

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 19 mai 1960, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant approbation de la convention entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benélux, signée à Bruxelles, le 11 avril 1960", a donné le 20 mai 1960 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 19e mei 1960 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de overeenkomst tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied, ondertekend op 11 april 1960, te Brussel", heeft de 20e mei 1960 het volgend advies gegeven :

L'entrée, le séjour et la circulation des étrangers sur le territoire national sont réglés par des dispositions d'ordre interne qui ne concordent pas toujours parfaitement entre elles, et par de très nombreuses stipulations internationales dont certaines ne sont pas en harmonie avec la législation belge.

Dans la législation nationale, la matière est réglée, ad generalia par la loi du 28 mars 1952 et ses arrêtés d'exécution, dont les principaux sont l'arrêté royal du 3 décembre 1953 relatif aux conditions d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers en Belgique et les arrêtés royaux du 6 décembre 1955, tous trois modifiés à diverses reprises. Il faut y ajouter l'arrêté royal n° 62 du 16 novembre 1939 portant réglementation de l'activité professionnelle des étrangers, l'arrêté royal n° 285 du 31 mars 1936 complétant et coordonnant les dispositions relatives à l'emploi de la main-d'oeuvre étrangère, ainsi que la législation et la réglementation relatives aux passeports.

Cette matière est, d'autre part, réglée par plusieurs traités plurilatéraux et par de nombreux traités ou stipulations de traités bilatéraux; l'on citera notamment les traités d'établissement, les traités de commerce, les traités accordant des privilèges et des immunités aux agents diplomatiques, à certains agents consulaires, aux représentants, agents et préposés de nombreuses institutions internationales, aux membres des forces de l'O.T.A.N. aux ressortissants des Etats-membres du Conseil de l'Europe, à certaines personnes; tels les réfugiés et les apatrides notamment, ainsi qu'aux ressortissants d'Etats avec lesquels la Belgique a conclu des arrangements relatifs à l'abolition des passeports.

.../...

Par ailleurs, la législation et la réglementation relatives à la matière ne sont pas nécessairement les mêmes dans chacun des trois Etats qui ont signé la convention que le Gouvernement se propose de soumettre à l'assentiment des Chambres; chacun de ces trois Etats n'est pas lié par les mêmes engagements internationaux à l'égard des Etats tiers; il en est ainsi spécialement des traités bilatéraux.

Il en résulte que l'unification souhaitée, que tend à réaliser la convention dans le contrôle des personnes aux frontières intérieures et extérieures du Benelux ainsi que dans les règles relatives à leur séjour et à leur circulation à l'intérieur de son territoire, pourra présenter des difficultés, du fait de la diversité des législations des trois Etats contractants et de la discordance de ces législations avec les stipulations de cette convention. Si ces difficultés peuvent être levées, au point de vue du droit interne, par une adaptation et une unification de la législation interne de chacun des trois Etats ainsi que par l'application de certaines dispositions de la convention, notamment celle de l'article 11, la question paraît plus délicate en ce qui concerne la discordance des traités entre eux.

+

+

+

.../...

Les articles 4, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14 et 15 de la convention attribuent une certaine compétence à un organisme, dénommé "Groupe de travail", constitué conformément à l'article 21.

+

+ +

En vertu de l'article 14, les trois Etats s'engagent à prendre les mesures nécessaires en vue de la mise en concordance de leur réglementation avec les décisions prises par le Groupe de travail. Il en résulte que, dans la mesure où des modifications devraient être apportées à la loi nationale, le législateur s'engage, dès à présent, à ratifier les décisions du Groupe de travail. La question est de savoir si cet engagement est parfaitement compatible avec le mode d'exercice de pouvoir tel qu'il est réglé par la constitution.

Aux termes de l'article 18 de la convention, celle-ci entrera en vigueur le lendemain du jour du dépôt du troisième instrument de ratification et restera en vigueur aussi longtemps que le Traité instituant l'Union économique Bénélux.

Il va de soi que la présente convention ne pourra sortir ses effets qu'après l'entrée en vigueur de ce Traité, dont elle constitue un complément.

Het binnenkomen, het verblijf en het verkeer van vreemdelingen in het Rijksgebied zijn geregeld door bepalingen van intern recht welke niet steeds ten volle onderling overeenstemmen, en door een zeer groot aantal internationale voorzieningen waarvan sommige niet met de Belgische wetgeving harmoniëren.

