



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.654/1
van 5 maart 2024

avis 75.654/1
du 5 mars 2024

over

sur

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, gedaan te Brussel op 10 november 2023'

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sur l'exercice des activités à but lucratif par certains membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires, fait à Bruxelles le 10 novembre 2023'

Op 15 februari 2024 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 het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, gedaan te Brussel op 10 november 2023’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D’ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 2024.

*

Le 15 février 2024, 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 le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord sur l’exercice des activités à but lucratif par certains membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires, fait à Bruxelles le 10 novembre 2023’.

L’avant-projet a été examiné par la première chambre le 29 février 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Michel TISON, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D’ESPALLIER, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mars 2024.

*

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 rechtsgrond¹, 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, voor de federale overheid, in te stemmen met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, ondertekend te Brussel op 10 november 2023 (hierna: de Overeenkomst). De Overeenkomst biedt een kader voor de partners en minderjarige kinderen² van het diplomatiek en consulair personeel van de beide partijen om in het gastland betaalde werkzaamheden te ontplooien, als loontrekkende of zelfstandige.

3. De Overeenkomst omschrijft het toepassingsgebied (artikel 1 van de Overeenkomst), een aantal definities (artikel 2 van de Overeenkomst) en de leidende principes (artikel 3 van de Overeenkomst). Artikel 4 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 5 van de Overeenkomst bepaalt dat de civiel- en administratiefrechtelijke voorrechten en immuniteiten geen toepassing vinden bij geschillen die verband houden met handelingen die voortvloeien uit het verrichten van bezoldigde werkzaamheden. Artikel 6 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.

De artikelen 7 en 8 van de Overeenkomst onderwerpen de bezoldigde activiteiten aan het belastings- en socialezekerheidsstelsel van de Ontvangende Staat. De Overeenkomst is van onbepaalde duur, maar kan worden opgezegd mits naleving van een termijn van zes maanden (artikel 9 van de Overeenkomst). Artikel 10 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.

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

² In het geval van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland als Ontvangende Staat behelst die categorie ook “een kind tussen achttien en vijfentwintig jaar dat voltijds een studie volgt aan een door de autoriteiten van de Ontvangende Staat erkende onderwijsinstelling”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE OVEREENKOMST

Artikel 3

4. Artikel 3, lid 2, van de Overeenkomst bepaalt dat “de machtiging [wordt] ingetrokken voor gezinsleden die, na betaalde werkzaamheden te hebben aanvaard, niet langer deel uitmaken van het huishouden van een lid van een diplomatieke missie of consulaire post”.

Naar aanleiding van het onderzoek van de adviesaanvraag 72.890/1 met betrekking tot een voorontwerp van decreet met een gelijkaardige draagwijdte³ werd aan de betrokken gemachtigde gevraagd of deze bepaling een partner in een zwakke positie zou kunnen plaatsen in geval van een scheiding. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“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.”

Met de betrokken 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 statuut⁴ en in de mogelijkheid voor de Ontvangende Staat om in bijzondere gevallen het voormalig gezinslid alsnog een bijzonder statuut toe te kennen.⁵⁻⁶ Het verdient niettemin aanbeveling om in de memorie van

³ Zie adv.RvS 72.890/1 van 29 maart 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2023 ‘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’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2023-24, nr. 1856/1.

⁴ Artikel 3, lid 3, 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.

⁵ Zie de zinsnede “[t]enzij de Ontvangende Staat anderszins beslist” in artikel 3, lid 2, van de Overeenkomst.

⁶ 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, 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.

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.

5. In artikel 3, lid 3, van de Overeenkomst, wordt bepaald dat de machtiging om betaalde werkzaamheden te verrichten “vervalt wanneer de aanstelling eindigt (dan wel binnen een redelijke termijn na de beëindiging)”.

Wat betreft de vraag door wie zal worden bepaald welke van de twee voornoemde hypothesen van toepassing zal zijn, antwoordde de gemachtigde omtrent eenzelfde bepaling in het kader van advies 72.890/1 als volgt:⁷

“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.”

Benevens de onder randnummer 5 gesuggereerde verduidelijking met betrekking tot de bijzondere persoonlijke situatie van voormalige gezinsleden die eveneens op artikel 3, lid 3, 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

6. 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.⁸

⁷ 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 uitmaakte van adv.RvS 72.890/1 (zie opmerking 6). Het betrokken antwoord kan zonder meer worden betrokken op het voorliggende voorontwerp van wet.

⁸ Zie *Beginselen 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). Zie ook o.m. adv.RvS 72.890/1, opm. 7.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

7. In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorontwerp vervange men de woorden “zal volkomen gevolg hebben” door de woorden “zal volkomen uitwerking hebben”.

*

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, en ce qui concerne l'autorité fédérale, de donner assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord 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 10 novembre 2023 (ci-après : l'Accord). L'Accord procure un cadre aux partenaires et enfants mineurs ² 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'Accord définit le champ d'application (article 1^{er} de l'Accord) et contient un certain nombre de définitions (article 2 de l'Accord) et les principes clés (article 3 de l'Accord). L'article 4 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 5 de l'Accord prévoit que les privilèges et immunités de juridiction en matière civile et administrative ne s'appliquent pas aux litiges relatifs aux actes découlant de l'exercice des activités rémunérées. L'article 6 de l'Accord prévoit une levée de l'immunité de juridiction pénale pour de tels actes. L'exécution de la décision judiciaire doit toutefois faire l'objet d'une levée expresse et spécifique par l'État d'envoi.

Les articles 7 et 8 de l'Accord assujettissent 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 9 de l'Accord). L'article 10 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.

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

² Dans le cas du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en tant qu'État d'accueil, cette catégorie comprend également « un enfant âgé de dix-huit à vingt-cinq ans qui suit à plein temps un programme d'études dans un établissement d'enseignement agréé par les autorités de l'État d'accueil ».

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD

Article 3

4. L'article 3, paragraphe 2, de l'Accord dispose que « l'autorisation est retirée à un membre de la famille qui, ayant exercé une activité à but lucratif, cesse de faire partie du ménage d'un membre d'une mission diplomatique ou d'un poste consulaire ».

Lors de l'examen de la demande d'avis 72.890/1 sur un avant-projet de décret d'une portée identique ³, il a été demandé au délégué concerné si cette disposition pourrait mettre un partenaire en position de faiblesse en cas de divorce. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« 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 ».

À l'instar du délégué concerné, 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'écclatement 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 particulier ⁴ 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 famille ⁵⁻⁶. Il est néanmoins recommandé de préciser dans

³ Voir l'avis C.E. 72.890/1 du 29 mars 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 22 décembre 2023 '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', *Doc. parl.*, Parl. Fl. 2023-24, n° 1856/1.

⁴ Article 3, paragraphe 3, 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.

⁵ Voir le membre de phrase « [s]auf si l'État d'accueil en décide autrement » à l'article 3, paragraphe 2, de l'Accord.

⁶ 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

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.

5. L'article 3, paragraphe 3, 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) ».

En ce qui concerne la question de savoir qui déterminera laquelle des deux hypothèses précitées s'appliquera, le délégué, au sujet d'une même disposition dans le cadre de l'avis 72.890/1, a répondu ce qui suit ⁷ :

« 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 ».

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 3, paragraphe 3, 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

6. 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 ⁸.

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.

⁷ 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 a fait l'objet de l'avis C.E. 72.890/1 (voir l'observation 6). La réponse concernée peut tout simplement être rapportée à l'avant-projet de loi à l'examen.

⁸ 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). Voir également, entre autres, l'avis C.E. 72.890/1, observation 7.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

7. Dans le texte néerlandais de l'article 2 de l'avant-projet, on remplacera les mots « zal volkomen gevolg hebben » par les mots « zal volkomen uitwerking hebben ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME