RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.081/1/V
van 29 augustus 2018

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kosovo, gedaan te Brussel op 20 februari 2018’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 64.081/1/V
du 29 août 2018

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République du Kosovo, faite à Bruxelles le 20 février 2018’

‡LW-AEJSKCGEA-GEAIBUQ‡

Op 25 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 10 september 2018,(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kosovo, gedaan te Brussel op 20 februari 2018'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 21 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Carlo ADAMS en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door 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 29 augustus 2018.

*

Le 25 juillet 2018, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 10 septembre 2018(**), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République du Kosovo, faite à Bruxelles le 20 février 2018'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 21 août 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Carlo ADAMS et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, 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 29 août 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-AEJSKCGEA-GEAIBUQ‡

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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met de overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kosovo, gedaan te Brussel op 20 februari 2018 (hierna: de Overeenkomst).

De Overeenkomst komt in de plaats van het Verdrag betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Federatieve Volksrepubliek Joegoslavië, ondertekend te Beograd op 1 november 1954, dat wordt opgeheven (artikel 35 van de Overeenkomst).

De Overeenkomst is enkel van toepassing op de rust- en overlevingspensioenen en de uitkeringen die het gevolg zijn van een arbeidsongeval of een beroepsziekte. De Overeenkomst heeft dan ook enkel betrekking op een federale aangelegenheid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3 van het voorontwerp van wet *iuncto* artikel 11 van de Overeenkomst

3. Krachtens artikel 11 van de Overeenkomst kunnen de bevoegde autoriteiten (nl. de ministers die, ieder wat hem betreft, verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wetgeving bedoeld in artikel 2 van de Overeenkomst), na gemeen overleg, voorzien in afwijkingen van de bepalingen van de artikelen 7 tot 10 van de Overeenkomst, in het belang van bepaalde verzekerde personen of categorieën van verzekerde personen en op voorwaarde dat de betrokken personen onderworpen zijn aan de wetgeving van een van beide overeenkomstsluitende Staten.

Een dergelijke mogelijkheid tot afwijking komt neer op een wijziging van in de Overeenkomst vervatte regels.

Er dient te worden opgemerkt dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers ook dient in te stemmen met toekomstige wijzigingen aan de Overeenkomst.[2] Weliswaar is het niet uitgesloten dat deze instemming vooraf wordt gegeven,[3] maar zulk een voorafgaande instemming is, om in overeenstemming te zijn met artikel 167, § 2, van de Grondwet, slechts aanvaardbaar

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

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

[3] 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).

‡LW-AEJSKCGEA-GEAIBUQ‡

voor zover de Kamer van Volksvertegenwoordigers weet binnen welke grenzen ze wordt verleend.[4]

In dit geval wordt in artikel 11 van de Overeenkomst aangegeven van welke artikelen van de Overeenkomst kan worden afgeweken en wordt bepaald dat die wijzigingen in het belang van bepaalde verzekerde personen of categorieën van verzekerde personen dienen te zijn, onder voorbehoud dat de betrokken personen onderworpen zijn aan de wetgeving van een van beide overeenkomstsluitende Staten. Aldus kan worden aangenomen dat de grenzen van de wijzigingsmogelijkheid voldoende zijn aangegeven.

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

Teneinde de parlementaire controle te versterken, kan evenwel aan het voorontwerp van wet nog een bepaling worden toegevoegd waarbij de Koning wordt verplicht om elke voorgenomen wijziging, althans van normatieve aard, van de artikelen 7 tot 10 van de Overeenkomst, aan de Kamer van volksvertegenwoordigers mede te delen.[5]

*

[4] Zie o.m. Adv.RvS 26.355/9 van 2 juli 1997 over het ontwerp 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.

[5] Indien de Kamer haar afkeuring van een wijziging zou laten blijken, zal de Koning verplicht zijn die wijziging geen doorgang te laten vinden.

‡LW-AEJSKCGEA-GEAIBUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République du Kosovo, faite à Bruxelles le 20 février 2018 (ci-après : la Convention).

La Convention se substitue à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République Populaire Fédérative de Yougoslavie, signée à Belgrade le 1er novembre 1954, qui est abrogée (article 35 de la Convention).

La Convention s'applique uniquement aux pensions de vieillesse et de survie et aux allocations résultant d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail. La Convention ne porte donc que sur une matière fédérale.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3 de l'avant-projet de loi, combiné à l'article 11 de la Convention

3. En vertu de l'article 11 de la Convention, les autorités compétentes (c'est-à-dire les ministres qui sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de la mise en œuvre de la législation visée à l'article 2 de la Convention) peuvent prévoir, de commun accord, dans l'intérêt de certaines personnes assurées ou de certaines catégories de personnes assurées, des dérogations aux dispositions des articles 7 à 10 de la Convention, à condition que les personnes concernées soient soumises à la législation de l'un des États contractants.

Une telle possibilité de dérogation revient à modifier des dispositions de la Convention.

Il y a lieu de relever que la Chambre des représentants doit également donner son assentiment aux modifications futures de la Convention [2]. S'il n'est pas exclu que cet assentiment soit donné anticipativement, [3] pour être compatible avec l'article 167, § 2, de la Constitution, un

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

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

[3] Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417 et *J.T.*, 1982, 565, avec note J. VERHOEVEN; Cass., 2 mai 2002, n° RC 02521-1 (numéro de rôle C.99.0518.N).

‡LW-AEJSKCGEA-GEAIBUQ‡

tel assentiment préalable ne peut être admis que pour autant que la Chambre des représentants connaisse les limites dans lesquelles il est donné. [4]

En l'occurrence, l'article 11 de la Convention mentionne les articles de la Convention auxquels il peut être dérogé et précise que ces modifications doivent se faire dans l'intérêt de certaines personnes assurées ou de certaines catégories de personnes assurées, à condition que les personnes concernées soient soumises à la législation de l'un des États contractants. Il peut être admis ainsi que les limites de la possibilité de modification sont indiquées à suffisance.

Par conséquent, il peut être considéré que l'article 3 de l'avant-projet de loi est conforme à l'article 167, § 2, susvisé, de la Constitution.

Pour renforcer le contrôle parlementaire, on pourrait néanmoins ajouter dans l'avant-projet de loi une autre disposition qui imposerait au Roi de notifier à la Chambre des représentants toute modification, d'ordre normatif, qu'il envisage d'apporter aux articles 7 à 10 de la Convention [5].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Marnix VAN DAMME

[4] Voir, entre autres, C.E., avis 26.355/9 du 2 juillet 1997 sur le 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, 1998-99, 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.

[5] Dans l'hypothèse où la Chambre n'approuverait pas une modification, le Roi se verrait dans l'obligation de renoncer à celle-ci.

‡LW-AEJSKCGEA-GEAIBUQ‡