 1956 en 19 april 1957).

Artikel 1 van het verdrag waarbij België zich overigens alleen verbindt de toegang van vreemdelingen te "vergemakkelijken" en hun toe te staan hier te reizen onder de beperkingen waarover de Belgische Staat in feite alleen oordeelt, is niet in strijd met deze regeling.

Het beginsel dat vreemdelingen zich vrij op het Belgisch grondgebied kunnen verplaatsen, volgt uit de combinatie van de artikelen 7, eerste lid, en 128 van de Grondwet. Deze vrijheid wordt meer bepaald aan vluchtelingen toegestaan door artikel 26 van het bij de wet van 26 juni 1953 goedgekeurde verdrag van 28 juli 1951.

Op grond van de artikelen 3, laatste lid, en 4A van de wet van 28 maart 1952 kan de Minister van Justitie deze vrijheid in sommige gevallen beperken.

.../...

In artikel 2 van het verdrag verbindt elke verdragsluitende Staat zich, onder de in artikel 1 vermelde voorwaarden en voorzover zulks verenigbaar is met haar economische en sociale toestand, voor onderdanen van andere verdragsluitende Staten het voortgezet en duurzaam verblijf op haar grondgebied te vergemakkelijken. Hier ook behoudt elke Staat luidens het bijgevoegde protocol het recht, nationale criteria aan te leggen bij de beoordeling van de redenen steunende op de economische en sociale toestand.

De desbetreffende Belgische wetgeving is dezelfde als die welke in verband met artikel 1 is opgesomd. Daarbij kunnen nog worden vermeld artikel 10 van het verdrag van 28 juli 1951 betreffende de vluchtelingen en artikel 10 van het inmiddels nog niet goedgekeurde verdrag van 28 september 1954 betreffende de staatlozen.

Artikel 3 van het verdrag betreft de verwijdering van vreemdelingen die onderdaan zijn van een der verdragsluitende Staten. Het verdrag geeft de volgende regelen :

1° onderdanen van een verdragsluitende Staat die rechtmatig op het grondgebied van een andere Staat wonen, kunnen slechts worden verwijderd indien zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of inbreuk maken op de openbare orde of goede zeden.

.../...

2° behoudens in gevallen dat dwingende overwegingen van nationale veiligheid zich daartegen verzetten, wordt een onderdaan van een verdragsluitende Staat die langer dan de twee voorafgaande jaren rechtmatig op het grondgebied van enige andere Staat heeft gewoond, niet verwijderd zonder dat hem eerst wordt toegestaan, tegen deze verwijdering gronden aan te voeren alsmede zich te wenden tot en zich te dien einde te doen vertegenwoordigen bij een bevoegde autoriteit;

3° onderdanen van een verdragsluitende Staat die rechtmatig langer dan tien jaar op het grondgebied van enige andere Staat wonen, kunnen slechts worden verwijderd om redenen van nationale veiligheid of indien de andere zoëven genoemde redenen van bijzonder ernstige aard zijn. Volgens het bijgevoegd protocol behoudt de Staat van de verblijfplaats het recht, nationale criteria aan te leggen bij de beoordeling van de omstandigheden welke een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of een inbreuk op de openbare orde of goede zeden; hij behoudt het recht, de bijzonder ernstige aard te beoordelen van de redenen die de verwijdering wettigen. Het begrip "rechtmatig wonen" wordt uitgelegd volgens de voorschriften van de nationale regelingen van de Staat van verblijf. De voorschriften van het nationaal recht welke het verblijf van vreemdelingen regelen, worden door het verdrag niet aangetast voor zover ze er niet mede in strijd zijn.

.../...

Krachtens artikel 3, 1°, van de wet van 28 maart 1952 kan de Minister van Justitie of de administrateur van de openbare veiligheid de vreemdeling die onrechtmatig het Rijk binnenkomt, terug over de grens zetten. Deze tekst doelt op een ander geval dan dat van artikel 3 van het verdrag; dit laatste artikel betreft immers alleen vreemdelingen die rechtmatig op het grondgebied van een der verdragsluitende Staten wonen.

Volgens 2° van hetzelfde artikel 3 van de wet van 28 maart 1952 kan de Minister van Justitie de vreemdeling "die de voorwaarden, waaraan de hem verleende toelating om in het Rijk binnen te komen"verbonden was, niet naleeft, of wiens aanwezigheid hij voor de openbare orde, de veiligheid of de economie van het land gevaarlijk of nadelig acht, terugwijzen. Deze tekst betreft een maatregel die tegen vreemdelingen kan worden getroffen en waarover het verdrag geen regeling bevat : de terugwijzing.

Volgens artikel 4 van de wet kan de Koning de vreemdeling die vergunning verkregen heeft om zich in het Rijk te vestigen uitzetten wanneer hij zijn aanwezigheid nadelig acht voor de openbare orde of de veiligheid van het land of wanneer de vreemdeling vervolgd wordt of veroordeeld werd wegens misdaden of wanbedrijven die tot uitlevering aanleiding kunnen geven. Volgens de artikelen 4 C en 5 kan de uitzetting echter alleen op advies van de raadgevende commissie voor vreemdelingen worden gelast:

1° wanneer deze maatregel betrekking heeft op een vreemdeling die de hoedanigheid van vluchteling in de zin van artikel 4 B van de wet bezit;

.../...

2° wanneer aan de vreemdeling toelating verleend werd zijn woonplaats in België te vestigen;

3° wanneer de vreemdeling met een Belgische vrouw gehuwd is bij wie hij tenminste een kind heeft dat uit dit huwelijk geboren is tijdens zijn verblijf in het Rijk;

4° wanneer de vreemdeling vijf jaar lang onafgebroken in het Rijk verbleven heeft en met een Belgische vrouw gehuwd is;

5° wanneer de vreemdeling voldoet aan de wettelijke vereisten om de Belgische nationaliteit door keuze te verwerven of om ze te herkrijgen;

6° wanneer de vreemdeling een vrouw is die, Belg door geboorte, de Belgische nationaliteit verloren heeft door haar huwelijk of ingevolge de verkrijging van een vreemde nationaliteit door haar echtgenoot;

7° wanneer de vreemdeling tien jaar lang onafgebroken in het Rijk, in de Kolonie of in de grondgebieden onder voogdij heeft verbleven.

Het valt op, dat er geen eenheid is tussen de regeling van de wet en die van het verdrag. Nu eens is het verdrag dan weer de wet voor de vreemdeling het gunstigst. Is de wet gunstiger dan het verdrag, dan gaat de wet voor (artikel 25 van het verdrag). Een voorbeeld hiervan is artikel 5 van de wet, dat een advies van de raadgevende commissie vóór elke uitzetting van vreemdelingen eist in een aantal gevallen die het verdrag niet voorziet.

.../...

Is het verdrag nu gunstiger voor de vreemdeling, dan moet de wet luidens artikel 25 wijken voor het verdrag. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn met een vreemdeling die sedert meer dan twee jaar in België rechtmatig woont en niet kan worden verwijderd zonder dat hij gehoord is en zich voor een bevoegde instantie heeft kunnen verweren, terwijl de wet deze waarborg slechts toestaat aan de vreemdeling die hier sedert vijf jaar woont en met een Belgische vrouw gehuwd is.

Het verdrag van 28 juli 1951 betreffende de vluchtelingen treft in de artikelen 32 en 33 eveneens voorzieningen betreffende de uitzetting. Ook in deze artikelen komen bepalingen voor die niet geheel stroken met de wet. Hetzelfde is waar voor het -nog niet goedgekeurde - verdrag van 28 september 1954 betreffende staatlozen.

