



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.175/1
van 29 maart 2023

avis 73.175/1
du 29 mars 2023

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Overeenkomst tussen het
Koninkrijk België en de
Republiek Kosovo inzake het
verrichten van betaalde
werkzaamheden door bepaalde
gezinsleden van het personeel
van de diplomatieke missies
en consulaire posten, gedaan te
Brussel op 17 juni 2022'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Royaume de Belgique et la
République du Kosovo sur
l'exercice d'activités à but
lucratif par certains membres
de la famille du personnel de
missions diplomatiques et de
postes consulaires, fait à
Bruxelles le 17 juin 2022'

Op 2 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kosovo inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, gedaan te Brussel op 17 juni 2022’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2023.

*

Le 2 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République du Kosovo sur l'exercice d'activités à but lucratif par certains membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires, fait à Bruxelles le 17 juin 2022’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 16 mars 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mars 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in te stemmen met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kosovo inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, ondertekend te Brussel op 17 juni 2022 (hierna: de Overeenkomst). De Overeenkomst biedt een kader voor de partners en minderjarige kinderen van het diplomatiek en consulair personeel van de beide partijen om in het gastland betaalde werkzaamheden te ontplooiën, als loontrekkende of zelfstandige.

3. Artikel 1 van de Overeenkomst omschrijft het toepassingsgebied. Artikel 2 van de Overeenkomst regelt de procedures die gezinsleden van diplomatiek personeel moeten volgen om de toelating te krijgen om te werken in de ontvangende staat. Artikel 3 van de Overeenkomst bevat een *waiver* van de civiel- en administratiefrechtelijke voorrechten en immuniteiten voor geschillen die verband houden met handelingen die voortvloeien uit het verrichten van bezoldigde werkzaamheden. Artikel 4 van de Overeenkomst voorziet in een afstand van immuniteit met betrekking tot de strafrechtelijke rechtsmacht voor dergelijke handelingen. Voor de tenuitvoerlegging van het vonnis moet echter apart uitdrukkelijk afstand worden gedaan door de zendstaat. Artikel 5 van de Overeenkomst onderwerpt de bezoldigde activiteiten aan het belastings- en socialezekerheidsstelsel van de Ontvangende Partij. De Overeenkomst is van onbepaalde duur, maar kan worden opgezegd mits naleving van een termijn van zes maanden (artikel 6). Artikel 7 bepaalt dat de Overeenkomst in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand volgend op de dag van uitwisseling van de laatste kennisgeving van de voltooiing van de grondwettelijke en wettelijke procedures.

BEVOEGDHEID

4.1. De Werkgroep Gemengde Verdragen heeft op 17 juni 2015 het gemengde karakter (tussen de federale overheid en de gewesten) van de voorliggende Overeenkomst vastgelegd.² De

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

² Wat werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) via schriftelijke procedure, zoals bevestigd bij brief van 26 oktober 2015.

Werkgroep Gemengde Verdragen heeft op 11 februari 2016 het gemengd karakter van de Overeenkomst uitgebreid tot de Duitstalige Gemeenschap.³

4.2. Inzake de bevoegdheid merkte de afdeling Wetgeving eerder in advies 70.894/1 van 22 maart 2022 over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, ondertekend te Brussel op 17 november 2021’ op:⁴

“3.2. Om advies gevraagd over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en Oekraïne inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het diplomatiek en consulair personeel, ondertekend te Brussel op 10 februari 2021’ hebben de Verenigde Kamers van de afdeling Wetgeving over deze bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie in advies 69.102/VR van 10 mei 2021 het volgende verklaard:

‘3.2. In de memorie van toelichting bij het instemmingsdecreet wordt dienaangaande de volgende verduidelijking gegeven:

‘Op 1 december 2016 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter van deze overeenkomst vast. Zowel de federale overheid als de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap worden bevoegd geacht. De ICBB heeft deze beslissing van de WGV op 4 april 2017, via de schriftelijke procedure, stilzwijgend bekrachtigd.

De overeenkomst zal ondertekend worden volgens formule 1, de medeondertekening, of formule 2 van de ICBB. Dit wil zeggen één handtekening door een federale, gewest- of gemeenschapsminister, of een andere gemachtigde, met volmachten van alle betrokken overheden en in naam van alle betrokken overheden, met de vermelding in de verdragstekst van de deelstaten in de aanhef en boven de handtekening.

