RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.753/1/V
van 10 augustus 2020

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Armenië inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, ondertekend te Brussel op 4 december 2018’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.753/1/V
du 10 août 2020

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment à l’Accord entre le Royaume de Belgique et la République d’Arménie sur l’exercice des activités à but lucratif par des membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires, signé à Bruxelles le 4 décembre 2018’

‡LW-BIIUODDBB-GHHFDUQ‡

Op 8 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Armenië inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten, ondertekend te Brussel op 4 december 2018'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 23 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Roger STEVENS, eerste voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, staatsraad, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2020.

*

Le 8 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Arménie sur l'exercice des activités à but lucratif par des membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires, signé à Bruxelles le 4 décembre 2018'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 23 juillet 2020. La chambre était composée de Roger STEVENS, premier président du Conseil d'État, Jo BAERT, président de chambre, Chantal BAMPS, conseiller d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2020.

*

‡LW-BIIUODDBB-GHHFDUQ‡

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

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Armenië 'inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten', ondertekend te Brussel op 4 december 2018.

2.2. De overeenkomst strekt ertoe het verrichten van betaalde werkzaamheden (als loontrekkende of zelfstandige) mogelijk te maken voor bepaalde gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en de consulaire posten van de Republiek Armenië dat in het Koninkrijk België is geaccrediteerd. Hetzelfde geldt, op grond van wederkerigheid, voor bepaalde gezinsleden van het betrokken personeel van het Koninkrijk België dat in de Republiek Armenië is geaccrediteerd.

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft over de overeenkomst al het volgende opgemerkt:

"4. Artikel 8 van de overeenkomst luidt als volgt:

'Deze Overeenkomst kan te allen tijde door een schriftelijke overeenkomst tussen de Partijen worden gewijzigd en aangevuld. Een dergelijke overeenkomst treedt in werking overeenkomstig de bepalingen van Artikel 11'.

Aan de gemachtigde werd gevraagd om de draagwijdte van deze bepaling toe te lichten. De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

'De overeenkomst kan gewijzigd worden door middel van schriftelijke overeenkomst. Dit wil zeggen dat de overeenkomst kan gewijzigd of uitgebreid worden door middel van een wijzigingsprotocol of overeenkomst. Het klopt dus dat er substantiële wijzigingen aan de overeenkomst (en mogelijk zelfs het toepassingsgebied) kunnen worden aangebracht. Die schriftelijke overeenkomst dient dan ook via de gebruikelijke instemmingsprocedure te worden goedgekeurd en geratificeerd.

De partijen zijn het Koninkrijk België, vertegenwoordigd door federaal, gewesten en Duitstalige Gemeenschap, en Armenië. Indien de intentie bestaat om wijzigingen of aanvullingen aan te brengen, zal dit steeds geagendeerd en besproken worden op de werkgroep gemengde verdragen.

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

‡LW-BIIUODDBB-GHHFDUQ‡

Artikel 8 kwam er op vraag van Armenië. Aan Belgische zijde werd opgemerkt dat een wijziging van overeenkomst steeds via de interne instemmingsprocedure dient aangenomen te worden door alle bevoegde parlementen. Armenië is dus op de hoogte gebracht van de Belgische instemmingsprocedure (ratificatie door alle bevoegde entiteiten). Artikel 8 is niet helemaal overbodig. Het zorgt voor extra duidelijkheid. Het legt immers concreet vast dat de overeenkomst gewijzigd of aangevuld kan worden door middel van een schriftelijke overeenkomst. Indien men het toepassingsgebied wenst uit te breiden, hoeft er dus geen volledige nieuwe overeenkomst te worden onderhandeld.'

Uit deze toelichting kan worden afgeleid dat artikel 8 van de overeenkomst op geen enkele wijze afbreuk doet aan de internrechtelijke regels en verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de verschillende deelentiteiten, het beginsel van parlementaire instemming zoals vervat in artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet en de verplichting tot bekendmaking zoals voorgeschreven in artikel 190 van de Grondwet. Zoals de draagwijdte van artikel 8 door de gemachtigde is geschetst geeft zij bijgevolg geen aanleiding tot opmerkingen. Het is evenwel raadzaam om de draagwijdte van die bepaling nader toe te lichten in de memorie van toelichting bij het om advies voorgelegde voorontwerp van instemmingsdecreet."[2]

ONDERZOEK VAN DE INSTEMMINGSORDONNANTIE

4. Artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 'houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' schrijft het advies van die Economische en Sociale Raad voor voor alle voorontwerpen van ordonnantie die betrekking hebben op de in artikel 6, § 1, van die ordonnantie bedoelde materies, waaronder de aangelegenheden "die onder de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen en een weerslag hebben op het economisch en sociaal leven".

De activiteiten van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire posten kunnen een weerslag hebben op het economisch leven.

Aangezien de ordonnantie geen uitzondering maakt voor voorontwerpen waarmee wordt ingestemd met internationale akkoorden, moet het advies van de Economische en Sociale Raad bijgevolg nog worden ingewonnen.[3]

*

[2] Adv.RvS 65.184/VR van 21 februari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 mei 2019 'houdende instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Armenië inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire personeel, ondertekend te Brussel op 4 december 2018', opmerking 4, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1947/1, 18.

[3] Zie ook adv.RvS 57.922/1/V van 11 augustus 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 18 februari 2016 'houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de deelname van de Republiek Kroatië aan de Europese Economische Ruimte, de Slotakte en de drie daarmee verband houdende overeenkomsten, gedaan te Brussel op 11 april 2014 en op 5 november 2014', opmerking 2, *Parl.St.* Br.Parl. 2015-16, nr. A-233/1, 6; zie al eerder, adv.RvS 38.805/2/V van 17 augustus 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 30 maart 2006 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, enerzijds, en de Republiek Nicaragua, anderzijds, inzake de wederzijdse bevordering en bescherming van investeringen, ondertekend te Luxemburg op 27 mei 2005', *Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-183/1, 5.

‡LW-BIIUODDBB-GHHFDUQ‡

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

2.1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Arménie 'sur l'exercice des activités à but lucratif par des membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires', signé à Bruxelles le 4 décembre 2018.

2.2. L'Accord vise à permettre l'exercice d'activités à but lucratif (comme salarié ou indépendant) pour certains membres de la famille du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires de la République d'Arménie, accrédité dans le Royaume de Belgique. Sur la base du principe de réciprocité, il en va de même à l'égard de certains membres de la famille du personnel concerné du Royaume de Belgique, accrédité en République d'Arménie.

EXAMEN DE L'ACCORD

3. Au sujet de l'Accord, le Conseil d'État, section de législation, a déjà formulé l'observation suivante :

> « Artikel 8 van de overeenkomst luidt als volgt:
>
> 'Deze Overeenkomst kan te allen tijde door een schriftelijke overeenkomst tussen de Partijen worden gewijzigd en aangevuld. Een dergelijke overeenkomst treedt in werking overeenkomstig de bepalingen van Artikel 11'.
>
> Aan de gemachtigde werd gevraagd om de draagwijdte van deze bepaling toe te lichten. De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:
>
> 'De overeenkomst kan gewijzigd worden door middel van schriftelijke overeenkomst. Dit wil zeggen dat de overeenkomst kan gewijzigd of uitgebreid worden door middel van een wijzigingsprotocol of overeenkomst. Het klopt dus dat er substantiële wijzigingen aan de overeenkomst (en mogelijk zelfs het toepassingsgebied) kunnen worden aangebracht. Die schriftelijke overeenkomst dient dan ook via de gebruikelijke instemmingsprocedure te worden goedgekeurd en geratificeerd.
>
> De partijen zijn het Koninkrijk België, vertegenwoordigd door federaal, gewesten en Duitstalige Gemeenschap, en Armenië. Indien de intentie bestaat om wijzigingen of aanvullingen aan te brengen, zal dit steeds geagendeerd en besproken worden op de werkgroep gemengde verdragen.

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

‡LW-BIIUODDBB-GHHFDUQ‡

Artikel 8 kwam er op vraag van Armenië. Aan Belgische zijde werd opgemerkt dat een wijziging van overeenkomst steeds via de interne instemmingsprocedure dient aangenomen te worden door alle bevoegde parlementen. Armenië is dus op de hoogte gebracht van de Belgische instemmingsprocedure (ratificatie door alle bevoegde entiteiten). Artikel 8 is niet helemaal overbodig. Het zorgt voor extra duidelijkheid. Het legt immers concreet vast dat de overeenkomst gewijzigd of aangevuld kan worden door middel van een schriftelijke overeenkomst. Indien men het toepassingsgebied wenst uit te breiden, hoeft er dus geen volledige nieuwe overeenkomst te worden onderhandeld.'

Uit deze toelichting kan worden afgeleid dat artikel 8 van de overeenkomst op geen enkele wijze afbreuk doet aan de internrechtelijke regels en verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de verschillende deelentiteiten, het beginsel van parlementaire instemming zoals vervat in artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet en de verplichting tot bekendmaking zoals voorgeschreven in artikel 190 van de Grondwet. Zoals de draagwijdte van artikel 8 door de gemachtigde is geschetst geeft zij bijgevolg geen aanleiding tot opmerkingen. Het is evenwel raadzaam om de draagwijdte van die bepaling nader toe te lichten in de memorie van toelichting bij het om advies voorgelegde voorontwerp van instemmingsdecreet » [2].

EXAMEN DE L'ORDONNANCE D'ASSENTIMENT

4. L'article 6, § 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale' prescrit l'avis de ce Conseil économique et social, sur tous les avant-projets d'ordonnance portant sur des matières visées à l'article 6, § 1er, de l'ordonnance précitée, parmi lesquelles celles « relevant de la compétence de la Région et ayant une incidence sur sa vie économique et sociale ».

Les activités du personnel des missions diplomatiques et des postes consulaires peuvent avoir une incidence sur la vie économique.

[2] Avis C.E. 65.184/VR du 21 février 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 3 mai 2019 'houdende instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Armenië inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door gezinsleden van het personeel van de diplomatieke missies en consulaire personeel, ondertekend te Brussel op 4 december 2018', observation 4, *Doc. parl*., Parl. fl., 2018-19, n° 1947/1, p. 18.

‡LW-BIUODDBB-GHHFDUQ‡

L'ordonnance ne prévoyant pas d'exception pour les avant-projets portant assentiment à des accords internationaux, il convient en conséquence d'encore recueillir l'avis du Conseil économique et social [3].

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Roger STEVENS

[3] Voir également l'avis C.E. 57.922/1/V du 11 août 2015 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 18 février 2016 'portant assentiment à l'Accord relatif à la participation de la République de Croatie à l'Espace économique européen, à l'Acte final et aux trois accords y afférents, faits à Bruxelles le 11 avril 2014 et le 5 novembre 2014', observation 2, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-16, n° A-233/1, p. 6 ; voir antérieurement déjà, l'avis C.E. 38.805/2/V du 17 août 2005 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 30 mars 2006 'portant assentiment à l'Accord entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise, d'une part, et la République du Nicaragua, d'autre part, concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements, fait à Luxembourg le 27 mai 2005', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-05, n° A-183/1, p. 5.

‡LW-BIIUODDBB-GHHFDUQ‡