Bij het onderzoek van het ontwerp van wet tot goedkeuring van dit laatste verdrag heeft de Raad van State in zijn advies gewezen op deze tekstverschillen alsook op moeilijkheden bij de toepassing van het koninklijk besluit nr 62 van 16 november 1939 houdende reglementering van de beroepsbedrijvigheid der vreemdelingen. Hierbij komen nog andere moeilijkheden, namelijk bij de toepassing van artikel 11, § 2, artikel 15 en artikel 16 van het koninklijk besluit nr 285 van 31 maart 1936 tot aanvulling en samenordening van de bepalingen betreffende de tewerkstelling van vreemdelingen, die eveneens terugwijzings- en uitzettingsmaatregelen invoeren en evenmin met de wet van 28 maart 1952 en met het verdrag stroken. Deze vaststellingen bewijzen hoe noodzakelijk het is voor de Regering een aanpassing te bevorderen van de krachtens de bijzondere machten uitgevaardigde koninklijke besluiten nr 62 van 16 november 1939 en nr 285 van 31 maart 1936.

.../...

Artikel 9 van het verdrag betreft de vrijstelling van de cautio judicatum solvi.

Deze bepaling wijkt af van artikel 16 van het Burgerlijk Wetboek en van de artikelen 166 en 167 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Hiervoor kunnen tal van precedenten worden aangehaald die terug te vinden zijn in "Codes Bruylant", 29e uitgave, onder artikel 16 van het Burgerlijk Wetboek.

Het verdrag is een bijna woordelijke herhaling van artikel 17, eerste en tweede lid, en van artikel 18 eerste lid, van het bij de wet van 20 april 1909 goedgekeurde verdrag van 17 juli 1905 betreffende de burgerlijke rechtsvordering, die overigens in het protocol volledig worden gereserveerd.

De bepalingen van deze artikelen zijn overgenom in het op 1 maart 1954 te den Haag ondertekende, nieuwe verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering, dat thans bij de wetgevende kamers voor goedkeuring aanhangig is. In zijn advies over dit verdrag heeft de Raad van St er op gewezen dat als Groot-Brittannië het goedkeurde op moment, de vraag zou rijzen of het wel overeen te brengen is met een aantal Belgisch-Britse overeenkomsten, met name met de bij de wet van 25 april 1934 goedgekeurde overeenkomst van 4 november 1932 betreffende de cautio judicatum solvi, de rechtsbijstand en de lijfsdwang en of deze teksten niet in overeenstemming moeten worden gebracht. Deze opmerking kan hier worden herhaald.

.../...

De artikelen 16 van elk der verdragen van 28 juli 1951 betreffende de vluchtelingen en van 28 september 1954 betreffende de staatlozen bevatten een soortegelijke regeling als artikel 9 van het onderhavige verdrag.

De artikelen 10 tot 17 van het verdrag betreffen de uitoefening van een op winst gerichte activiteit door onderdanen van verdragsluitende Staten op het grondgebied van andere verdragsluitende Staten. Zij kunnen aan de hand van de interpretatieve bepalingen van het protocol als volgt worden samengevat :

1° iedere verdragsluitende Staat machtigt onderdanen van andere verdragsluitende Staten om op voet van gelijkheid met zijn eigen onderdanen enigerlei op winst gerichte activiteit uit te oefenen (artikel 10);

2° deze activiteiten zijn industriële, commerciële, financiële en agrarische activiteiten, ambachten en vrij beroepen, ongeacht het feit of de betrokken persoon voor eigen rekening werkt of in dienst is van een werkgever (artikel 10);

3° wanneer aan de vreemdeling is toegestaan gedurende een bepaalde periode een op winst gerichte activiteit uit te oefenen, mag hij, gedurende die periode, niet worden onderworpen aan beperkingen waarin op het ogenblik waarop de machtiging aan hen werd verleend niet was voorzien, tenzij zodanige beperkingen eveneens van toepassing zijn op eigen onderdanen (artikel 11);

.../...

4° iedere verdragsluitende Staat kan de machtiging om ernstige economische of sociale redenen weigeren (artikel 10). Nadat het verdrag in werking is getreden, zullen die Staten in hun wetgeving geen nieuwe beperkingen mogen invoeren ten aanzien van de uitoefening van op winst gerichte activiteit door onderdanen van de andere verdragsluitende Staten, tenzij zij zich daartoe verplicht zien uit hoofde van dwingende redenen van economische of sociale aard (artikel 14). In het een en het andere geval behouden de verdragsluitende Staten het recht, nationale criteria aan te leggen bij de beoordeling van die redenen (artikel 10 en protocol); de rechten van vreemde onderdanen mogen slechts worden beperkt op grond van de in dit verdrag vermelde redenen en voor zover dit verenigbaar is met de door de partijen aangegane verplichtingen (artikel 10 en protocol);

5° een machtiging mag niet worden geweigerd aan door het verdrag beschermde vreemdelingen die aan een der hierna volgende voorwaarden voldoen :

a) zij moeten op het grondgebied van de betrokken Staat gedurende vijf jaar rechtmatig een op winst gerichte activiteit hebben uitgeoefend;

b) zij moeten gedurende tien jaar rechtmatig op dat grondgebied hebben gewoond;

c) zij moeten toestemming hebben gekregen duurzaam op dat grondgebied te verblijven.

.../...

De verdragsluitende Staten kunnen, op het ogenblik van ondertekening of van nederlegging van hun akte van bekrachtiging, verklaren dat zij een of twee van bovenstaande voorwaarden niet aanvaarden; ook kunnen zij binnen de in artikel 12, § 2, bepaalde grenzen gebruik maken van een recht van voorbehoud (artikel 12)

6° in afwijking van deze beginselen kunnen " de verdragsluitende Staten aan hun eigen onderdanen de uitoefening voorbehouden van openbare ambten of activiteiten welke verband houden met nationale veiligheid of verdediging, dan wel de uitoefening van deze activiteiten door vreemdelingen aan speciale voorwaarden onderwerpen" (artikel 13),

7° om een op winst gerichte activiteit uit te oefenen, waarvoor de nationale wet van de verdragsluitende Staten bewijzen van vak- of technische bekwaamheid eist, moeten de onderdanen van andere Staten dezelfde of gelijkwaardige bewijzen bezitten. Deze regel verhindert niet, dat onderdanen van een der verdragsluitende Staten door hun collega's van een andere verdragsluitende Staat worden geroepen ten einde in een bepaald geval bijstand te verlenen (artikel 15);

8° een afzonderlijk artikel regelt het geval van handelsreizigers"die optreden op aanwijzingen van een onderneming welke buiten het grondgebied van het land van ontvangst is gevestigd en die uitsluitend door die onderneming worden betaald";deze handelsreizigers hebben geen enkele machtiging voor de uitoefening van hun activiteit nodig; zij mogen niet met leurhandelaars worden gelijkgesteld (artikel 16 en protocol);

.../...

9° tenslotte stelt artikel 17 de door het verdrag beschermde vreemdelingen, met uitzondering van de stagiaires (rotocol), gelijk met de eigen onderdanen inzake lonen en arbeidsvoorwaarden.

In de afdelingen V en VI van het protocol wordt deze regeling enigszins verduidelijkt en aangevuld onder meer ten aanzien van echtgenoot en kinderen van onderdanen van verdragsluitende Staten, ten aanzien van onderdanen van verdragsluitende Staten die ingevolge een speciaal statuut een op winst gerichte activiteit uitoefenen, en ten aanzien van de door het verdrag beschermde vreemdelingen, die aanspraak kunnen maken op gunstiger voorzieningen ingevolge beslissingen van de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking.

In de Belgische wetgeving wordt de beroepsactiviteit van vreemdelingen geregeld in het koninklijk besluit nr 285 van 31 maart 1936 betreffende de tewerkstelling van vreemdelingen en in het koninklijk besluit nr 62 van 16 november 1939 ten aanzien van andere op winst gerichte activiteiten.

In beginsel is de leurhandel voor vreemdelingen verboden krachtens artikel 6, 3°, van het koninklijk besluit nr 82 van 28 november 1939.

De uitoefening van openbare ambten is krachtens artikel 6 van de Grondwet in beginsel voor Belgen gereserveerd.

.../...

Bijzondere voorzieningen hebben talrijke andere beroepsactiviteiten voor Belgen alleen opengesteld : onder meer het beroep van advocaat (decreet van 14 december 1810, artikel 12, gewijzigd bij de wet van 25 oktober 1919), van wisselagent (Wetboek van Koophandel, titel V, artikel 71), van havenkapitein (wet van 5 mei 1936, artikel 4), van landmeter-schatter van onroerende goederen (koninklijk besluit van 18 mei 1936, artikel 14), van aannemer van openbare werken (besluitwet van 3 februari 1947,artikel 1), van architect, behoudens wederkerigheid (wet van 20 februari 1939), enz ...

Artikel 10 van het verdrag maakt geen voorbehoud ten aanzien van deze beroepen; artikel 12 stelt zelfs een algemeen beginsel, dat zodanig voorbehoud schijn uit te sluiten; artikel 13 maakt inzake uitoefening van op winst gerichte activiteiten in België alleen uitzondering voor" openbare ambten en voor activiteiten welke verban houden met nationale veiligheid of verdediging"; krachtens artikel 15 mag worden geeist dat vreemdelingen de van Belgen gevergde bewijzen van vak- of technische bekwaamheid bezitten om bepaalde activiteiten uit te oefenen zonder enig voorbehoud voor activiteiten waarvoor de Belgische nationaliteit nodig is. Alleen artikel 14 maakt onrechtstreeks - en als het ware negatief - voorbehoud, in diezin dat de verdragsluitende Staten die de uitoefening van bepaalde activiteiten voor hun onderdanen mochten reserveren, verplicht worden, de secretarisgeneraal van de Raad van Europa hiervan in kennis te stellen; dit artikel verbiedt echter nieuwe soortgelijke bepalingen na de inwerkingtreding van het verdrag in te voeren behalve om dwingende economische of sociale redenen.

.../...

Artikel 18 strekt ertoe, de vreemdelingen, onderdaan van een der verdragsluitende Staten, op dezelfde voet als de eigen onderdanen te stellen ten aanzien van het kiesrecht voor de samenstelling van economische of beroepslichamen, wanneer zij ten minste vijf jaar een "daarvoor geëigend" beroep uitoefenen. Dit artikel is wat de ondernemingsraden betreft strenger dan de desbetreffende Belgische wet : het besluit van de Regent van 23 november 1949 noemt in artikel 1 onder de voorwaarden tot deelneming aan de verkiezing van de personeelsafgevaardigden het bezit van de Belgische nationaliteit of het bezit van een arbeidsvergunning sedert tenminste twee jaar, terwijl deze termijn in het verdrag vijf jaar is.

Artikel 25 reserveert de toepassing van wetten of bijzondere overeenkomsten die een gunstiger behandeling aan onderdanen van een of meer verdragsluitende partijen zouden toekennen. Van deze wetten en verdragen wijkt het alleen af, voorzover deze minder gunstig zouden zijn dan het verdrag.

België heeft verscheidene vestigingsverdragen of -overeenkomsten gesloten. Voorts bevatten zeer talrijke handelsverdragen vestigingsregelingen.

.../...

