ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 22 mars 1972, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la convention sur la conservation des ressources biologiques de l'Atlantique du sud-est, faite à Rome le 23 octobre 1969", a donné le 19 avril 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 22e maart 1972 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het verdrag inzake de bescherming van de biologische hulpbronnen van het zuidoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, opgemaakt te Rome op 23 oktober 1969", heeft de 19e april 1972 het volgend advies gegeven :

La Convention dont l'assentiment fait l'objet du projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet la conservation des ressources biologiques de l'Atlantique du Sud-Est.

En vue de la réalisation de cet objet, la Convention crée une Commission dite "Commission Internationale des pêches pour l'Atlantique Sud-Est", qui aura, notamment, pour attribution de formuler à l'adresse des Etats membres des recommandations portant sur diverses matières en rapport avec les buts de la Convention.

Ces recommandations ne lieront pas les Etats membres directement et de plein droit dès leur notification à ceux-ci. Ces Etats pourront, par une notification d'"objection", rejeter les obligations qui découleront de ces recommandations, et ce n'est qu'en l'absence de pareilles "objections" que celles-ci deviendront obligatoires. Les Etats ainsi liés devront alors, en vertu de l'article 10-I de la Convention, prendre les mesures appropriées pour assurer l'exécution des dites recommandations.

La matière qui fait l'objet d'une recommandation pourra dans certains cas être réglée par le Roi en vertu des pouvoirs qu'il tient de la loi, notamment de la loi du 12 avril 1957 qui l'autorise à prescrire des mesures en vue de protéger les réserves de poissons, de crustacés et de mollusques en mer, mais il pourra se faire aussi que la matière n'ait pas fait l'objet d'une habilitation législative ou qu'elle soit déjà

.../...

réglée par une loi. En pareil cas, à défaut d'une habilitation, le rejet de la recommandation ainsi que les mesures nécessaires à l'exécution d'une recommandation devenue obligatoire requerront l'intervention du législateur.

Si l'on désire éviter que le législateur doive intervenir lui-même et peut-être à plusieurs reprises dans cette matière, pour laquelle il a d'ailleurs déjà consenti au Roi de larges pouvoirs (voir la loi du 12 avril 1957 précitée et la loi du 28 juillet 1961, article 2, ajouté par la loi du 6 novembre 1970), il s'indique que le projet soit complété par une disposition habilitant le Roi à prendre les mesures adéquates.

Par ailleurs, parmi les mesures que les Etats membres s'engagent à prendre, figurent celles qui doivent assurer la répression des infractions.

Il n'existe, quant à présent, dans la législation pénale, aucune disposition dont le champ d'application soit assez général pour englober toutes les infractions possibles en la matière. Si la loi du 12 avril 1957 précitée assure une certaine protection des réserves biologiques de la mer, elle ne concerne cependant que les poissons, les crustacés et les mollusques, alors qu'en principe, la Convention s'applique à toutes les ressources ichtyologiques et autres ressources biologiques de l'Atlantique du Sud-Est, ce qui comprend non seulement les poissons, les crustacés et les mollusques, mais aussi les autres ressources de la faune (tels les cétacés, qui sont des mammifères) et celles de la flore (telles que les algues).

.../...

Il est donc nécessaire de prévoir dans le projet une disposition relative à la répression des infractions. Pour respecter l'esprit, sinon peut-être la lettre de l'article 9 de la Constitution, il importe que ce soit le législateur lui-même qui édicte les mesures destinées à assurer cette répression.

Le double objet indiqué ci-dessus peut être réalisé selon deux systèmes différents.

Dans un premier système, le projet serait complété par deux articles qui pourraient être rédigés comme suit :

"Article 2.--

Le Roi peut prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la Convention et des recommandations formulées en vertu de celle-ci et au sujet desquelles il n'aura pas fait usage de la faculté d'objection prévue à l'article 9 de cette Convention.

Il peut, par des arrêtés qui seront délibérés en Conseil des Ministres, apporter à la législation en vigueur les modifications nécessaires pour en mettre les dispositions en concordance avec celles de la Convention et des recommandations susvisées.

Article 3.-

Les infractions aux dispositions prises en vertu de l'article 2 sont recherchées et punies conformément aux dispositions de la loi du 12 avril 1957 autorisant le Roi à prescrire des mesures en vue de protéger les réserves de poissons, de crustacés et de mollusques en mer".

.../...

Ce système peut se réclamer de nombreux précédents (loi du 5 septembre 1947 - loi du 2 mai 1958 - loi du 28 juillet 1961 modifiée par la loi du 6 novembre 1970 - loi du 19 mars 1964 - loi du 19 février 1969 - loi du 20 février 1970 - loi du 16 juin 1970 - loi du 3 mai 1971 - loi du 20 juillet 1971 - loi du 29 juillet 1971).

