



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.260/1
van 14 november 2016

avis 60.260/1
du 14 novembre 2016

over

sur

een voorontwerp van wet
‘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 de loi ‘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 17 oktober 2016 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 betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko, gedaan te Brussel op 18 februari 2014'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 november 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rita VAN DEN EECKHOUT, 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 14 november 2016.

*

Le 17 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi '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 la première chambre le 10 novembre 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rita VAN DEN EECKHOUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 novembre 2016.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Het voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko, ondertekend te Brussel op 18 februari 2014 (artikel 2 van het ontwerp).

De overeenkomst van 18 februari 2014 treedt in de plaats van het Algemeen Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko, ondertekend op 24 juni 1968.

Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe instemming te verlenen met de krachtens artikel 11 van de overeenkomst toegestane afwijkingen van de artikelen 7 tot 10 van de overeenkomst van 18 februari 2014.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

2.1. 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 in de overeenkomst vervatte regels.

Het Parlement 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 167, § 2, van de Grondwet, slechts aanvaardbaar voor zover het Parlement 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.

Artikel 3 van het ontwerp van wet kan dan ook geacht worden in overeenstemming te zijn met het voornoemde artikel 167, § 2, van de Grondwet.

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. advies RvS nr. 26.355/9 van 2 juli 1997 over een 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.

2.2. Teneinde de parlementaire controle te versterken, kan aan het ontwerp nog een bepaling worden toegevoegd waarin wordt voorzien in de verplichting voor de regering om elke voorgenomen wijziging, althans van normatieve aard, van de artikelen 7 tot 10 van de overeenkomst, aan het Parlement mee te delen.⁴

3. Het gegeven dat met een wijziging voorafgaand werd ingestemd door het Parlement 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 Indien het Parlement zijn afkeuring van een wijziging zou laten blijken, zal de regering verplicht zijn die wijziging geen doorgang te laten vinden.

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 DE LOI

1. L'avant-projet de loi a pour objet de porter assentiment à la Convention de sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc, signée à Bruxelles le 18 février 2014 (article 2 du projet).

La convention du 18 février 2014 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.

L'article 3 du projet a pour objet de porter assentiment aux dérogations aux articles 7 à 10 de la convention du 18 février 2014, autorisées en vertu de son article 11.

EXAMEN DU TEXTE

2.1. 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 des dispositions de la convention.

Le Parlement 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 167, § 2, de la Constitution, ne peut être admis que pour autant que le Parlement 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 de certaines catégories d'assurés. Il peut être admis ainsi que les limites de la possibilité de modification sont indiquées à suffisance.

Par conséquent, l'article 3 du projet de loi peut être réputé conforme à l'article 167, § 2, susvisé, de la Constitution.

2.2. Pour renforcer le contrôle parlementaire, on pourrait ajouter dans le projet une autre disposition qui imposerait au gouvernement de notifier au Parlement toute modification, du moins d'ordre normatif, qu'il envisage d'apporter aux articles 7 à 10 de la convention⁴.

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

² Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, p. 779 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 un avant-projet 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.

⁴ Dans l'hypothèse où le Parlement n'approuverait pas une modification, le gouvernement se verrait dans l'obligation de renoncer à celle-ci.

3. Le fait que le Parlement 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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

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