In de Belgische wetgeving is deze aangelegenheid in grote trekken geregeld door de wet van 28 maart 1952 en dezer uitvoeringsbesluiten, waarvan de voornaamste zijn : het koninklijk besluit van 3 december 1953 betreffende de voorwaarden waaronder vreemdelingen België kunnen binnenkomen, er verblijven en er zich vestigen, en de koninklijke besluiten van 6 december 1955, die alle drie bij herhaling zijn gewijzigd. Hierbij komen nog het koninklijk besluit nr 62 van 16 november 1939 houdende reglementering van de beroepsbedrijvigheid der vreemdelingen, en het koninklijk besluit nr 285 van 31 maart 1936 houdende aanvulling en samenvoeging van de bepalingen op het in dienst hebben van vreemde arbeiders, alsook de wetgeving en de reglementering betreffende de reispassen.

Deze materie is anderzijds gerègeld door een aantal multilaterale verdragen en door vele verdragen of bepalingen uit bilaterale verdragen, onder meer vestigingsverdragen, handelsverdragen, verdragen tot toekenning van voorrechten en immuniteiten aan diplomatieke en sommige consulaire ambtenaren, aan vertegenwoordigers, ambtenaren en aangestelden van tal van internationale instellingen, leden van de N.A.V.O. strijdkrachten, onderdanen van de Staten leden van de Raad van Europa, sommige per-

sonen zoals vluchtelingen en vaderlandlozen, en onderdanen van Staten waarmede België akkoorden heeft gesloten betreffende de afschaffing van reispassen.

Anderzijds zijn wetgeving en reglementering ter zake niet noodzakelijk dezelfde in elk van de drie Staten, die de overeenkomst waarvoor de Regering voornemens is de instemming van de Kamers te vragen, hebben ondertekend; niet ieder van die drie Staten is door dezelfde internationale verbintenissen gebonden ten opzichte van derde Staten; dit is inzonderheid het geval met bilaterale verdragen.

Hieruit volgt, dat de door de overeenkomst beoogde eenmaking van de personencontrole aan de binnen- en buitengrenzen van Benelux en van de regelen betreffende het personenverblijf en -verkeer binnen dat gebied, tot moeilijkheden kan leiden wegens de verscheidenheid van de wetgevingen der drie overeenkomstsluitende Staten en wegens gemis van overeenstemming van die wetgevingen met de bepalingen van de overeenkomst. In het interne recht kunnen die moeilijkheden weliswaar uit de weg worden gegaan door aanpassing en eenmaking van de eigen wetgeving van ieder der drie Staten en door toepassing van sommige bepalingen uit de overeenkomst, inzonderheid die van artikel 11, maar het ontbreken van overeenstemming tussen de verdragen onderling lijkt een lastiger probleem te zijn.

+

+ +

.../...

De artikelen 4, 6, 7, 8, 9, 12, 13; 14 en 15 van de overeenkomst kennen een zekere bevoegdheid toe aan een "Werkgroep" genaamd lichaam, dat overeenkomstig artikel 21 wordt gevormd.

+

+ +

Krachtens artikel 14 verbinden de drie Staten zich, de noodzakelijke maatregelen te nemen ten einde hun voorschriften in overeenstemming te brengen met de door de Werkgroep genomen besluiten. Hieruit volgt dat de wetgever zich nu reeds verbindt, de besluiten van **de Werkgroep** te bekrachtigen voor zover wijziging van de nationale wet nodig mocht zijn. De vraag is, of die verbintenis volkomen bestaanbaar is met de wijze van machtsuitoefening zoals die in de Grondwet is geregeld.

Luidens artikel 18 treedt de overeenkomst in werking de dag, volgende op de dag van nederlegging van de derde akte van bekrachtiging en blijft zij evenlang van kracht als het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie.

Het spreekt vanzelf, dat de onderhavige overeenkomst eerst na de inwerkingtreding van dit Verdrag, waarvan het een aanvulling is, uitwerking zal kunnen hebben.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUTENS,
de Heren :

L. MOUREAU,
H. BUCH,

C. ROUSSEAU,

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

Le rapport a été présenté par M. J. HOFFLER, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,
(s.) C. ROUSSEAU.

De kamer was samengesteld uit

premier président,
eerste-voorzitter,

conseillers d'Etat,
raadsheren van State,

greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. HOFFLER, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,
(s.) J. SUTENS.