Tot de zesde staatshervorming was deze materie een exclusief federale bevoegdheid. Ook in de huidige stand van zaken blijven de normen betreffende de arbeidskaart afgeleverd in het kader van de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen (zgn. arbeidskaart C in de zin van het KB 9 juni 1999 houdende uitvoering van de wet van 30 april 1999 inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers) een federale bevoegdheid vanuit regelgevend oogpunt (artikel 6, §1, IX, 3°, BWHI), met dien verstande dat de gewesten bevoegd zijn om deze normen toe te passen (artikel 6, §1, IX, 4°, BWHI).

De gewesten zijn evenwel bevoegd voor de regelgeving inzake beroepskaarten, waar de federale overheid enkel bevoegd is voor vrijstellingen van beroepskaarten verbonden aan de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen (artikel 6, §1, IX, 3°, BWHI). De regelgeving zit momenteel vervat in het KB 2 augustus 1985 houdende

³ Wat werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) via schriftelijke procedure, zoals bevestigd bij brief van 14 juni 2016.

⁴ Adv.RvS 70.894/1 van 22 maart 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 december 2022 ‘tot instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, ondertekend te Brussel op 17 november 2021’, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1423/1.

uitvoering van de wet van 19 februari 1965 betreffende de uitoefening van de zelfstandige beroepsactiviteiten der vreemdelingen, zoals gewijzigd bij het KB van 22 augustus 2006. In het kader van deze Overeenkomst wordt evenwel geen vrijstelling van beroepskaarten toegekend, maar dienen de betrokken personen die opteren voor een zelfstandige beroepsactiviteit wel degelijk een beroepskaart aan te vragen (art. 1, §1, a), tweede lid, KB 2 augustus 1985).

Uiteraard is de overeenkomst ook van toepassing op vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid in de diplomatieke en consulaire posten (samenwerkingsakkoord van 17 juni 1994 betreffende de gewestelijke economische en handelsattachés en de modaliteiten op het vlak van de handelspromotie en samenwerkingsakkoord van 18 mei 1995 betreffende het statuut van de vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en Gewesten in de diplomatieke en consulaire posten) die in Oekraïne zijn of zouden worden geaccrediteerd.'

3.3. Met die analyse kan wat betreft de gewestbevoegdheden, inclusief de aan de Duitstalige Gemeenschap overgedragen gewestbevoegdheden, en de bevoegdheden van de federale overheid worden ingestemd.

3.4. Er dient echter te worden opgemerkt dat in artikel 5 van de Overeenkomst wordt bepaald dat de begunstigden van de toestemming voor het verrichten van betaalde werkzaamheden onderworpen zijn aan de belastingstelsels en de socialezekerheidsstelsels van de Ontvangende Partij ten aanzien van alles wat verband houdt met het verrichten van bedoelde werkzaamheden in deze Staat, zodat bijgevolg het Belgische sociale zekerheidsstelsel, wat ook de gezinsbijslageregeling omvat, van toepassing wordt gemaakt op familieleden van Oekraïense diplomaten die hier bezoldigde activiteiten uitoefenen.

De bevoegdheid betreffende de gezinsbijslagen is door de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' integraal overgeheveld naar de gemeenschappen⁵ en, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.⁶

Volgens de parlementaire voorbereiding bij deze bijzondere wet omvat de overgedragen bevoegdheid de volledige bevoegdheid⁷ voor zowel de gezinsbijslagen, geboortepremies en adoptiepremies, of uitkeringen van dezelfde

⁵ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Aldus is de Vlaamse Gemeenschap in het Nederlandse taalgebied bevoegd voor de gezinsbijslagen, op grond van artikel 128, § 2, van de Grondwet en artikel 5, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: "BWHI"). De Duitstalige Gemeenschap is in het Duitse taalgebied bevoegd voor de gezinsbijslagen, op grond van artikel 130, § 2, van de Grondwet en artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap' *iuncto* artikel 5, § 1, IV, BWHI.

Voor het Franse taalgebied is de uitoefening van die bevoegdheid door de Franse Gemeenschap overgedragen aan het Waalse Gewest. Zie artikel 3, 8°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' alsook artikel 3, 8°, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

⁶ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad bevoegd voor de gezinsbijslagen, op grond van artikel 5, § 1, IV, BWHI en artikel 63, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'.

⁷ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: De gemeenschapsbevoegdheid omvat de volledige wetgevings-, uitvoerings- en controlebevoegdheid, het administratieve beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen.

aard als de gezinsbijslagen.⁸ De bevoegdheid omvat de gehele kinderbijslagregeling voor werknemers, voor zelfstandigen, voor overheidspersoneel (met inbegrip van het personeel dat afhangt van de federale overheid en de diensten of instellingen die daarvan afhangen), alsook de gewaarborgde kinderbijslagregeling. De bevoegdheid betreft zowel de bevoegdheid voor de gewone kinderbijslag als voor de geboorteen adoptiepremie.⁹

Gelet op het voorgaande is de voorliggende overeenkomst een gemengd verdrag waarvoor de instemming van niet alleen de federale overheid en de overheden die de gewestbevoegdheden uitoefenen vereist is, maar ook van de overheden die bevoegd zijn voor de gezinsbijslagen.¹⁰

Dit gaat tevens op voor de thans voorliggende Overeenkomst.

3.3. De Werkgroep Gemengde Verdragen is de Raad van State hierin niet gevolgd. Als verantwoording wordt aangegeven dat artikel 5 van de overeenkomst een puur declaratoir karakter zou hebben, waardoor het niet nodig zou zijn om het gemengd karakter van de Overeenkomst uit te breiden tot de andere gemeenschappen, dan de Duitstalige Gemeenschap. In de memorie van toelichting wordt dit als volgt toegelicht:

‘Aangezien [artikel 5] louter verwijst naar de gewoonterechtelijke regels en de bepalingen van beide Verdragen van Wenen werd dit niet voldoende geacht om ook tot een gemengd karakter ten aanzien van de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie aanleiding te geven.’

3.4. Hiermee kan niet worden ingestemd.

Zelfs als zou worden aangenomen dat artikel 5 louter een declaratoir karakter heeft, *quod non*,¹¹ moet worden vastgesteld dat het al dan niet declaratoir karakter van artikel 5 niet relevant is voor de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie.¹² Het gaat dan immers in elk geval om een nieuwe wilsuitdrukking die in de relatie tussen de verdragspartijen voorrang krijgt op die van eerdere verdragen.¹³ Bijgevolg is de voorliggende overeenkomst wel degelijk een gemengd verdrag waarvoor de instemming van niet alleen de federale overheid en de overheden die de gewestbevoegdheden uitoefenen vereist is, maar ook van de overheden die bevoegd zijn voor de gezinsbijslagen.”

⁸ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Zie de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 67, en 2013-14, nr. 5-2232/5, 29.

⁹ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Zie *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 10-11, 67-68.

¹⁰ Voetnoot 9 van het aangehaalde advies 70.894/1: Adv.RvS 69.102/VR van 10 mei 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 november 2021 ‘tot instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en Oekraïne inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het diplomatiek en consulaire personeel, ondertekend te Brussel op 10 februari 2021’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 970/1.

¹¹ Voetnoot 10 van het aangehaalde advies 70.894/1: Zo wordt de deelname aan het socialezekerheidsstelsel (inclusief de kinderbijslag) niet langer optioneel, in afwijking van artikel 48 van het Verdrag van Wenen ‘inzake consulaire verkeer’ van 24 april 1963.

¹² Voetnoot 11 van het aangehaalde advies 70.894/1: Zie in die zin o.m. adv.RvS 49.642/1 van 24 mei 2005, over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 4 mei 2012 ‘houdende instemming met het verdrag betreffende maritieme arbeid, 2006, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar vierennegentigste zitting in Genève op 23 februari 2006’, opmerking 2.

¹³ Voetnoot 12 van het aangehaalde advies 70.894/1: Artikel 30(4)(a) van het Weens Verdragenverdrag van 23 mei 1969.

4.3. Dit gaat ook op voor de thans voorliggende Overeenkomst.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE OVEREENKOMST

Artikel 1

5. Artikel 1, lid 4, van de Overeenkomst bepaalt dat “geen toestemming [wordt] verleend aan de begunstigten die, na betaalde werkzaamheden te hebben aanvaard, niet langer deel uitmaken van het gezin”.

De vraag kan rijzen of deze bepaling niet dreigt een partner in een zwakke positie te plaatsen in geval van een scheiding. De betrokken gemachtigde antwoordde in dit verband:

“Artikel 1, §4 van de overeenkomst tussen België en de Dominicaanse Republiek inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten weerspiegelt de regels van de Verdragen van Wenen inzake diplomatiek en consulair verkeer. Zo voorziet het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer in het bevoorrechte statuut van de gezinsleden van het personeel van een diplomatieke zending in artikel 37. In dit artikel wordt als voorwaarde gesteld dat het gezinslid inwonend moet zijn bij een personeelslid van de zending.”¹⁴

Met de gemachtigde kan worden aangenomen dat de mogelijkheid die de Overeenkomst biedt om betaalde werkzaamheden uit te oefenen, nauw verbonden is met, enerzijds, het verblijf van het gezinslid op het grondgebied van de Ontvangende Staat en, anderzijds, het bijzonder statuut dat het daar heeft als gezinslid van een diplomatieke of consulaire agent, ambtenaar of ander personeelslid. Het door de Overeenkomst verleende statuut is bijgevolg steeds voorwaardelijk en tijdelijk.

Niettemin dient België als Ontvangende Staat in de mate van het mogelijke rekening te houden met de moeilijke persoonlijke situatie die kan ontstaan in geval van een breuk in het betrokken gezin en in het bijzonder wanneer het voormalig gezinslid zich in een kwetsbare positie bevindt. Zowel de Overeenkomst als de Weense verdragen bieden hiervoor voldoende ruimte door te voorzien in een “redelijke termijn” voor het beëindigen van het bijzonder statuut¹⁵ en in de mogelijkheid voor de Ontvangende Staat om in bijzondere gevallen het voormalig gezinslid alsnog een bijzonder statuut toe te kennen.¹⁶⁻¹⁷ Het verdient niettemin aanbeveling om in de memorie van

¹⁴ De gemachtigde heeft het aangehaalde antwoord gegeven met betrekking tot het voorontwerp van decreet ‘tot instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Dominicaanse Republiek inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, ondertekend te Brussel op 17 juni 2022’, dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 72.890/1. Het betrokken antwoord kan zonder meer worden betrokken op het voorliggende voorontwerp van wet 73.175/1.

¹⁵ Artikel 1, lid 5, van de Overeenkomst; artikel 37 *juncto* artikel 39, leden 2 en 3, van het Verdrag van Wenen ‘inzake diplomatiek verkeer’, gedaan te Wenen op 18 april 1961, en artikel 53, leden 3 en 5, van het Verdrag van Wenen ‘inzake consulaire betrekkingen’, gedaan te Wenen op 24 april 1963.

¹⁶ Zie de zinsnede “[t]enzij de Ontvangende Staat anderszins beslist” in artikel 1, lid 4, van de Overeenkomst.

¹⁷ Volgens het Hof van Cassatie kan de uitdrukking “inwonend gezinslid” in artikel 37, lid 1, van het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 ‘inzake diplomatiek verkeer’ niet uitsluitend als “samenwonen” worden uitgelegd, maar impliceert die uitdrukking wel het bestaan van een huiselijk samenleven van de betrokkenen. Ook op die manier kan rekening worden gehouden met moeilijke persoonlijke situaties (Cass. 28 maart 1990,

toelichting bij het voorontwerp van wet te verduidelijken dat de bevoegde overheid, in de mate van het mogelijke en op grond van de voornoemde bepalingen, rekening zal kunnen houden met de bijzondere persoonlijke situatie van voormalige gezinsleden.

6. In artikel 1, lid 5, van de Overeenkomst, wordt bepaald dat de toestemming om betaalde werkzaamheden te verrichten “op zijn laatst [vervalt] wanneer de aanstelling eindigt (dan wel binnen een redelijke termijn na de beëindiging)”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd door wie zal worden bepaald welke van de twee voornoemde hypothesen van toepassing zal zijn. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Artikel 1, §5 van de overeenkomst tussen België en de Dominicaanse Republiek inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten herneemt de regels van artikel 39, §2 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en van artikel 53, §3 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer die het einde van voorrechten en immuniteiten bepalen. De betreffende redelijke termijn wordt door de ontvangststaat bepaald al dan niet in overleg met de zendstaat rekening houdend met de omstandigheden van een specifiek dossier.”¹⁸

Benevens de onder randnummer 5 gesuggereerde verduidelijking met betrekking tot de bijzondere persoonlijke situatie van voormalige gezinsleden die eveneens op artikel 1, lid 5, van de Overeenkomst kan worden betrokken, verdient het aanbeveling om ook het door de gemachtigde gegeven antwoord met betrekking tot de draagwijdte van de laatstgenoemde bepaling van de Overeenkomst in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet te integreren.

