CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.539/4
du 20 juin 2022

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment [à l']Arrangement entre le Royaume de Belgique et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord concernant le statut du personnel temporaire engagé par et mis en fonction dans un organisme OTAN situé sur le territoire du Royaume de Belgique, fait à Bruxelles, le 7 février 2022'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.539/4
van 20 juni 2022

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'houdende instemming met de Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is, gedaan te Brussel op 7 februari 2022'

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡

Le 18 mai 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment [à l']Arrangement entre le Royaume de Belgique et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord concernant le statut du personnel temporaire engagé par et mis en fonction dans un organisme OTAN situé sur le territoire du Royaume de Belgique, fait à Bruxelles, le 7 février 2022'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 juin 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2022.

*

Op 18 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Regeling tus sen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is, gedaan te Brussel op 7 februari 2022'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2022.

*

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Arrangement entre le Royaume de Belgique et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (ci-après : l'OTAN) 'concernant le statut du personnel temporaire engagé par et mis en fonction dans un organisme OTAN situé sur le territoire du Royaume de Belgique' (ci-après : l'Arrangement) (article 2 de l'avant-projet).

L'ordonnance envisagée produit ses effets le 7 février 2022 (article 3), date à laquelle l'Arrangement a été signé et produit ses effets.

L'article 1er de l'Arrangement définit les notions d'« Organisme OTAN » et de « Personnel temporaire ».

En matière d'impôts sur le revenu, l'article 2 de l'Arrangement exempte le personnel temporaire de tout impôt fédéral et régional établi sur les salaires et émoluments versés par un organisme OTAN, avec toutefois une réserve de progressivité pour les revenus exemptés.

Chaque organisme OTAN transmet annuellement au gouvernement belge la liste du personnel temporaire qu'il a occupé durant cette année (article 3 de l'Arrangement).

Le personnel temporaire engagé par un organisme OTAN et ses personnes à charge sont soumis au régime propre de sécurité sociale établi par l'OTAN. Les membres du personnel temporaire qui exercent en Belgique une autre activité lucrative sont assujettis au régime belge de sécurité sociale pour cette activité. Le Secrétaire général de l'OTAN informe le gouvernement belge de tout changement du régime de sécurité sociale établi par l'OTAN, et les organismes OTAN collaborent avec les instances publiques belges compétentes en matière de sécurité sociale (article 4 de l'Arrangement).

‡ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡

L'article 5 de l'Arrangement règle l'enregistrement d'un membre du personnel temporaire et des personnes à charge qui l'accompagnent : l'organisme OTAN notifie à la Direction du Protocole du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (ci-après : SPF Affaires étrangères), dès la prise de fonction, la date de l'arrivée et du départ conformément aux modalités fixées par le ministre fédéral belge compétent pour les Affaires étrangères. Il définit ensuite ce qu'il faut entendre par « personne à charge ».

Toute divergence de vues concernant l'application ou l'interprétation de l'Arrangement sera réglée par des pourparlers directs entre les parties, ou par la voie diplomatique (article 6 de l'Arrangement).

L'Arrangement entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date à laquelle la ratification par la Belgique aura été notifiée à l'OTAN, avec effet à la date de la signature, à savoir le 7 février 2022 (article 7 de l'Arrangement).

COMPÉTENCE

3. Le 1er décembre 2016, le Groupe de Travail Traités mixtes, institué par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes', a arrêté, « en attendant le texte définitif », « le caractère mixte (État fédéral/communautés/régions/commission communautaire commune) » de l'Arrangement.

La Conférence interministérielle de la Politique étrangère a approuvé le rapport du Groupe de travail Traités mixtes dans le cadre d'une procédure écrite, ce que confirment des courriers datés du 4 avril 2017.