Un second système, qui est préférable parce qu'il assure mieux la cohésion et l'harmonie des textes, consiste, lorsqu'il existe déjà une loi d'habilitation en la matière, comme c'est le cas en l'espèce, à en élargir le champ d'application plutôt que de conférer au Roi de nouveaux pouvoirs, limités à la seule exécution d'une Convention déterminée. Ce système a également été mis en oeuvre à diverses reprises. L'on peut citer comme particulièrement pertinent l'exemple de la loi du 11 mars 1958 (Moniteur du 15 septembre 1958) qui, pour l'exécution des obligations que les Etats contractants assumèrent en vertu du Protocole relatif à la culture du pavot, qu'elles approuvaient, et pour la répression des infractions, a étendu le champ d'application de la loi du 24 février 1921 , qui confère au Roi des pouvoirs importants en matière de répression du trafic des stupéfiants.

Dans ce système, le projet serait complété par deux articles qui pourraient être rédigés comme suit :

"Article 2.-

Les modifications suivantes sont apportées à la loi du 12 avril 1957 autorisant le Roi à prescrire des mesures en vue de protéger les réserves de poissons, de crustacés et de mollusques en mer :

.../...

1° l'intitulé est remplacé par le suivant :
"Loi autorisant le Roi à prescrire des mesures en vue de la conservation des ressources biologiques de la mer";

2° l'article 1er est remplacé par la disposition suivante :

"Article 1er. Le Roi prend les mesures nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques tant en haute mer que dans les eaux territoriales.

Il prend aussi toutes autres mesures en exécution ou pour l'exécution des dispositions établies par ou en vertu des conventions internationales relatives à cet objet.

Il peut, par des arrêtés qui seront délibérés en Conseil des Ministres, apporter à la législation en vigueur les modifications nécessaires pour les mettre en concordance avec les dispositions qu'il prendra en vertu du présent article".

Article 3.-

L'article 2 de la loi du 28 juillet 1961 portant approbation de la Convention internationale sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est et de l'annexe, signées à Londres le 24 janvier 1959, inséré dans ladite loi par la loi du 6 novembre 1970, est abrogé".

Het verdrag waarvoor de instemming van de Wetgevende Kamers wordt gevraagd in het voor advies aan de Raad van State voorgelegde wetsontwerp strekt tot bescherming van de biologische hulpbronnen van het zuidoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.

Daartoe stelt het verdrag een "Internationale Commissie inzake de visserij in het zuidoostelijk deel van de Atlantische Oceaan". in, die onder meer bevoegd zal zijn om tot de Lid-Staten aanbevelingen te richten met betrekking tot diverse aangelegenheden in verband met de doelstellingen van het verdrag.

Die aanbevelingen zullen de Lid-Staten niet rechtstreeks en van rechtswege binden zodra ze hun ter kennis gebracht zijn. Die Staten kunnen, door kennisgeving van een "bezwaar", de verplichtingen afwijzen welke uit die aanbevelingen mochten volgen, en alleen wanneer zodanig "bezwaar" niet gemaakt is, zullen die aanbevelingen bindend worden. De aldus gebonden Staten moeten dan, krachtens artikel 10-I van het verdrag de gepaste maatregelen treffen opdat die aanbevelingen worden uitgevoerd.

De aangelegenheid waarvoor een aanbeveling wordt verstrekt, zal in sommige gevallen door de Koning geregeld kunnen worden krachtens de bevoegdheid welke hij aan de wet ontleent, inzonderheid aan de wet van 12 april 1957 die hem machtigt maatregelen voor te schrijven ten einde de visstand en de schaaldieren- en weekdierenstand in zee te beschermen,

.../...

maar het kan ook gebeuren dat geen wet daartoe machtiging heeft verleend of dat die aangelegenheid reeds door een wet is geregeld. Als er dus geen machtiging is, zullen zowel de afwijzing van de aanbeveling als de maatregelen die nodig zijn voor het uitvoeren van een bindend geworden aanbeveling het optreden van de wetgever vereisen.

Wil men voorkomen dat de wetgever zelf en misschien herhaaldelijk dient op te treden in deze aangelegenheid waarvoor hij trouwens reeds ruime bevoegdheden aan de Koning heeft verleend (zie de eerdervermelde wet van 12 april 1957 en de wet van 28 juli 1961, artikel 2, toegevoegd bij de wet van 6 november 1970), dan dient het ontwerp te worden aangevuld met een bepaling die de Koning machtigt om de passende maatregelen te treffen.

Tot de maatregelen welke de Lid-Staten zich verbinden uit te vaardigen, behoren anderzijds ook die welke strekken tot het bestraffen van overtredingen.

