



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.468/1
van 4 juli 2024

avis 76.468/1
du 4 juillet 2024

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Overeenkomst tussen het
Koninkrijk België en de Republiek
Oeganda inzake het op grond van
wederkerigheid verrichten van
betaalde werkzaamheden door
bepaalde gezinsleden van het
personeel van de diplomatieke
missies en consulaire posten,
gedaan te Kampala op
8 december 2022'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Royaume de Belgique et la
République d'Ouganda sur
l'exercice d'activités à but lucratif
par des membres de la famille du
personnel de missions
diplomatiques et de postes
consulaires sur base de réciprocité,
fait à Kampala le
8 décembre 2022'

Op 8 mei 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 de Republiek Oeganda inzake het op grond van wederkerigheid verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, gedaan te Kampala op 8 december 2022’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Brecht STEEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juli 2024.

*

Le 8 mai 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 la République d’Ouganda sur l’exercice d’activités à but lucratif par des membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires sur base de réciprocité, fait à Kampala le 8 décembre 2022’.

L’avant-projet a été examiné par la première chambre le 18 juin 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 Greet VERBERCKMOES, greffier.

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

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

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 4 juillet 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 de Republiek Oeganda ‘inzake het op grond van wederkerigheid verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten’, ondertekend te Kampala op 8 december 2022 (hierna: de Overeenkomst). De Overeenkomst biedt een kader voor de partners en minderjarige kinderen van het diplomatiek en consulaire 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 bevat een aantal definities. Artikel 3 bepaalt dat om betaalde werkzaamheden te verrichten toestemming moet worden verleend door de autoriteiten van de Ontvangende Staat en bepaalt de geldingsduur van deze toestemming. Artikel 4 regelt de procedures die gezinsleden van diplomatiek personeel moeten volgen om de toestemming te krijgen om te werken in de ontvangende staat. Artikel 5 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 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. Artikel 7 van de Overeenkomst onderwerpt de bezoldigde activiteiten aan het belastings- en sociaalzekerheidsstelsel van de Ontvangende Partij. Overeenkomstig artikel 8 kan de Overeenkomst te allen tijde bij schriftelijke overeenkomst tussen de partijen worden gewijzigd en volgens artikel 9 blijft de Overeenkomst voor onbepaalde tijd van kracht, maar kan deze steeds worden opgezegd mits het respecteren van een opzegtermijn van zes maanden.

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. Artikel 11 bepaalt dat elk geschil tussen de partijen dat voortvloeit uit de toepassing en de interpretatie van de Overeenkomst langs diplomatieke weg wordt opgelost, met wederzijdse instemming.

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

BEVOEGDHEID

4. De Werkgroep Gemengde Verdragen heeft op 1 december 2016 het gemengde karakter van de voorliggende Overeenkomst (tussen de federale overheid, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap, wat de overgedragen gewestbevoegdheden betreft) vastgelegd.² De federale overheid is dus bevoegd om met de Overeenkomst in te stemmen.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, wil wel nog in herinnering brengen dat hij in de adviezen 72.911/1,³ 72.974/1⁴ en 74.485/4⁵ uitdrukkelijk heeft aangegeven dat de voorliggende overeenkomst wel degelijk een gemengd verdrag is 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.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET EN DE TEKST VAN DE OVEREENKOMST

5. Noch over de tekst van het voorontwerp, noch over de tekst van de Overeenkomst zijn opmerkingen te maken.

*

² Wat werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) via schriftelijke procedure, bij brief van 4 april 2017.

³ Adv.RvS 72.911/1 van 29 maart 2023, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 november 2023 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Oeganda inzake het op grond van wederkerigheid verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, gedaan te Kampala op 8 december 2022', *Parl.St.* Br.Parl. 2022-23, nr. A-703/1, opmerkingen 4.1 tot 4.3.