De enige vestigingsverdragen in verband waarmede moeilijkheden voor de toepassing van het verdrag kunnen ontstaan, zijn het verdrag met Frankrijk - niet goedgekeurd door een wet en door de rechtbanken niet toepasselijk verklaard - het verdrag met Nederland van 20 februari 1933, goedgekeurd door de wet van 2 juni 1934 (op 7 december 1865 is eveneens met Nederland een overeenkomst afgesloten voor de Nederlandse kolonies) en het verdrag met Turkije van 30 juli 1931, niet goedgekeurd door een wet.

Wanneer het onderhavige verdrag in werking zal zijn getreden tussen België en Staten die partij waren bij de zo juist genoemde verdragen, zal de overeenstemming tussen de regelingen van die verdragen en die van het onderhavig verdrag moeten worden onderzocht.

Volgens artikel 26 kan iedere verdragsluitende Staat bij de ondertekening of bij de nederlegging van de akte van bekrachtiging voorbehoud maken ten aanzien van enige bepaling van het verdrag, voorzover een van kracht zijnde wet niet in overeenstemming is met bedoelde bepaling. Dit voorbehoud moet gemotiveerd zijn. Volgens afdeling VII van het protocol kan van dit recht slechts gebruik worden gemaakt "wanneer bepalingen van de nationale wetgeving van overwegend belang zulks vereisen".

Ingevolge artikel 27 mogen de Staten die ten aanzien van de toepassing van enige bepaling van het verdrag voorbehoud hebben gemaakt, zich tegen de andere Staten niet op die bepalingen beroepen.

Aan de Raad van State is niet bekend, of de Regering voornemens is enig voorbehoud te maken.

.../...

Volgens artikel 28 kan in tijd van oorlog of in geval van een andere algemene noodtoestand een verdragsluitende Staat maatregelen nemen welke van het verdrag afwijken, maar dan uitsluitend voorzover de toestand zulks vereist en onder voorbehoud dat zulke maatregelen niet in strijd zijn met de andere verplichtingen krachtens het internationale recht.

Dit artikel bevat een zeer algemene en zeer vage beperking van 's Lands souvereiniteit, doordat het de geldigheid van de maatregel welke België in ernstige omstandigheden mocht wensen te treffen, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat zij "niet in strijd zijn met de verplichtingen krachtens het internationale recht". Een eerste bron van het internationale recht zijn de verdragen waarvan de bepalingen duidelijk of althans vatbaar voor interpretatie zijn. Een andere bron zijn de gewoonten die noch gecodificeerd noch zelfs geschreven zijn en waarvan het bestaan en de juiste betekenis zeer betwist worden. In dit verband moge worden opgemerkt, dat ofschoon de regelen van het internationaal gewoonterecht de Belgische Staat op het buitenlands vlak binden, aangezien het Internationale Gerechtshof op grond van artikel 38 van zijn door België goedgekeurd en bekrachtigd statuut hiervan toepassing mag maken in een geschil waarbij België als partij betrokken is, de rechtbanken en meer in het bijzonder het Hof van Cassatie voor het interne recht nooit zover zijn gegaan, dat zij regelen van het internationaal recht die niet waren neergelegd in een door de wet goedgekeurd verdrag, in het interne recht hebben toegepast.

.../...

Een soortgelijke bepaling is artikel 15 van het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, te Parijs op 20 maart 1952 ondertekend en door de wet van 13 mei 1955 goedgekeurd.

Artikel 31 voorziet in de gerechtelijke beslechting van geschillen. In het begin van dit advies is uiteengezet, welke strekking dit artikel ten opzichte van 's Lands souvereiniteit heeft.

Uit het voorgaand onderzoek blijkt dat de artikelen 3 (verwijdering) en 10 tot 17 (uitoefening van een op winst gerichte activiteit) van het verdrag ten overstaan van de interne wetgeving toepassingsmoeilijkheden kunnen opleveren. In beginsel is een door de Kamers goedgekeurd verdrag een met de wet gelijkwaardige akte en verkrijgt het aldus, op dezelfde voet als de wet, bindende kracht. De bestaande wet moet dus niet noodzakelijk worden gewijzigd opdat strijdige bepalingen van het verdrag in afwijking van de wet toepassing kunnen krijgen.