On peut se rallier à cette qualification. Ainsi, l'exonération de tout impôt fédéral et régional prévue à l'article 2 de l'Arrangement concerne la compétence de l'autorité fédérale et des régions. L'assujettissement des membres du personnel temporaire de l'OTAN et des personnes à leur charge aux régimes de sécurité sociale de l'OTAN, prévu à l'article 4 de l'Arrangement, implique leur exclusion des régimes relevant de la compétence de l'autorité fédérale et des communautés.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ARRANGEMENT

Article 1er

L'article 1er de l'Arrangement définit la notion d'« Organisme OTAN ». Interrogé dans le cadre de l'examen d'un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande portant assentiment au même Arrangement, ayant donné lieu à l'avis n° 71.255/VR du 17 mai 2022, sur la question de savoir quels organismes sont ainsi visés, le délégué a répondu :

> « Volgende NAVO-organen zijn volledig of gedeeltelijk in België gevestigd: Het International Staff (IS), het International Military Staff (IMS), het NATO Communication & Information Agency (NCIA), het NATO Alliance Ground Surveillance Management

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡

Agency (NAGSMA), het Battlefield Information Collection and Exploitation Systems Group (BICES Group), het Office of the Chief Scientist van de NATO Science & Technology Organisation (STO) ».

Il est recommandé d'apporter ces précisions dans l'exposé des motifs, même s'il faudra veiller à ce que cette liste soit complète [1].

Article 5

Il ressort de l'article 5, paragraphe 1, de l'Arrangement que l'enregistrement d'un membre du personnel temporaire qui n'est pas belge ni résident habituel en Belgique, et des personnes à charge, est effectué à la Direction du Protocole du SPF Affaires étrangères « suivant les modalités fixées par le Ministre fédéral belge compétent pour les Affaires étrangères ».

Selon le paragraphe 2 de cet article, il faut entendre par « personne à charge », en ce qui concerne l'enregistrement :

« l'époux/épouse ou le/la partenaire légal(e) reconnu(e) du membre du personnel temporaire ainsi que les membres de leur proche famille résidant avec le personnel temporaire et à leur charge, suivant les modalités fixées par le Ministre fédéral belge compétent pour les Affaires étrangères ».

Il convient de formuler les observations suivantes en ce qui concerne les délégations au ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions, contenues à l'article 5 de l'Arrangement.

Eu égard à l'immutabilité relative d'un traité [2], il est recommandé de n'inscrire dans un traité que les dispositions qui, au niveau international, doivent être adoptées d'un commun accord entre les parties contractantes. Les dispositions dont l'adoption peut être confiée aux différentes parties contractantes doivent autant que possible être écartées des textes conventionnels [3].

Par leur inscription dans l'Arrangement et par l'immutabilité relative des dispositions conventionnelles, ces attributions de compétence au ministre compétent pour les

[1] Il faut ainsi également faire référence aux deux quartiers généraux suprêmes (SHAPE et HQ SACT) et à leurs éléments, visés à l'article 1er, point 1, de l'Arrangement, ainsi qu'aux autres organes auxiliaires et éléments de l'OTAN mentionnés dans la « Liste organisations intergouvernementales ayant leur siège ou une représentation en Belgique ». Voir : https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/comite-interministeriel-pour-la-politique-de-siege/liste-organisations.

[2] En vertu de l'article 56 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 'sur le droit des traités', approuvée par la loi du 10 juin 1992, un traité qui ne contient pas de dispositions relatives à son extinction et ne prévoit pas qu'on puisse le dénoncer ou s'en retirer ne peut faire l'objet d'une dénonciation ou d'un retrait, à moins a) qu'il ne soit établi qu'il entrait dans l'intention des parties d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou d'un retrait; ou b) que le droit de dénonciation ou de retrait ne puisse être déduit de la nature du traité. Si la dénonciation ou le retrait est possible, il faut notifier au moins douze mois à l'avance son intention de le faire.

[3] Avis n° 36.392/1 donné le 22 janvier 2004 sur un avant-projet devenu le décret du 2 avril 2004 'houdende goedkeuring en uitvoering van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en het Vlaamse hoger onderwijs, ondertekend te Den Haag op 3 september 2003', observation n° 2, *Doc. parl.* Parl. fl. 2003-2004, n° 2161/1, p. 28, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/36392.pdf.

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡

Affaires étrangères ne pourront en principe plus être modifiées unilatéralement. Dans la mesure où sont directement attribuées à un ministre des compétences qui reviennent normalement au Roi, ces dispositions de l'Arrangement s'immiscent dans l'organisation et le fonctionnement internes du pouvoir exécutif.

Dès lors qu'en ce qui concerne l'autorité fédérale, il revient en premier lieu au Roi d'attribuer certaines compétences à ses ministres, il est vivement recommandé de ne pas prévoir de telles attributions de compétence dans l'Arrangement.

En outre, une délégation à un ministre ne peut en tout état de cause que porter sur des questions d'ordre accessoire ou de détail.

Dans la mesure où l'habilitation prévue au paragraphe 1 de l'article 5 de l'Arrangement concerne les modalités de notification de la date de l'arrivée et du départ des membres du personnel temporaire engagés par l'organisme OTAN et des personnes à leur charge, et le cas échéant l'enregistrement de ces personnes, il peut encore être admis qu'il s'agit de questions d'ordre accessoire ou de détail.

Ce n'est toutefois pas le cas en ce qui concerne l'habilitation prévue au paragraphe 2 de cette disposition dans la mesure où elle attribuerait au ministre le soin de préciser ce qu'il faut entendre par la notion de « personne à charge ». Le délégué précité a en effet déclaré ce qui suit concernant le partenaire légal reconnu dont il est fait mention au paragraphe 2 :

> « Voor de registratie worden kopieën van alle documenten naar de Directie Protocol van de FOD Buitenlandse Zaken gestuurd die aantonen dat het inderdaad over een wettelijke partner gaat. Volgens de richtlijnen van de Directie Protocol wordt de wettelijke partnerschap erkend als :
>
> – het is gebaseerd op een rechtsgrondslag,
>
> – en op voorwaarde dat de duurzame betrekkingen officieel wordt erkend door een officiële vertegenwoordiger van de zendstaat.
>
> Als rechtsgrondslag voor een dergelijk partnerschap is elke juridische instelling of specifieke overeenkomst of handeling die is aangegaan voor de burgerlijke stand van de woonplaats van een van de partners of die is doorgegeven aan een bevoegde officiële autoriteit van de zend- of ontvangende staat, die de verbintenis van de partners erkent of vastlegt om een leven als een paar te leiden en ten opzichte van elkaar de rechten en plichten op zich te nemen die uit dit partnerschap voortvloeien ».

Il s'en déduit qu'en précisant qui doit être considéré comme un partenaire légal reconnu, ou d'une manière plus générale comme une personne à charge, le ministre définit notamment le champ d'application personnel de l'Arrangement, ce qui ne peut être considéré comme une question d'ordre accessoire ou de détail.

Dès lors, il convient à tout le moins de supprimer l'habilitation contenue au paragraphe 2 de l'article 5 de l'Arrangement.

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Intitulé et article 2

Dans l'intitulé et l'article 2, il sera fait mention de « l'Arrangement entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et le Royaume de Belgique concernant le statut du personnel temporaire engagé par, et mis en fonction dans, un organisme OTAN situé sur le territoire du Royaume de Belgique, fait à Bruxelles le 7 février 2022 ».

Article 3

L'article 3 fait rétroagir l'ordonnance d'assentiment au 7 février 2022.

Selon l'exposé des motifs,

> « L'application avec effet rétroactif à cette date ne signifie pas que l'Arrangement entrera en vigueur avec effet rétroactif sur le plan international. L'article en question prévoit uniquement que les dispositions de l'Arrangement peuvent, après son entrée en vigueur sur le plan international, être appliquées en Belgique avec effet rétroactif à la date du 7 février 2022. Cet article trouve sa justification dans le principe repris au préambule de la Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et par analogie avec le prescrit au préambule de la Convention de Vienne du 18 avril 1961, selon lequel les domaines traités par cet Arrangement sont nécessaires pour le bon fonctionnement des organismes de l'OTAN et de son personnel temporaire en Belgique. En laissant rétroagir l'application de cet Arrangement, le bon fonctionnement peut être assuré aussi pendant la période comprise entre la signature et l'entrée en vigueur du présent Arrangement ».

Toutefois, le fait que l'Arrangement prendra effet à partir du 7 février 2022 découle déjà de l'article 7 de l'Arrangement, selon lequel celui-ci entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle l'OTAN a été informée de la ratification par la Belgique, avec effet à la date de signature. Cette signature a eu lieu le 7 février 2022.

Il n'est donc pas nécessaire que l'ordonnance d'assentiment ait un effet rétroactif. L'article 3 de l'avant-projet sera omis.

*

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, ‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest strekt ertoe instemming te verlenen aan de Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (hierna: de NAVO) 'betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is' (hierna: de Regeling) (artikel 2 van het voorontwerp).

De beoogde ordonnantie heeft uitwerking met ingang van 7 februari 2022 (artikel 3), de datum waarop de Regeling is ondertekend en uitwerking heeft.

In artikel 1 van de Regeling worden de begrippen "Orgaan van de NAVO" en "Tijdelijk personeel" gedefinieerd.

Inzake inkomstenbelasting wordt het tijdelijk personeel bij artikel 2 van de Regeling vrijgesteld van iedere federale en gewestelijke belasting op de salarissen en emolumenten die worden betaald door een orgaan van de NAVO, met evenwel een progressievoorbehoud voor de vrijgestelde inkomens.

Elk orgaan van de NAVO bezorgt de Belgische regering elk jaar de lijst met het tijdelijk personeel dat het in dat jaar heeft tewerkgesteld (artikel 3 van de Regeling).

Het tijdelijk personeel dat door een orgaan van de NAVO is aangeworven en de personen ten zijnen laste, zijn onderworpen aan het door de NAVO ingestelde sociale-verzekeringsstelsel. De tijdelijke personeelsleden die in België een andere bezoldigde activiteit uitoefenen, zijn voor die activiteit onderworpen aan het Belgische socialezekerheidsstelsel. De secretaris-generaal van de NAVO stelt de Belgische regering in kennis van elke wijziging van het door de NAVO ingestelde sociale-verzekeringsstelsel, en de organen van de NAVO werken samen met de Belgische overheidsinstanties die bevoegd zijn voor sociale zekerheid (artikel 4 van de Regeling).

Artikel 5 van de Regeling regelt de registratie van een tijdelijk personeelslid en van de personen ten laste die het vergezellen: vanaf de indiensttreding meldt het orgaan van de NAVO aan de directie Protocol van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel

‡ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡

en Ontwikkelingssamenwerking (hierna: de FOD Buitenlandse Zaken) de datums van aankomst en vertrek, overeenkomstig de bepalingen vastgesteld door de Belgische federale minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken. Vervolgens wordt in dat artikel gedefinieerd wat dient te worden verstaan onder "persoon ten laste".

Alle uiteenlopende standpunten aangaande de toepassing of uitlegging van de Regeling worden geregeld middels rechtstreeks overleg tussen de Partijen of langs diplomatieke weg (artikel 6 van de Regeling).

De Regeling treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de NAVO in kennis werd gesteld van de bekrachtiging door België met uitwerking op de datum van de ondertekening, namelijk op 7 februari 2022 (artikel 7 van de Regeling).

BEVOEGDHEID

3. Op 1 december 2016 heeft de Werkgroep Gemengde Verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen', "in afwachting van de definitieve tekst", "het gemengd karakter (federale staat/gemeenschappen/gewesten/Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie)" van de Regeling vastgesteld.

De Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid heeft het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen goedgekeurd in het kader van een schriftelijke procedure, wat bevestigd wordt in brieven van 4 april 2017.

Met de bovenstaande kwalificatie kan worden ingestemd. Zo valt de vrijstelling van iedere federale en gewestelijke belasting waarin artikel 2 van de Regeling voorziet, onder de bevoegdheid van de federale overheid en van de gewesten. Het feit dat de tijdelijke personeelsleden van de NAVO en de personen te hunnen laste onderworpen zijn aan de sociale-verzekeringsstelsels van de NAVO, zoals bepaald in artikel 4 van de Regeling, impliceert dat ze uitgesloten zijn van de stelsels die onder de bevoegdheid van de federale overheid en van de gemeenschappen vallen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE REGELING

Artikel 1

In artikel 1 van de Regeling wordt het begrip "Orgaan van de NAVO" gedefinieerd. In het kader van het onderzoek van een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest houdende instemming met dezelfde Regeling, waarover op 17 mei 2022 advies 71.255/VR is gegeven, is gevraagd welke organen aldus worden bedoeld. De gemachtigde heeft toen het volgende geantwoord:

> "Volgende NAVO-organen zijn volledig of gedeeltelijk in België gevestigd: Het International Staff (IS), het International Military Staff (IMS), het NATO Communication & Information Agency (NCIA), het NATO Alliance Ground Surveillance Management

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡

Agency (NAGSMA), het Battlefield Information Collection and Exploitation Systems Group (BICES Group), het Office of the Chief Scientist van de NATO Science & Technology Organisation (STO)."