Ondertekening

7. Na de handtekening van de persoon die een verdrag ondertekent namens de verdragsluitende partijen die hij vertegenwoordigt, dienen zijn naam en hoedanigheid te worden vermeld, zodat duidelijk is om wie het gaat.¹⁹

ECLI:BE:CASS:1990:ARR.19900328.11). Zie ook: B. THEEUWES, F. DOPAGNE en F. PONS, *Le droit diplomatique appliqué en Belgique*, Antwerpen, Maklu, 2013, 100 en 102, nrs. 101 en 103.

¹⁸ Door de gemachtigde verstrekt antwoord met betrekking tot het voorontwerp van decreet dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 72.890/1.

¹⁹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State*, 2008, aanbeveling nr. 200, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

8. Het onderzoek van het voorontwerp van wet noopt niet tot het maken van opmerkingen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République du Kosovo sur l'exercice d'activités à but lucratif par certains membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires, signé à Bruxelles le 17 juin 2022 (ci-après : l'Accord). L'Accord procure un cadre aux partenaires et enfants mineurs du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires des deux parties en vue de leur permettre de développer des activités à but lucratif dans le pays d'accueil, en tant que salariés ou indépendants.

3. L'article 1^{er} de l'Accord définit le champ d'application. L'article 2 de l'Accord règle les procédures que doivent suivre les membres de la famille du personnel des missions diplomatiques pour obtenir l'autorisation de travailler dans l'État d'accueil. L'article 3 de l'Accord comporte un *éventail* de privilèges et d'immunités de juridiction en matière civile et administrative pour des litiges relatifs aux actes découlant de l'exercice de l'activité rémunérée. L'article 4 de l'Accord prévoit une renonciation à l'immunité de juridiction pénale pour de tels actes. L'exécution de la décision judiciaire doit toutefois faire l'objet d'une renonciation expresse et spécifique par l'État d'envoi. L'article 5 de l'Accord assujettit les activités rémunérées au régime fiscal et de sécurité sociale de l'État d'accueil. L'Accord a une durée indéterminée, mais il peut y être mis fin moyennant un préavis de six mois (article 6). L'article 7 dispose que l'Accord entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date d'échange de la dernière notification de l'accomplissement des procédures constitutionnelles et légales requises.

COMPÉTENCE

4.1. Le 17 juin 2015, le Groupe de travail traités mixtes a établi le caractère mixte (entre l'autorité fédérale et les régions) de l'Accord à l'examen ². Le 11 février 2016, le Groupe de travail traités mixtes a étendu le caractère mixte de l'Accord à la Communauté germanophone ³.

4.2. Concernant la compétence, la section de législation a formulé précédemment, dans l'avis 70.894/1 du 22 mars 2022 sur un avant-projet de décret 'tot instemming met de

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Ce qui a été confirmé par la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) via une procédure écrite, comme le confirme un courrier du 26 octobre 2015.

³ Ce qui a été confirmé par la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) via une procédure écrite, comme le confirme un courrier du 14 juin 2016.

overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, ondertekend te Brussel op 17 november 2021', les observations suivantes : ⁴

(traduction) « 3.2. Saisies d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret 'houdende instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en Oekraïne inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het diplomatiek en consulaire personeel, ondertekend te Brussel op 10 februari 2021', les chambres réunies de la section de législation ont déclaré, dans l'avis 69.102/VR du 10 mai 2021, ce qui suit au sujet de cette qualification sur le plan de la répartition des compétences :

'3.2. L'exposé des motifs du décret d'assentiment apporte à cet égard les précisions suivantes :

'Le 1^{er} décembre 2016, le Groupe de travail Traités mixtes (GTTM), organe consultatif de la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (CIPE), a établi le caractère mixte de cet accord. Tant l'autorité fédérale que les régions et la Communauté germanophone sont réputées compétentes. La CIPE a confirmé tacitement cette décision du GTTM le 4 avril 2017 dans le cadre d'une procédure écrite.

L'accord sera signé selon la formule 1, la cosignature, ou la formule 2 de la CIPE. C'est-à-dire une seule signature par un ministre fédéral, régional ou communautaire, ou une autre personne habilitée, disposant de procurations de toutes les autorités concernées et au nom de toutes les autorités concernées, avec mention des entités fédérées dans le texte du traité, dans le préambule et au-dessus de la signature.

Jusqu'à la sixième réforme de l'État, cette matière était une compétence exclusivement fédérale. Dans l'état actuel des choses également, les normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées (le 'permis de travail C' au sens de l'arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers) restent une compétence fédérale d'un point de vue réglementaire (article 6, § 1^{er}, IX, 3^o, LSRI), étant entendu que les régions sont compétentes pour appliquer ces normes (article 6, § 1^{er}, IX, 4^o, LSRI).

Toutefois, les régions sont compétentes pour régler les cartes professionnelles, tandis que l'autorité fédérale est uniquement compétente pour les dispenses de cartes professionnelles liées à la situation particulière de séjour des personnes concernées (article 6, § 1^{er}, IX, 3^o, LSRI). La réglementation est actuellement inscrite dans l'A.R. du 2 août 1985 portant exécution de la loi du 19 février 1965 relative à l'exercice, par les étrangers, des activités professionnelles indépendantes, tel qu'il a été modifié par l'A.R. du 22 août 2006. Toutefois, aucune dispense de carte professionnelle n'est accordée dans le cadre de l'Accord à l'examen, mais les personnes concernées qui optent pour une activité professionnelle indépendante

⁴ Avis C.E. 70.894/1 du 22 mars 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 2 décembre 2022 'tot instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, ondertekend te Brussel op 17 november 2021', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2022-23, n° 1423/1.

doivent bel et bien demander une carte professionnelle (art. 1^{er}, § 1^{er}, a), alinéa 2, A.R. 2 août 1985).

Il va de soi que l'accord s'applique également aux représentants de l'autorité flamande dans les postes diplomatiques et consulaires (accord de coopération du 17 juin 1994 relatif aux attachés économiques et commerciaux régionaux et aux modalités de promotion des exportations et accord de coopération du 18 mai 1995 relatif au statut des représentants des Communautés et des Régions dans les postes diplomatiques et consulaires) qui sont ou seraient accrédités en Ukraine'.

3.3. On peut se rallier à cette analyse en ce qui concerne les compétences régionales, y compris les compétences régionales transférées à la Communauté germanophone, et les compétences de l'autorité fédérale.

3.4. On observera cependant que l'article 5 de l'Accord dispose que les bénéficiaires de l'autorisation, pour l'exercice d'une activité rémunérée, sont assujettis aux régimes fiscaux et de sécurité sociale de la Partie d'accueil pour tout ce qui se rapporte à l'exercice de cette activité dans cette Partie, de sorte que le système de sécurité sociale belge, qui comprend le régime des prestations familiales, est dès lors rendu applicable aux membres de la famille des diplomates ukrainiens exerçant des activités rémunérées ici.

La compétence en matière de prestations familiales a été transférée dans son intégralité aux communautés ⁵ et, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune ⁶ par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État'.

Selon les travaux préparatoires de cette loi spéciale, la compétence transférée couvre la compétence complète ⁷, tant pour les allocations familiales, les allocations de naissance et les primes d'adoption, que pour les allocations de même nature que les allocations familiales ⁸. Elle comprend l'ensemble du régime des prestations familiales pour les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants et le personnel du secteur public (en ce compris le personnel dépendant de l'État fédéral et des services ou institutions qui en dépendent), ainsi que le régime des prestations

⁵ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : La Communauté flamande est donc compétente pour les prestations familiales dans la région de langue néerlandaise en vertu de l'article 128, § 2, de la Constitution et de l'article 5, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : « LSRI »). La Communauté germanophone est compétente pour les prestations familiales dans la région de langue allemande en vertu de l'article 130, § 2, de la Constitution et de l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone', combiné avec l'article 5, § 1^{er}, IV, LSRI.

Pour la région de langue française, l'exercice de cette compétence a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne. Voir l'article 3, 8^o, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' de même que l'article 3, 8^o, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

⁶ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune est compétente pour les prestations familiales en vertu de l'article 5, § 1^{er}, IV, LSRI et de l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

⁷ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : La compétence communautaire inclut la pleine compétence de législation, d'exécution et de contrôle, la gestion administrative et le paiement des allocations familiales.

⁸ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Voir les commentaires relatifs à la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 67, et 2013-14, n° 5-2232/5, p. 29.

familiales garanties. La compétence concerne tant les allocations familiales ordinaires que l'allocation de naissance et d'adoption ⁹.

Compte tenu de ce qui précède, l'accord à l'examen est un traité mixte nécessitant l'assentiment non seulement de l'autorité fédérale et des autorités exerçant les compétences régionales, mais aussi des autorités compétentes en matière de prestations familiales ¹⁰.

Ces observations s'appliquent également à l'Accord actuellement à l'examen.

3.3. Le Groupe de travail traités mixtes n'a pas suivi le Conseil d'État sur ce point. À titre de justification, il est allégué que l'article 5 de l'Accord aurait un caractère purement déclaratoire, rendant inutile l'extension du caractère mixte de l'Accord à d'autres communautés que la Communauté germanophone. Sur ce point, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

‘Aangezien [artikel 5] louter verwijst naar de gewoonterechtelijke regels en de bepalingen van beide Verdragen van Wenen werd dit niet voldoende geacht om ook tot een gemengd karakter ten aanzien van de Gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie aanleiding te geven.’

3.4. Ce point de vue ne peut être partagé.

Même si l'on admettait que l'article 5 a un caractère purement déclaratoire, *quod non* ¹¹, force est de constater que le caractère déclaratoire ou non de l'article 5 n'est pas pertinent pour la qualification sur le plan de la répartition des compétences ¹². En tout état de cause, il s'agit en effet d'une nouvelle expression de volonté qui prévaut sur celle des traités antérieurs dans les relations entre les parties à l'accord ¹³. Par conséquent, l'accord à l'examen est bien un traité mixte pour lequel le consentement est requis non seulement de la part de l'autorité fédérale et des autorités exerçant les compétences régionales, mais aussi de la part des autorités compétentes en matière de prestations familiales ».

4.3. Ces observations s'appliquent également à l'Accord actuellement à l'examen.

⁹ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Voir *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, pp. 10-11, pp. 67-68.

¹⁰ Note de bas de page 9 de l'avis 70.894/1 cité : Avis C.E. 69.102/VR du 10 mai 2021 sur un avant-projet devenu le décret du 26 novembre 2021 'houdende instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en Oekraïne inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het diplomatiek en consulaire personeel, ondertekend te Brussel op 10 februari 2021', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2021-2022, n° 970/1.

¹¹ Note de bas de page 10 de l'avis 70.894/1 cité : Ainsi, la participation au régime de sécurité sociale (y compris les allocations familiales) n'est plus optionnel[le], par dérogation à l'article 48 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 'sur les relations consulaires'.

¹² Note de bas de page 11 de l'avis 70.894/1 cité : Voir dans ce sens, entre autres, l'avis C.E. 49.642/1 du 24 mai 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 4 mai 2012 'houdende instemming met het verdrag betreffende maritieme arbeid, 2006, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar vierennegentigste zitting in Genève op 23 februari 2006', observation 2.

¹³ Note de bas de page 12 de l'avis 70.894/1 cité : Article 30(4)(a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD

Article 1^{er}

5. L'article 1^{er}, paragraphe 4, de l'Accord dispose que « l'autorisation ne sera pas accordée à celui des bénéficiaires qui, après avoir accepté une activité à but lucratif, cesse de faire partie de la famille ».

La question peut se poser de savoir si cette disposition ne risque pas de mettre un partenaire en position de faiblesse en cas de divorce. À cet égard, le délégué concerné a répondu ce qui suit :

« Artikel 1, §4 van de overeenkomst tussen België en de Dominicaanse Republiek inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten weerspiegelt de regels van de Verdragen van Wenen inzake diplomatiek en consulaire verkeer. Zo voorziet het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer in het bevoorrechte statuut van de gezinsleden van het personeel van een diplomatieke zending in artikel 37. In dit artikel wordt als voorwaarde gesteld dat het gezinslid inwonend moet zijn bij een personeelslid van de zending »¹⁴.

À l'instar du délégué, on peut admettre que la possibilité qu'offre l'Accord d'exercer des activités à but lucratif est étroitement liée, d'une part, au séjour du membre de la famille sur le territoire de l'État d'accueil et, d'autre part, au statut particulier dont il y bénéficie en tant que membre de la famille d'un agent, d'un fonctionnaire ou d'un autre membre du personnel diplomatique ou consulaire. Par conséquent, le statut octroyé par l'Accord est toujours conditionnel et temporaire.

Néanmoins, la Belgique en tant qu'État d'accueil doit, dans la mesure du possible, tenir compte de la situation personnelle difficile qui pourrait résulter de l'éclatement de la famille concernée et plus particulièrement lorsque l'ancien membre de la famille se trouve dans une situation vulnérable. Tant l'Accord que les Conventions de Vienne offrent une latitude suffisante à cet égard en prévoyant un « délai raisonnable » pour l'échéance du statut particulier¹⁵ et la possibilité pour l'État d'accueil, dans des cas particuliers, d'accorder malgré tout un statut particulier à l'ancien membre de la famille¹⁶⁻¹⁷. Il est néanmoins recommandé de préciser dans

¹⁴ Le délégué a donné la réponse citée en ce qui concerne l'avant-projet de décret 'tot instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Dominicaanse Republiek inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, ondertekend te Brussel op 17 juni 2022', qui fait l'objet de la demande d'avis 72.890/1. La réponse concernée peut tout simplement être rapportée à l'avant-projet de loi 73.175/1 à l'examen.

¹⁵ Article 1^{er}, paragraphe 5, de l'Accord ; article 37, combiné avec l'article 39, paragraphes 2 et 3, de la Convention de Vienne 'sur les relations diplomatiques', faite à Vienne le 18 avril 1961, et article 53, paragraphes 3 et 5, de la Convention de Vienne 'sur les relations consulaires', faite à Vienne le 24 avril 1963.

¹⁶ Voir le membre de phrase « [s]auf si l'État d'accueil en décide autrement » à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de l'Accord.

¹⁷ Selon la Cour de cassation, l'expression « membres de la famille (...) qui font partie de son ménage » figurant à l'article 37, paragraphe 1^{er}, de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 'sur les relations diplomatiques' ne peut être interprétée comme visant uniquement la « cohabitation », mais elle implique effectivement l'existence d'une communauté domestique entre les personnes concernées. De cette manière, les situations personnelles difficiles peuvent également être prises en considération (Cass., 28 mars 1990, ECLI:BE:CASS:1990:ARR.19900328.11). Voir également : B. THEEUWES, F. DOPAGNE et F. PONS, *Le droit diplomatique appliqué en Belgique*, Anvers, Maklu, 2013, 100 et 102, n^{os} 101 et 103.

l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi que l'autorité compétente pourra tenir compte, dans la mesure du possible et sur la base des dispositions précitées, de la situation personnelle particulière des anciens membres de la famille.

6. L'article 1^{er}, paragraphe 5, de l'Accord dispose que l'autorisation d'exercer une activité à but lucratif « cesse ses effets au plus tard au terme de cette affectation (ou moyennant un délai raisonnable suivant cette échéance) ».

Il a été demandé au délégué qui déterminera laquelle des deux hypothèses précitées s'appliquera. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Artikel 1, §5 van de overeenkomst tussen België en de Dominicaanse Republiek inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten herneemt de regels van artikel 39, § 2, van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer en van artikel 53, § 3, van het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer die het einde van voorrechten en immuniteiten bepalen. De betreffende redelijke termijn wordt door de ontvangstaar bepaald al dan niet in overleg met de zendstaar rekening houdend met de omstandigheden van een specifiek dossier » ¹⁸.

Outre la précision suggérée au point 5 en ce qui concerne la situation personnelle particulière d'anciens membres de la famille qui peut également s'appliquer à l'article 1^{er}, paragraphe 5, de l'Accord, il est recommandé d'intégrer également, dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, la réponse donnée par le délégué à propos de la portée de la disposition citée en dernier de l'Accord.

Signature

7. Sous la signature de la personne qui signe un traité au nom des parties contractantes qu'elle représente, il y a lieu de mentionner son nom et sa qualité afin de l'identifier clairement ¹⁹.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

8. L'examen de l'avant-projet de loi n'appelle aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁸ Réponse donnée par le délégué en ce qui concerne l'avant-projet de décret qui fait l'objet de la demande d'avis 72.890/1.

¹⁹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 200, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).