In het geval van de in de vorige paragraaf genoemde artikelen hebben de tekstverschillen tussen wet en verdrag betrekking op vraagstukken die in wezen de openbare orde raken. Het ware dan ook raadzaam, iedere schijn zelfs van verschil, waardoor moeilijkheden in zo delicate aangelegenheden kunnen ontstaan, te vermijden. Daartoe ware het gewenst dat, ofwel de nationale wet uitdrukkelijk met het verdrag in overeenstemming wordt gebracht, ofwel dat de Regering bij

.../...

de neerlegging van de akte van bekrachtiging, onder gebruikmaking van het haar in artikel 26 en eventueel in artikel 12 verleende recht van voorbehoud, duidelijk zegt welke bepalingen van Belgische wetten zij bij voorrang boven de bepalingen van het verdrag toegepast wil zien.

In dit tweede geval blijft het nog altijd nodig het koninklijk besluit nr 62 van 16 november 1939 en het koninklijk besluit nr 285 van 31 maart 1936 aan te passen.

+

\+ +

Volgens artikel 2 van het ontwerp van wet wordt de bevoegdheid van de raadgevende commissie voor vreemdelingen die in artikel 10 van de wet van 28 maart 1952 voor vluchtelingen en zogenaamde "bevoorrechte" vreemdelingen is opgericht, verruimd tot de vreemdelingen, bedoeld in artikel 3, 2, van het verdrag. Anders dan het ontwerp van wet tot goedkeuring van het verdrag van 28 september 1954 betreffende de staatlozen, verwijst dit artikel 2 naar het koninklijk besluit van 3 november 1953 tot vaststelling van de procedure en de werking van de raadgevende commissie voor vreemdelingen.

.../...

Deze verwijzing kan best vervallen. De wet van 28 maart 1952 heeft in het laatste lid van artikel 10 de Koning de zorg opgedragen, de procedure vast te stellen tot regeling van de tussenkomsten van de commissie. De Koning heeft hierin voorzien bij het koninklijk besluit van 3 november 1953 maar daarmee is zijn bevoegdheid nog niet uitgeput. Bepaalde omstandigheden kunnen een wijziging van het besluit nog wettigen. Door uitdrukkelijk naar het koninklijk besluit van 3 november 1953 te verwijzen is de bedoeling van de Regering voorzeker niet, te verhinderen dat dergelijke wijzigingen worden toegepast wanneer de commissie zich met de in het onderhavige verdrag bedoelde personen bemoeit.

Voor de tekst van artikel 2 van het ontwerp kan overigens gevoeglijk een voorbeeld worden genomen aan artikel 3 van het ontwerp van wet houdende goedkeuring van het verdrag betreffende de status van de staatlozen dat hetzelfde onderwerp heeft. Voorgesteld wordt :

"Artikel 2.-

Alvorens de uitzetting van een vreemdeling om een der in artikel 3, nrs 2 en 3, van dit verdrag genoemde redenen voor te stellen, dient de Minist van Justitie het advies in te winnen van de Raadgevend Commissie voor Vreemdelingen, ingesteld bij artikel 10 van de wet van 28 maart 1952 op de vreemdelingenpolitie".

La chambre était composée de

Messieurs :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat,	président,
de Heren :		raadsheer van State,	voorzitter,
	G. HOLOYE,	conseillers d'Etat,	
	G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State,	
	L. FREDERICQ,	assesseurs de la section de législation,	
	J. LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
Madame :	J. DE KOSTER,	greffier adjoint,	greffier.
Mevrouw :		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. E. JOACHIM, auditeur-général.

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. E. JOACHIM, auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J. DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.