Het verdient aanbeveling om die preciseringen in de memorie van toelichting op te nemen, met dien verstande dat men dient na te gaan of die lijst volledig is. [1]

Artikel 5

Uit artikel 5, lid 1, van de Regeling volgt dat een tijdelijk personeelslid dat geen Belg is of geen gewoon verblijf in België heeft, en de personen ten laste, bij de directie Protocol van de FOD Buitenlandse Zaken worden geregistreerd, "overeenkomstig de door de Belgische federale Minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken vastgestelde bepalingen".

Luidens lid 2 van dat artikel moet, met betrekking tot de registratie, onder "persoon ten laste" worden verstaan:

"de echtgenoot/echtgenote of de erkende wettelijke partner van het tijdelijk personeel evenals de naaste familieleden die met het tijdelijk personeelslid samenwonen en ten zijnen laste zijn, overeenkomstig de door de Belgische federale Minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken vastgestelde bepalingen."

Over de in artikel 5 van de Regeling vervatte delegaties aan de minister bevoegd voor Buitenlandse Zaken, worden de hiernavolgende opmerkingen geformuleerd.

Gelet op de relatieve onveranderlijkheid van een verdrag [2] verdient het aanbeveling in een verdrag slechts die bepalingen op te nemen die op het internationaal vlak bij onderlinge overeenkomst tussen de verdragsluitende partijen dienen te worden vastgesteld. Bepalingen waarvan het vaststellen aan de verschillende verdragspartijen kan worden overgelaten, dienen zo veel als mogelijk uit de verdragsteksten te worden geweerd. [3]

Die aan de minister bevoegd voor Buitenlandse Zaken toegewezen bevoegdheden zullen, doordat ze vastgelegd zijn in de Regeling en door de relatieve onveranderlijkheid van de verdragsbepalingen, in principe niet meer unilateraal kunnen worden gewijzigd. In zoverre die

[1] Zo moet eveneens worden verwezen naar de twee algemene hoofdkwartieren (SHAPE en HQ SACT) en naar hun onderdelen, vermeld in artikel 1, punt 1, van de Regeling, alsook naar de andere hulporganen en onderdelen van de NAVO die worden vermeld in de "Lijst intergouvernementele organisaties met zetel of vertegenwoordiging in België", zie https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/interministerieel-comite-zetelbeleid/lijst-intergouvernementele-organisaties-met-zetel.

[2] Krachtens artikel 56 van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 'inzake het verdragenrecht', goedgekeurd bij de wet van 10 juni 1992, is het niet mogelijk een verdrag dat geen bepalingen bevat aangaande zijn beëindiging en niet voorziet in opzegging of terugtrekking, op te zeggen of zich eruit terug te trekken, tenzij: a) vaststaat dat de partijen de bedoeling hadden de mogelijkheid van opzegging of terugtrekking toe te laten; of b) het recht op opzegging of terugtrekking uit de aard van het verdrag kan worden afgeleid. Als de opzegging of de terugtrekking mogelijk is, moet het voornemen daartoe minsten twaalf maanden tevoren kenbaar worden gemaakt.

[3] Advies 36.392/1 van 22 januari 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 april 2004 'houdende goedkeuring en uitvoering van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en het Vlaamse hoger onderwijs, ondertekend te Den Haag op 3 september 2003', opmerking 2, *Parl.St.* Vl.Parl. 2003-04, nr. 2161/1, 28, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/36392.pdf.

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡

bepalingen van de Regeling bevoegdheden die normaal aan de koning voorbehouden zijn, rechtstreeks aan een minister verlenen, vormen zij een inmenging in de interne organisatie en werkwijze van de uitvoerende macht.

Aangezien het, wat de federale overheid betreft, in de eerste plaats aan de Koning staat om bepaalde bevoegdheden te verlenen aan zijn ministers, verdient het ten zeerste aanbeveling geen dergelijke bevoegdheidsopdrachten in de Regeling op te nemen.

Bovendien mag een delegatie aan een minister in ieder geval alleen betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

In zoverre de machtiging vervat in lid 1 van artikel 5 van de Regeling betrekking heeft op de bepalingen inzake de kennisgeving van de datum van aankomst en vertrek van de tijdelijke personeelsleden die in dienst zijn genomen door een orgaan van de NAVO, alsook van de personen te hunnen laste, en in voorkomend geval betrekking heeft op de registratie van die personen, kan nog worden aanvaard dat het om bijkomstige of detailmatige aangelegenheden gaat.

Dat is evenwel niet het geval voor de machtiging vervat in lid 2 van die bepaling, in zoverre die aan de minister de bevoegdheid zou verlenen om te verduidelijken wat moet worden verstaan onder het begrip "persoon ten laste". De voornoemde gemachtigde heeft immers het volgende verklaard in verband met de erkende wettelijke partner die in lid 2 wordt vermeld:

> "Voor de registratie worden kopieën van alle documenten naar de Directie Protocol van de FOD Buitenlandse Zaken gestuurd die aantonen dat het inderdaad over een wettelijke partner gaat. Volgens de richtlijnen van de Directie Protocol wordt de wettelijke partnerschap erkend als :
>
> – het is gebaseerd op een rechtsgrondslag,
>
> – en op voorwaarde dat de duurzame betrekkingen officieel wordt erkend door een officiële vertegenwoordiger van de zendstaat.
>
> Als rechtsgrondslag voor een dergelijk partnerschap is elke juridische instelling of specifieke overeenkomst of handeling die is aangegaan voor de burgerlijke stand van de woonplaats van een van de partners of die is doorgegeven aan een bevoegde officiële autoriteit van de zend- of ontvangende staat, die de verbintenis van de partners erkent of vastlegt om een leven als een paar te leiden en ten opzichte van elkaar de rechten en plichten op zich te nemen die uit dit partnerschap voortvloeien."

Daaruit volgt dat wanneer de minister bepaalt wie moet worden beschouwd als erkende wettelijke partner, of meer in het algemeen als persoon ten laste, hij inzonderheid het personeel toepassingsgebied van de Regeling definieert, wat niet kan worden beschouwd als een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid.

Bijgevolg dient minstens de machtiging vervat in lid 2 van artikel 5 van de Regeling te worden weggelaten.

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Opschrift en artikel 2

In het opschrift en in artikel 2 dient melding te worden gemaakt van "de Regeling tussen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie en het Koninkrijk België betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is, gedaan te Brussel op 7 februari 2022".

Artikel 3

Artikel 3 verleent de instemmingsordonnantie terugwerkende kracht tot 7 februari 2022.

In de memorie van toelichting staat:

> "De retroactieve toepassing op deze datum betekent niet dat de Regeling met retroactief gevolg zal in werking treden op internationaal vlak. Het artikel in kwestie bepaalt enkel dat de bepalingen van de Regeling, na hun inwerkingtreding op het internationaal vlak, in België kunnen worden toegepast met retroactief effect op de datum van 7 februari 2022. De rechtvaardiging van dit artikel wordt gevonden in het principe dat weerhouden is in de preambule van de Conventie van 13 februari 1956 inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties en naar analogie met het voorschrift in de preambule van de Conventie van Wenen van 18 april 1961, volgens hetwelk de domeinen die door deze Regeling behandeld worden noodzakelijk zijn voor de goede werking van de NAVO-organen en van zijn tijdelijk personeel in België. Door de toepassing van de voorliggende Regeling terugwerkende kracht te geven kan de goede werking tijdens de periode tussen de ondertekening en de inwerkingtreding worden verzekerd."

Het feit dat de Regeling uitwerking krijgt vanaf 7 februari 2022, vloeit reeds voort uit artikel 7 van de Regeling. Daarin staat dat de Regeling in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de NAVO in kennis werd gesteld van de bekrachtiging door België, met uitwerking op de datum van de ondertekening. De ondertekening heeft plaatsgevonden op 7 februari 2022.

Het is dus niet nodig dat de instemmingsordonnantie terugwerkende kracht krijgt. Artikel 3 van het voorontwerp moet worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-CDGWJEFFB-HBFDJMW‡