Zoals de toestand nu is, kent de strafwetgeving geen bepaling waarvan de werkingssfeer zo algemeen is dat ze alle mogelijke overtredingen op dit gebied kan omvatten. De reeds genoemde wet van 12 april 1957 beschermt in zekere mate de biologische reserves van de zee, maar heeft toch alleen betrekking op vissen, schaaldieren en weekdieren, terwijl het verdrag in beginsel toepassing vindt op alle ichtyologische en andere biologische hulpbronnen van het zuidoostelijk deel van de Atlantische Oceaan waaronder niet alleen begrepen zijn vissen, schaaldieren en weekdieren, maar ook de andere hulpbronnen van de fauna (zoals walvisachtigen, die zoogdieren zijn) en die van de flora (zoals zeewieren).

.../...

Het is dus nodig in het ontwerp een bepaling op te nemen betreffende de bestraffing van overtredingen. Ter inachtneming van de geest, zo niet misschien van de letter van artikel 9 van de Grondwet, is het zaak dat de wetgever zelf de maatregelen met het oog op die bestraffing uitvaardigt.

Dit tweevoudig doel kan volgens twee verschillende systemen worden bereikt.

In een eerste systeem zou het ontwerp worden aangevuld met twee artikelen die als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Artikel 2.-

De Koning kan alle maatregelen nemen die nodig zijn voor de uitvoering van het verdrag en van de krachtens dat verdrag verstrekte aanbevelingen ten aanzien waarvan hij geen gebruik heeft gemaakt van het in artikel 9 van dat verdrag verleende recht om bezwaar te maken.

Hij kan, bij in ministerraad overlegde besluiten, in de geldende wetgeving de nodige wijzigingen aanbrengen om de bepalingen ervan in overeenstemming te brengen met die van het verdrag en van de hiervorenbedoelde aanbevelingen.

Artikel 3.-

Overtreding van de bepalingen vastgesteld op grond van artikel 2 worden opgespoord en gestraft overeenkomstig het bepaalde in de wet van 12 april 1957 waarbij de Koning gemachtigd wordt maatregelen voor te schrijven ten einde de visstand en de schaaldieren- en weekdierenstand in zee te beschermen".

.../...

Dit stelsel kan zich op heel wat precedenten beroepen (wet van 5 september 1947 - wet van 2 mei 1958 - wet van 28 juli 1961, gewijzigd bij de wet van 6 november 1970 - wet van 19 maart 1964 - wet van 19 februari 1969 - wet van 20 februari 1970 - wet van 16 juni 1970 - wet van 3 mei 1971 - wet van 20 juli 1971 - wet van 29 juli 1971).

Een tweede systeem, dat de voorkeur verdient omdat het beter is voor de onderlinge samenhang en de harmonie van de teksten, bestaat erin, als er reeds een machtigingswet bestaat, zoals hier het geval is, de werkingssfeer daarvan te verruimen in plaats van aan de Koning nieuwe bevoegdheden te verlenen die alleen maar strekken tot uitvoering van een bepaald verdrag. Ook met dat systeem is reeds herhaaldelijk gewerkt. Een treffend voorbeeld is de wet van 11 maart 1958 (Belgisch Staatsblad van 15 september 1958) die, voor de uitvoering van de verplichtingen welke de verdragsluitende Staten op zich namen krachtens het protocol betreffende de verbouw van de papaver waarmede zij instemden, en voor het bestraffen van overtredingen, de werkingssfeer van de wet van 24 februari 1921 heeft uitgebreid, een wet die aan de Koning belangrijke bevoegdheden verleent inzake bestraffing van de handel in verdovende middelen.

In dat systeem zou het ontwerp worden aangevuld met twee artikelen, als volgt :

"Artikel 2.-

In de wet van 12 april 1957 waarbij de Koning gemachtigd wordt maatregelen voor te schrijven ten einde de visstand en de schaaldieren- en weekdierenstand in zee te beschermen, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

.../...

1° het opschrift wordt door het volgende vervangen :

"Wet waarbij de Koning wordt gemachtigd maatregelen voor te schrijven ter bescherming van de biologische hulpbronnen van de zee";

2° artikel 1 wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 1.- De Koning neemt de nodige maatregelen ter bescher ming van de biologische hulpbronnen zowel in volle zee als in de territoriale wateren.

Hij neemt ook alle andere maatregelen ter voldoening aan of ter uitvoering van de bepalingen vastgesteld door of krachtens desbetreffende internationale verdragen.

Hij kan, bij in ministerraad overlegde besluiten, in de geldende wetgeving de nodige wijzigingen aanbrengen om ze in overeenstemming te brengen met de voorzieningen welke hij krachtens dit artikel zal treffen".

Artikel 3.-

Artikel 2, bij de wet van 6 november 1970 ingevoegd in de wet van 28 juli 1961 houdende goedkeuring van het internationaal verdrag inzake de visserij in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en van de bijlage, een en ander ondertekend te Londen op 24 januari 1959, wordt opgeheven".

La chambre était composée de

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

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
G. ARONSTEIN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

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

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

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G. HOLOYE.