⁴ Adv.RvS 72.974/1 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 Republiek Oeganda inzake het op grond van wederkerigheid verrichten van betaalde werkzaamheden door bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, ondertekend te Kampala op 8 december 2022', *Parl.St.* Vl.Parl. 2023-24, nr. 1855/1, opmerkingen 4.1 tot 4.3

⁵ Adv.RvS 74.485/4 van 6 november 2023, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 29 januari 2024 'zur Zustimmung zu folgenden internationalen Abkommen: (...) 6. Abkommen zwischen dem Königreich Belgien und der Republik Uganda über die Erwerbstätigkeit von Familienmitgliedern des Personals der diplomatischen Missionen und konsularischen Posten auf Gegenseitigkeitsbasis, geschehen zu Kampala am 8. Dezember 2022', *Parl.St.* D.Parl. 2023-24, nr. 315/1.

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 juridique¹ 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 la République d'Ouganda 'sur l'exercice d'activités à but lucratif par des membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires sur base de réciprocité', signé à Kampala le 8 décembre 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 contient un certain nombre de définitions. L'article 3 dispose que les autorités de l'État d'accueil doivent donner l'autorisation d'exercer une activité à but lucratif et fixe la durée de validité de cette autorisation. L'article 4 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 une levée 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 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. L'article 7 de l'Accord assujettit les activités rémunérées au régime fiscal et de sécurité sociale de l'État d'accueil. L'article 8 prévoit que l'Accord peut être modifié à tout moment par consentement écrit des parties et l'article 9 dispose que l'Accord reste en vigueur pour une période indéterminée, mais il peut toujours y être mis fin moyennant un préavis de six mois.

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. L'article 11 dispose que tout différend entre les parties relatif à l'application et l'interprétation de l'Accord sera résolu par la voie diplomatique et par accord mutuel.

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

COMPÉTENCE

4. Le 1^{er} décembre 2016, le Groupe de travail traités mixtes a établi le caractère mixte de l'Accord à l'examen (entre l'autorité fédérale, les régions et la Communauté germanophone, en ce qui concerne les compétences régionales transférées)². Par conséquent, l'autorité fédérale est compétente pour porter assentiment à l'Accord.

Le Conseil d'État, section de législation, tient toutefois à rappeler que dans les avis 72.911/1³, 72.974/1⁴ et 74.485/4⁵, il a expressément indiqué que l'Accord à l'examen est bien un accord mixte qui requiert non seulement l'assentiment de l'autorité fédérale et des autorités exerçant les compétences régionales, mais aussi celui des autorités compétentes en matière de prestations familiales.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI ET DU TEXTE DE L'ACCORD

5. Tant le texte de l'avant-projet que celui de l'Accord n'appellent aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² Ce qui a été confirmé par la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) via une procédure écrite, par un courrier du 4 avril 2017.

³ Avis C.E. 72.911/1 du 29 mars 2023, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 novembre 2023 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Ouganda sur l'exercice des activités à but lucratif par des membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires sur la base de réciprocité, fait à Kampala le 8 décembre 2022', *Doc.parl.*, Parl. Rég. Brux. Cap., 2022-23, n° A-703/1, observations 4.1 à 4.3.

⁴ Avis C.E. 72.974/1 du 29 mars 2023, sur un avant-projet devenu le décret du 22 décembre 2023 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Ouganda sur l'exercice des activités à but lucratif par des membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires sur base de réciprocité, fait à Kampala le 8 décembre 2022', *Doc.parl.*, Parl. fl., 2023-2024, n° 1855/1, observations 4.1 à 4.3

⁵ Avis C.E. 74.485/4 du 6 novembre 2023, sur un avant-projet devenu le décret du 29 janvier 2024 'portant assentiment à : [...] 6) l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Ouganda sur l'exercice des activités à but lucratif par des membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires sur base de réciprocité, fait à Kampala le 8 décembre 2022', *Doc.parl.*, Parl. Comm. germ., 2023-2024, n° 315/1.