



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.255/VR
van 17 mei 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is, ondertekend te Brussel op 7 februari 2022’

Op 24 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is, ondertekend te Brussel op 7 februari 2022’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 5 mei 2022. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2022.

*

^(*) 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 85*bis*.

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

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe namens het Vlaams Parlement in te stemmen met de Regeling tussen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (hierna: NAVO) en het Koninkrijk België ‘betreffende de rechtspositie van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven door en tewerkgesteld in een orgaan van de NAVO dat op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd is’ (hierna: de regeling) (artikel 2 van het voorontwerp).

Het aan te nemen decreet heeft uitwerking met ingang van 7 februari 2022 (artikel 3), datum waarop de regeling is ondertekend en uitwerking heeft.

2.2. Artikel 1 van de regeling voorziet in een definitie van de begrippen “[o]rgaan van de NAVO” en “[t]ijdelijk personeel”.

In artikel 2 van de regeling wordt het tijdelijk personeel in de inkomstenbelastingen vrijgesteld van de federale en regionale belastingen op de door het orgaan van de NAVO betaalde salarissen en emolumenten, evenwel met een progressievoorbehoud voor de vrijgestelde inkomsten.

Elk orgaan van de NAVO bezorgt de Belgische regering elk jaar de lijst van het tijdelijk personeel dat er in dat jaar tewerkgesteld is geweest (artikel 3 van de regeling).

Het tijdelijk personeel dat is aangeworven door een orgaan van de NAVO en de personen ter hunner laste zijn onderworpen aan het door de NAVO ingestelde sociale verzekeringsstelsel. De tijdelijke personeelsleden die in België een andere bezoldigde activiteit uitoefenen, zijn voor deze activiteit evenwel onderworpen aan het Belgische socialezekerheidsstelsel. De secretaris-generaal van de NAVO stelt de Belgische regering in kennis van elke wijziging van het door de NAVO ingestelde socialezekerheidsstelsel, en de organen van de NAVO werken samen met de Belgische overheidsinstanties die bevoegd zijn voor de sociale zekerheid (artikel 4 van de regeling).

In artikel 5 van de regeling wordt de registratie geregeld van een tijdelijk personeelslid en de personen ten laste die hem vergezellen: het orgaan van de NAVO meldt aan de directie protocol van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (hierna: FOD Buitenlandse Zaken) vanaf de indienstreding de datum van aankomst en vertrek overeenkomstig de door de Belgische federale minister die bevoegd is

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

voor buitenlandse zaken vastgestelde bepalingen. Voorts wordt bepaald wat “persoon ten laste” betekent.

Uiteenlopende standpunten over de toepassing of uitlegging van de regeling worden geregeld middels rechtstreeks overleg tussen de partijen of langs diplomatieke weg (artikel 6 van de regeling).

De regeling treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de NAVO in kennis werd gesteld van de bekrachtiging door België, met uitwerking op de datum van ondertekening, zijnde 7 februari 2022 (artikel 7 van de regeling).

BEVOEGDHEID

3. De Werkgroep Gemengde Verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, heeft op 1 december 2016 “in afwachting van de definitieve tekst” het “gemengd karakter (federale staat/gemeenschappen/gewesten/gemeenschappelijke gemeenschapscommissie)” van het verdrag voorgesteld.

De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen, wat bij brieven van 4 april 2017 is bevestigd.

Met deze kwalificatie kan worden ingestemd. Zo heeft de vrijstelling van federale en regionale belastingen waarin artikel 2 van de regeling voorziet, betrekking op de bevoegdheid van de federale overheid en van de gewesten. De onderwerping van het tijdelijk personeel van de NAVO en de personen ter hunner laste aan de sociale verzekeringsstelsels van de NAVO waarin artikel 4 van de regeling voorziet heeft tot gevolg dat ze worden uitgesloten van stelsels die tot de bevoegdheid van de federale overheid en van de gemeenschappen behoren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE REGELING

Artikel 1

4. In artikel 1 van de regeling wordt in een definitie voorzien van het begrip “[o]rgaan van de NAVO”. Gevraagd welke organen hiermee worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Volgende NAVO-organen zijn volledig of gedeeltelijk in België gevestigd: Het International Staff (IS), het International Military Staff (IMS), het NATO Communication & Information Agency (NCIA), het NATO Alliance Ground Surveillance Management Agency (NAGSMA), het Battlefield Information Collection and Exploitation Systems Group (BICES Group), het Office of the Chief Scientist van de NATO Science & Technology Organisation (STO).”

