



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.260/VR
van 30 mei 2016

avis 59.260/VR
du 30 mai 2016

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met de
Overeenkomst betreffende de
sociale zekerheid tussen het
Koninkrijk België en het
Koninkrijk Marokko, gedaan te
Brussel op 18 februari 2014'

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à la
Convention de sécurité sociale
entre le Royaume de Belgique
et le Royaume du Maroc, faite
à Bruxelles le 18 février 2014'

Op 13 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor de Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko, gedaan te Brussel op 18 februari 2014’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 19 mei 2016. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX, Bernard BLERO, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bernadette VIGNERON en Wim GEURTS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Wendy DEPESTER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 mei 2016.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 13 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétent pour les Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours^(**), sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à la Convention de sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc, faite à Bruxelles le 18 février 2014'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 19 mai 2016. Les chambres réunies étaient composées de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX, Bernard BLERO, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Bernadette VIGNERON et Wim GEURTS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Wendy DEPESTER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mai 2016.

*

^(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met de overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko, gedaan te Brussel op 18 februari 2014.

Die overeenkomst komt in de plaats van het Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko, ondertekend op 24 juni 1968.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

2. Krachtens artikel 11 van de om instemming voorgelegde overeenkomst kunnen de bevoegde autoriteiten, na gemeen overleg, in het belang van bepaalde verzekerden of categorieën van verzekerden, voorzien in afwijkingen van de artikelen 7 tot 10 ervan. Een dergelijke mogelijkheid tot afwijking komt neer op een wijziging van de in de overeenkomst vervatte regels.

De Verenigde Vergadering dient ook in te stemmen met toekomstige wijzigingen aan een overeenkomst.¹ Weliswaar is het niet uitgesloten dat deze instemming vooraf wordt gegeven,² maar zulk een voorafgaande instemming is, om in overeenstemming te zijn met artikel 135 van de Grondwet en met artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, slechts aanvaardbaar voor zover de Verenigde Vergadering weet binnen welke grenzen ze wordt verleend.³

In casu wordt in artikel 11 van de overeenkomst aangegeven van welke artikelen van de overeenkomst kan worden afgeweken, en wordt bepaald dat die afwijkingen in het belang van bepaalde verzekerden of categorieën van verzekerden dienen te zijn. Aldus kan worden aangenomen dat de grenzen van de wijzigingsmogelijkheid voldoende zijn aangegeven.

Het voorontwerp van ordonnantie zou dan ook kunnen worden aangevuld met een bepaling strekkende tot de voorafgaande instemming met de wijzigingen bedoeld in artikel 11 van de overeenkomst. Een dergelijke bepaling kan geacht worden in overeenstemming te zijn met de voornoemde grondwettelijke- en bijzondere wetsbepalingen.

Teneinde de parlementaire controle te versterken, kan dan aan het voorontwerp van ordonnantie nog een bepaling worden toegevoegd waarin wordt voorzien in de verplichting

¹ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 549-550.

² Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-81, 808 en *J.T.* 1982, 565, met noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. RC 02521-1 (Rolnr.C.99.0518.N).

³ Zie o.m. adv.RvS 26.355/9 van 2 juli 1997 over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 maart 1999 houdende instemming met het Memorandum van Overeenkomst over de Ontwikkelingssamenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zuid-Afrika, ondertekend te Brussel op 16 maart 1995 (*Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1168/1, (13), 14), en andere adviezen vermeld door J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, 214-215 en 276-277 en door J. VELAERS, o.c., 550-551. Raadpl. ook J. VERHOEVEN, noot bij Cass., 19 maart 1981, *J.T.* 1982, 566.

voor het Verenigd College om, wanneer dit College betrokken wordt bij het onderhandelingsproces met betrekking tot een voorgenomen wijziging, althans van normatieve aard, van de artikelen 7 tot 10 van de overeenkomst, deze voorgenomen wijziging aan de Verenigde Vergadering mede te delen.⁴

3. Het gegeven dat met een wijziging voorafgaand werd ingestemd door de Verenigde Vergadering houdt geen afwijking in van de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’ om die wijziging in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking zou hebben in het interne recht.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.⁵

4. De Nederlandse en de Franse tekst van de overeenkomst waarmee instemming wordt verleend, zijn beide authentiek. De tekst van de overeenkomst moet dan ook in beide talen bij het ontwerp van ordonnantie worden gevoegd wanneer dit laatste aan de Verenigde Vergadering wordt voorgelegd.

*

⁴ Indien de Verenigde Vergadering haar afkeuring voor een dergelijke voorgenomen wijziging zou laten blijken, zal het Verenigd College verplicht zijn die afkeuring tot uitdrukking te brengen in zijn eventuele betrokkenheid bij het onderhandelingsproces.

⁵ Cass., 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass., 19 maart 1981, *J.T.* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance a pour objet de porter assentiment à la Convention de sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc, faite à Bruxelles le 18 février 2014.

Cette convention se substitue à la Convention générale sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc, signée le 24 juin 1968.

EXAMEN DU TEXTE

2. En vertu de l'article 11 de la convention soumise à assentiment, les autorités compétentes peuvent prévoir, d'un commun accord, dans l'intérêt de certains assurés ou de certaines catégories d'assurés, des dérogations aux articles 7 à 10 de celle-ci. Une telle possibilité de dérogation revient à modifier les dispositions de la convention.

L'Assemblée réunie doit également donner son assentiment aux modifications futures à une convention¹. S'il n'est pas exclu que cet assentiment soit donné anticipativement², un tel assentiment préalable, pour être compatible avec l'article 135 de la Constitution et avec les articles 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' et 16, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ne peut être admis que pour autant que l'Assemblée réunie connaisse les limites dans lesquelles il est donné³.

En l'occurrence, l'article 11 de la convention mentionne les articles de la convention auxquels il peut être dérogé et précise que ces dérogations doivent se faire dans l'intérêt de certains assurés ou catégories d'assurés. Il peut être admis ainsi que les limites de la possibilité de modification sont indiquées à suffisance.

L'avant-projet d'ordonnance pourrait dès lors être complété par une disposition ayant pour objet l'assentiment préalable aux modifications visées à l'article 11 de la convention. Pareille disposition peut être réputée conforme aux dispositions constitutionnelles et aux dispositions des lois spéciales, précitées.

Pour renforcer le contrôle parlementaire, on pourrait encore ajouter dans l'avant-projet d'ordonnance une disposition qui imposerait au Collège réuni, lorsque ce Collège participe au processus de négociation relatif à une modification, du moins d'ordre normatif, que l'on

¹ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, 549-550.

² Cass., 19 mars 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808 et *J.T.*, 1982, 565, avec note J. VERHOEVEN; Cass., 2 mai 2002, n° RC 02521-1 (numéro de rôle C.99.0518.N).

³ Voir, entre autres, avis C.E. 26.355/9 du 2 juillet 1997 sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 11 mars 1999 'portant assentiment au mémorandum d'accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud, concernant la coopération au développement, signé à Bruxelles le 16 mars 1995' (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-1168/1, (13), 14), et d'autres avis cités par J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, 214-215 et 276-277 et par J. VELAERS, *op. cit.*, 550-551. Voy. également J. VERHOEVEN, note sous Cass., 19 mars 1981, *J.T.*, 1982, 566.

envisage d'apporter aux articles 7 à 10 de la convention, de notifier la modification envisagée à l'Assemblée réunie ⁴.

3. Le fait que l'Assemblée réunie a donné préalablement son assentiment à une modification n'emporte pas de dérogation à l'obligation de la publier au *Moniteur belge* pour qu'elle puisse produire ses effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

L'article 190 de la Constitution dispose que seul le législateur est compétent pour déterminer la forme dans laquelle les lois et règlements doivent être publiés pour acquérir un caractère obligatoire. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet jugé que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge* ⁵.

4. Les textes français et néerlandais de la convention à laquelle il est donné assentiment, sont tous deux authentiques. Le texte de la convention doit dès lors être joint, dans les deux langues, au projet d'ordonnance, lorsque ce dernier est présenté à l'Assemblée réunie.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre VANDERNOOT

⁴ Dans l'hypothèse où l'Assemblée réunie n'approuverait pas une telle modification envisagée, le Collège réuni se verrait dans l'obligation de traduire cette désapprobation dans sa participation éventuelle au processus de négociation.

⁵ Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.T.* 1982, 565-567, note J. VERHOEVEN.