Het is raadzaam dit te preciseren in de memorie van toelichting, al zal er moeten worden op toegezien dat die lijst volledig is.²

Artikel 5

5.1. Uit artikel 5, lid 1, van de regeling vloeit voort dat de registratie van een tijdelijk personeelslid dat geen Belg is of geen gewoon verblijf in België heeft, en van de personen ten laste, gebeurt bij de directie Protocol bij de FOD Buitenlandse Zaken “overeenkomstig de door de Belgische federale Minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken vastgestelde bepalingen”.

Luidens het tweede lid van dat artikel wordt voor de registratie onder “persoon ten laste” begrepen: “de echtgenoot/echtgenote of de erkende wettelijke partner van het tijdelijk personeel evenals de naaste familieleden die met het tijdelijk personeelslid samenwonen en te zijnen laste zijn, overeenkomstig de door de Belgische federale Minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken vastgestelde bepalingen”.

Omtrent die in artikel 5 van de regeling vervatte delegaties aan de minister bevoegd voor buitenlandse zaken moet het volgende worden opgemerkt.

5.2. Gelet op de relatieve onveranderlijkheid van een verdrag,³ verdient het aanbeveling in een verdrag slechts die bepalingen op te nemen die op internationaal vlak bij onderlinge overeenkomst tussen de verdragssluitende partijen dienen te worden vastgesteld. Bepalingen waarvan het vaststellen aan de verschillende verdragspartijen kan worden overgelaten, dienen zo veel als mogelijk uit de verdragsteksten te worden geweerd.⁴

Door hun opneming in de regeling en door de relatieve onveranderlijkheid van verdragsbepalingen zouden deze bevoegdheidstoewijzingen aan de minister bevoegd voor buitenlandse zaken in beginsel niet eenzijdig meer kunnen worden gewijzigd. In zoverre rechtstreeks bevoegdheden worden verleend aan een minister die normaal toekomen aan de Koning, houden die bepalingen van de regeling een inmenging in de interne organisatie en werking van de uitvoerende macht in.

² Zo moet ook worden verwezen naar de twee algemene hoofdkwartieren (SHAPE en HQ SACT) en hun onderdelen waarnaar in artikel 1, punt 1, van de regeling verwezen wordt, evenals naar andere hulporganen en onderdelen van de NAVO vermeld in de “Lijst intergouvernementele organisaties met zetel of vertegenwoordiging in België” (zie: https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/list_intergovernmental_organizations_with_seat_or_representation_in_belgium_010322.pdf).

³ Krachtens artikel 56 van het verdrag van Wenen van 23 mei 1969 ‘inzake het verdragenrecht’, goedgekeurd bij de wet van 10 juni 1992, is bij een verdrag dat geen bepalingen bevat aangaande zijn beëindiging en niet voorziet in opzegging of terugtrekking, opzegging of terugtrekking niet toegelaten, tenzij a) vaststaat dat de partijen de bedoeling hadden de mogelijkheid van opzegging of terugtrekking toe te laten of, b) het recht op opzegging of terugtrekking uit de aard van het verdrag kan worden afgeleid. Indien opzegging of terugtrekking mogelijk is, dient het voornemen daartoe ten minste twaalf maanden tevoren kenbaar te worden gemaakt.

⁴ Adv.RvS 36.392/1 van 22 januari 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 april 2004 ‘houdende goedkeuring en uitvoering van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en het Vlaamse hoger onderwijs, ondertekend te Den Haag op 3 september 2003’, opmerking 2, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2161/1, 28.

Aangezien het, wat de federale overheid betreft, in de eerste plaats aan de Koning toekomt om bepaalde bevoegdheden aan zijn ministers toe te kennen, is het ten zeerste aan te bevelen dergelijke bevoegdheidstoewijzingen niet in de regeling op te nemen.

5.3. Daarbij komt nog dat een delegatie aan een minister sowieso enkel betrekking kan hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

Voor zover de in het eerste lid van artikel 5 van de regeling vervatte machtiging betrekking heeft op de wijze waarop de melding moet gebeuren van de datum van aankomst en vertrek van de door het orgaan van de NAVO aangeworven tijdelijk personeel, en van de personen ter hunner laste, en desgevallend op de registratie van die personen, kan nog worden aangenomen dat het om een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid gaat.

Dat is echter niet het geval wat de in het tweede lid van die bepaling vervatte machtiging betreft in zoverre de minister aldus nader zou omschrijven wat onder het begrip “persoon ten laste” moet worden verstaan. De gemachtigde verklaarde immers het volgende aangaande de erkende wettelijke partner waarvan in het tweede lid gewag wordt gemaakt:

“Voor de registratie worden kopieën van alle documenten naar de Directie Protocol van de FOD Buitenlandse Zaken gestuurd die aantonen dat het inderdaad over een wettelijke partner gaat. Volgens de richtlijnen van de Directie Protocol wordt de wettelijke partnerschap erkend als:

- het is gebaseerd op een rechtsgrondslag,
- en op voorwaarde dat de duurzame betrekkingen officieel wordt erkend door een officiële vertegenwoordiger van de zendstaat.

Als rechtsgrondslag voor een dergelijk partnerschap is elke juridische instelling of specifieke overeenkomst of handeling die is aangegaan voor de burgerlijke stand van de woonplaats van een van de partners of die is doorgegeven aan een bevoegde officiële autoriteit van de zend- of ontvangende staat, die de verbintenis van de partners erkent of vastlegt om een leven als een paar te leiden en ten opzichte van elkaar de rechten en plichten op zich te nemen die uit dit partnerschap voortvloeien.”

Hieruit blijkt dat de minister, door nader te regelen wie als een erkende wettelijke partner moet worden beschouwd, of meer algemeen als persoon ten laste, het personele toepassingsgebied van de regeling mede bepaalt, hetgeen niet als een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid kan worden beschouwd.

Bijgevolg moet minstens de machtiging vervat in het tweede lid van artikel 5 van de regeling worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

Artikel 3

6. Naar luid van artikel 3 van het voorontwerp heeft het aan te nemen decreet uitwerking met ingang van 7 februari 2022.

In de memorie van toelichting wordt omtrent die datum het volgende gesteld:

“De retroactieve toepassing op deze datum betekent niet dat de Regeling met retroactief gevolg zal in werking treden op internationaal vlak. Het artikel in kwestie bepaalt enkel dat de bepalingen van de Regeling, na hun inwerkingtreding op het internationaal vlak, in België kunnen worden toegepast met retroactief effect op de datum van ondertekening. De rechtvaardiging van dit artikel wordt gevonden in het principe dat weerhouden is in de preambule van de Conventie van 13 februari 1956 inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties en naar analogie met het voorschrift in de preambule van de Conventie van Wenen van 18 april 1961, volgens hetwelk de domeinen die door deze Regeling behandeld worden noodzakelijk zijn voor de goede werking van de NAVO-organen en van zijn tijdelijk personeel in België. Door de toepassing van deze Regeling terugwerkende kracht te geven kan de goede werking tijdens de periode tussen de ondertekening en de inwerkingtreding worden verzekerd.”

Het gegeven dat de regeling uitwerking heeft met ingang van 7 februari 2022 vloeit evenwel reeds voort uit artikel 7 ervan, naar luid waarvan ze in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de NAVO in kennis werd gesteld van de bekrachtiging door België *met uitwerking op de datum van de ondertekening*. Die ondertekening vond op 7 februari 2022 plaats.

Het is derhalve niet nodig om het instemmingsdecreet met terugwerkende kracht uitwerking te laten hebben. Artikel 3 van het voorontwerp moet dan ook worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET