

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

7 JANVIER 2014

Projet de loi portant assentiment à l'Arrangement entre le Royaume de Belgique et la République de l'Inde sur l'exercice d'activités à but lucratif par les conjoints du personnel de missions diplomatiques et de postes consulaires, conclu par échange des notes datées à New Delhi le 8 août 2012

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR
M. ANCIAUX

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2013-2014

7 JANUARI 2014

Wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek India inzake het verrichten van betaalde werkzaamheden door de echtgenoten van het diplomatiek en consulaire personeel, gesloten door uitwisseling van nota's te new Delhi op 8 augustus 2012

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER ANCIAUX

Composition de la commission : / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Karl Vanlouwe.

Membres / Leden :

N-VA	Patrick De Groote, Bart De Nijn, Karl Vanlouwe, Sabine Vermeulen.
PS	Marie Arena, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
MR	Armand De Decker, Dominique Tilmans.
CD&V	Sabine de Bethune, Johan Verstreken.
sp.a	Dalila Douifi, Jan Roegiers.
Open Vld	Jean-Jacques De Gucht.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.
Écolo	Benoit Hellings.
cdH	Vanessa Matz.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Huub Broers, Lieve Maes, Elke Sleurs, Wilfried Vandaele.
Hassan Bousetta, Jean-François Istasse, Fatiha Saïdi, Louis Siquet.
Jacques Brotchi, Christine Defraigne, Richard Miller.
Cindy Franssen, Etienne Schouppe, Els Van Hoof.
Bert Anciaux, Fatma Pehlivan, Fauzaya Talhaoui.
Nele Lijnen, Yoei Vastersavendts.
Yves Buysse, Bart Laeremans.
Zakia Khattabi, Jacky Morael.
André du Bus de Warnaffe, Bertin Mampaka Mankamba.

Voir :

Documents du Sénat :

5-2276 - 2012/2013 :

N° 1 : Projet de loi.

Zie :

Stukken van de Senaat :

5-2276 - 2012/2013 :

Nr. 1 : Wetsontwerp.

I. INTRODUCTION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 7 janvier 2014.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Le statut du personnel diplomatique et consulaire, affecté par l'État d'envoi dans l'État d'accueil, ainsi que le statut des membres de leur famille sont régis par les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques (1931) et sur les relations consulaires (1963). La plupart des États, dont la Belgique et l'Inde, sont parties à ces Conventions.

Si les deux conventions précitées n'excluent pas la possibilité pour les membres de la famille de ce personnel d'exercer des activités à but lucratif dans l'État d'accueil, en revanche, elles ne règlent pas le cadre juridique requis pour l'exercice de telles activités, notamment quant à la levée des immunités dont ils jouissent.

L'objet du présent Arrangement entre le Royaume de Belgique et la République d'Inde consiste à faciliter, sous condition de réciprocité, aux conjoints des membres des missions diplomatiques et des postes consulaires de l'Inde affectés en Belgique, et réciproquement, belges affectés en Inde, l'exercice d'une activité professionnelle à but lucratif (profession salariée ou indépendante).

L'Arrangement bénéficie aux conjoints des membres du personnel des missions diplomatiques et postes consulaires, à l'exclusion des ressortissants de l'État d'accueil et des résidents permanents sur son territoire.

L'Arrangement dispose que l'immunité de juridiction en matière civile et administrative ne s'applique pas aux actes découlant de l'exercice d'activités lucratives. Il prévoit également la levée de l'immunité d'exécution en matière civile et administrative pour les décisions judiciaires en rapport avec de tels actes.

Il prévoit en outre, dans le cadre de l'exercice des activités lucratives, la levée de l'immunité de juridiction pénale (sauf cas particulier, lorsque l'État d'envoi estime que cette levée pourrait être contraire à ses intérêts). La levée d'immunité d'exécution des décisions judiciaires est sérieusement prise en considération par l'État d'envoi.

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 7 januari 2014.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN EUROPESE ZAKEN

De status van het diplomatieke en consulaire personeel dat door de Zendstaat wordt aangesteld in de Ontvangende Staat, alsmede de status van hun gezinsleden, worden geregeld door de Verdragen van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1931) en inzake consulaire verkeer (1963). De meeste landen, waaronder België en India, zijn partij bij deze Verdragen.

Deze Verdragen stellen ten aanzien van voornoemde gezinsleden geenszins dat het verboden is in de Ontvangende Staat betaalde werkzaamheden te verrichten, maar ze voorzien echter niet in het vereiste rechtskader voor dergelijke werkzaamheden met betrekking tot het afstand doen van de immunititeiten van laatstgenoemden.

De voorliggende Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek India heeft tot doel, op basis van wederkerigheid, het verrichten van betaalde werkzaamheden (als loontrekkende of zelfstandige) door de echtgeno(o)t(e) van in België aangestelde personeelsleden van Indiase diplomatieke zendingen en consulaire posten en omgekeerd, van Belgen aangesteld in India, te vergemakkelijken.

De begunstigden van de Overeenkomst zijn de echtgeno(o)t(e) van de personeelsleden van de diplomatieke zendingen en consulaire posten, met uitsluiting van de ingezetenen van de Ontvangende Staat en de vaste verblijfhouders op zijn grondgebied.

De Overeenkomst bepaalt dat de civiel- en administratiefrechtelijke immunititeit van rechtsmacht niet van toepassing is op handelingen die voortvloeien uit het verrichten van betaalde werkzaamheden. De Overeenkomst voorziet tevens in de mogelijkheid afstand te doen van de civiel- en administratiefrechtelijke immunititeit van tenuitvoerlegging van gerechtelijke uitspraken die betrekking hebben op dergelijke handelingen.

In het kader van het verrichten van betaalde werkzaamheden wordt ook voorzien in de mogelijkheid afstand te doen van immunititeit van rechtsmacht in strafzaken (behoudens in het specifieke geval dat de Zendstaat van mening is dat het doen van afstand in strijd kan zijn met zijn belangen). De opheffing van immunititeit ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de gerechtelijke beslissingen wordt door de Zendstaat ernstig in overweging genomen.

Enfin, l'Arrangement prévoit l'assujettissement des bénéficiaires aux régimes fiscal et de sécurité sociale de l'État d'accueil pour tout ce qui se rapporte à l'exercice de leurs activités professionnelles.

III. DISCUSSION

M. Anciaux renvoie à l'article 4 de l'Arrangement, qui concerne l'immunité en matière pénale.

À cet égard, on peut lire, dans la version néerlandaise de l'exposé des motifs, que « *De Ontvangende Staat moet voor het doen van afstand van de immunitet ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de gerechtelijke uitspraak in strafzaken een specifiek verzoek om opheffing van immunitet aan de Ontvangende Staat richten, die soortgelijk verzoek ernstig in overweging neemt* » (doc. Sénat, n° 5-2276/1). Ne faut-il pas corriger le texte néerlandais, en précisant que la requête doit être adressée à l'État d'envoi (*Zendstaat*) plutôt qu'à l'État d'accueil (*Ontvangende Staat*) ?

L'intervenant note en outre que les membres de la famille qui exercent des activités lucratives ne bénéficient plus, en principe, de l'immunité, mais une exception est prévue « dans le cas spécifique où l'État d'envoi estime que cette levée pourrait être contraire à ses intérêts ». Qui va déterminer que cette levée est contraire aux intérêts de l'État d'envoi ? L'exception ne peut tout de même pas devenir la règle ? L'intervenant renvoie à cet égard à des déclarations faites récemment par le ministre des Affaires étrangères concernant les diplomates et leurs conjoints qui n'ont pas respecté le Code de la route ni payé leurs amendes routières. L'exception prévue ne peut être invoquée pour échapper à de telles amendes.

M. Hellings renvoie à la demande d'explications n° 5-3940 qu'il a adressée au ministre des Affaires étrangères sur l'application de l'inviolabilité diplomatique en cas de crimes et de délits commis par des diplomates en poste en Belgique (doc. Sénat, *Annales*, 5-261 COM). De nombreux propriétaires connaissent le problème : le principe de l'immunité fait que les diplomates locataires ont un sentiment de quasi-impunité, ne paient pas leur loyer et ne remboursent pas les réparations de biens abîmés. Selon l'intervenant, il faut que les propriétaires puissent réclamer les sommes dues. En réponse à sa question, le ministre a déclaré qu'il sera demandé à l'avenir à l'État accréditant de lever l'immunité diplomatique des personnes concernées, mais apparemment, cela prendra encore beaucoup de temps.

M. Mahoux souhaite savoir si la carte de travail de type C sera automatiquement délivrée, sans intervention de l'organisme qui émet la carte, ou si cette

Ten slotte bepaalt de Overeenkomst dat de begunstigen onderworpen zijn aan de belasting- en sociale zekerheidsstelsels van de Ontvangende Staat ten aanzien van alles wat verband houdt met het uitoefenen van hun beroepswerkzaamheden.

III. BESPREKING

De heer Anciaux verwijst naar artikel 4 van de Overeenkomst dat betrekking heeft op de immunitet ten aanzien van strafzaken.

In de memorie van toelichting wordt hierover gesteld dat « De Ontvangende Staat moet voor het doen van afstand van de immunitet ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de gerechtelijke uitspraak in strafzaken een specifiek verzoek om opheffing van immunitet aan de Ontvangende Staat richten, die soortgelijk verzoek ernstig in overweging neemt » (stuk Senaat, nr. 5-2276/1). Moet het verzoek niet eerder aan de Zendstaat gericht worden in plaats van aan de Ontvangende Staat ?

Verder merkt spreker op dat de gezinsleden die betaalde werkzaamheden verrichten in principe geen immunitet meer genieten, maar er wordt een uitzondering voorzien « in het specifieke geval dat de Zendstaat van mening is dat het doen van afstand in strijd kan zijn met zijn belangen ». Wie zal dat bepalen ? De uitzondering kan toch niet de regel worden ? Spreker verwijst hierbij naar recente uitspraken van de minister van Buitenlandse Zaken over diplomaten en hun echtgenoten die de Wegcode niet eerbiedigden en hun verkeersboeten ook niet betaalden. De voorziene uitzondering mag geen argument worden om te ontsnappen aan dergelijke boetes.

De heer Hellings verwijst naar zijn vraag om uitleg nr. 5-3940 aan de minister van Buitenlandse Zaken over het toepassen van de diplomatieke onschendbaarheid bij misdaden en wanbedrijven begaan door diplomaten op post in België (stuk Senaat, *Handelingen*, 5-261 COM). Heel wat huiseigenaars kennen het probleem : de huur wordt niet betaald of de herstelling van beschadigde goederen niet terugbetaald en door het principe van de immunitet geldt bij de diplomaten een gevoel van bijna-straffeloosheid. Volgens spreker moet het toch mogelijk zijn om de verschuldigde sommen terug te vorderen. De minister heeft hierop geantwoord dat er in de toekomst aan het accrediterende land zal gevraagd worden de diplomatieke immunitet van de betrokken personen op te heffen, maar blijkbaar duurt dat toch erg lang.

De heer Mahoux wenst te weten of de toekenning van de arbeidskaart type C automatisch zal afgeleverd worden, zonder tussenkomst van het organisme dat de

instance doit tout de même d'abord entamer des recherches.

Mme Vermeulen renvoie également à des incidents récents qui ont mis en évidence des problèmes d'application du principe de l'inviolabilité diplomatique dans des conflits juridiques ou dans des cas où des diplomates étrangers sont soupçonnés d'avoir commis des délits. Des membres du personnel de l'ambassade d'Inde ont aussi été cités à cet égard. Le présent arrangement ne peut dès lors ouvrir la porte à d'autres abus.

Le représentant du ministre des Affaires étrangères souligne tout d'abord que le projet de loi à l'examen ne concerne ni les délits, ni les infractions ni les amendes routières. Les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires ne permettent toutefois pas d'exempter le personnel envoyé de l'application ou du respect des lois et règlements de l'État d'accueil. Ces membres du personnel bénéficient évidemment de l'immunité, mais ils sont tout de même censés respecter les lois locales. Si le service public fédéral (SPF) Affaires étrangères est informé d'éventuelles infractions, il peut prendre des mesures d'ordre diplomatique. Cela ne signifie pas que l'immunité est levée par la Belgique, mais qu'il est demandé à l'État d'envoi de lever l'immunité pour permettre aux autorités belges d'intervenir. Si l'État d'envoi refuse, l'étape suivante pourrait être l'expulsion.

Le présent projet de loi concerne le conjoint ou la conjointe du personnel diplomatique qui souhaiterait exercer des activités à but lucratif. Le personnel du SPF Affaires étrangères souhaite également la conclusion d'une telle convention, principalement parce que les conjoints des diplomates et consuls veulent eux aussi construire leur propre carrière. On constate en effet que, s'il est facile de recruter du personnel diplomatique et consulaire, il est par contre difficile de le maintenir. Or, de telles conventions peuvent nous aider à garder ce personnel.

Pour autoriser le conjoint ou la conjointe et les autres membres de leur famille à travailler dans l'État d'accueil, leur immunité doit être levée. Si l'État d'envoi estime que la fonction que le conjoint ou la conjointe souhaite exercer est contraire à ses intérêts, l'immunité ne pourra pas être levée et l'intéressé ne pourra pas exercer une activité lucrative.

Pour ce qui est des questions sur l'article 4 de l'Arrangement (immunité en matière pénale), il est exact qu'une faute s'est glissée dans la version néerlandophone de l'exposé des motifs: il faut remplacer la deuxième occurrence du terme «*Ontvangende Staat*» par «*Zendstaat*».

En outre, la représentante du ministre souligne que, si la levée de l'immunité devait être contraire aux

kaart aflevert, dan wel of die instantie toch eerst een onderzoek moet instellen.

Mevrouw Vermeulen verwijst eveneens naar enkele recente voorvallen die problemen aan het licht hebben gebracht in verband met de toepassing van het principe van de diplomatieke onschendbaarheid bij juridische conflicten of wanbedrijven waarvan buitenlandse diplomaten worden verdacht. Ook personeelsleden van de Indische ambassade werden in dat verband genoemd. Het voorliggend verdrag mag dan ook niet de deur openzetten voor verder misbruik.

De vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken stipt vooreerst aan dat dit wetsontwerp geen betrekking heeft op wanbedrijven, overtredingen of verkeersboetes. De Verdragen van Wenen inzake diplomatiek en consulaire personeel laten evenwel niet toe dat het uitgezonden personeel de wetten en reglementen van de Ontvangststaat niet zou toepassen of naleven. Uiteraard beschikken deze personeelsleden over immuniteit, maar ze worden wel geacht de plaatselijke wetten na te leven. Als de federale overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken op de hoogte wordt gesteld van mogelijke inbreuken, kunnen zij stappen ondernemen in diplomatiek verband. Dat betekent niet dat de immuniteit door België wordt opgeheven, wel dat aan de Zendstaat wordt gevraagd de immuniteit op te heffen zodat de Belgische overheid kan optreden. Indien de Zendstaat weigert, dan is een mogelijke volgende stap de uitwijzing.

Het voorliggend wetsontwerp betreft de echtgeno(o)t(e) van het diplomatiek personeel die betaalde werkzaamheden zou willen verrichten. Ook het personeel van de FOD Buitenlandse Zaken is vragende partij voor het afsluiten van dergelijke verdragen, vooral omdat de echtgeno(o)t(e)n van de diplomaten en consuls ook een eigen carrière willen uitbouwen. We stellen immers vast dat de aanwerving van diplomatiek en consulaire personeel niet echt een probleem vormt, wel het behoud van het personeel. Door dergelijke verdragen kan hieraan verholpen worden.

Om de echtgeno(o)t(e) en andere gezinsleden toe te laten arbeid te verrichten in de Ontvangststaat, moet hun immuniteit worden opgeheven. Wanneer de Zendstaat zou oordelen dat de taak die de echtgeno(o)t(e) wenst uit te voeren, zijn belangen zou kunnen doorkruisen, dan zal de immuniteit niet worden opgeheven en kan de betrokkene ook geen betaalde werkzaamheden verrichten.

Wat de vragen over artikel 4 (immuniteit ten aanzien van strafzaken) van de Overeenkomst betreft, staat er inderdaad een fout in de toelichting: er moet «*Zendstaat*» worden vermeld in plaats van «*Ontvangende Staat*».

Daarnaast stelt de vertegenwoordigster van de minister dat als de afstand in strijd zou zijn met de

intérêts de l'État d'envoi, c'est bien entendu aussi l'État d'envoi qui décide de la lever ou non. Avant de prendre une telle décision, l'État d'envoi devra prendre en considération tous les éléments matériels disponibles.

Par ailleurs, la représentante du ministre insiste sur la différence entre l'immunité de juridiction en matière civile et administrative et l'immunité de juridiction pénale. Dans le premier cas, on procède à une levée automatique de ce qui appartient à l'exercice d'une activité lucrative alors que l'immunité de juridiction pénale est maintenue sauf si l'État d'envoi décide de la lever. En d'autres termes, même si l'immunité de juridiction pénale est maintenue, le conjoint ou la conjointe du diplomate ou du consul peut toutefois exercer une activité lucrative.

Pour la question du non-paiement des loyers, le présent Arrangement (ou d'autres conventions similaires) permet de lever l'immunité de juridiction en matière civile et administrative du conjoint du diplomate ou consul concerné. À cet égard, il est utile de souligner que le SPF Affaires étrangères demande toujours de ne pas exercer l'activité lucrative à l'intérieur de la résidence familiale du diplomate car elle est protégée et jouit de l'inviolabilité.

La carte de travail de type C est octroyée non pas par le SPF Affaires étrangères, mais par les services compétents des régions. Ces services examineront la demande d'une telle carte de travail, mais si l'intéressé remplit les conditions déterminées dans un accord bilatéral, elle sera automatiquement délivrée. Autrement dit, l'intéressé doit relever du champ d'application de l'accord (c'est-à-dire être le conjoint ou la conjointe d'un diplomate ou consul) et le diplomate ou consul doit être affecté dans la mission diplomatique concernée. À la fin du mandat de diplomate ou de consul, on procède en principe au retrait de la carte de travail du conjoint.

IV. VOTES

Les articles 1^{er} et 2, ainsi que l'ensemble du projet de loi, sont adoptés à l'unanimité des 9 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Bert ANCIAUX.

Le président,
Karl VANLOUWE.

belangen van de Zendstaat, het uiteraard ook de Zendstaat is die oordeelt of er al dan niet afstand wordt gedaan van de immuniteit. Alvorens een dergelijke beslissing te nemen, zal de Zendstaat alle feitelijke elementen in overweging nemen.

Verder wijst de vertegenwoordigster van de minister op het verschil tussen de civiel- en administratief-rechtelijke immuniteit van rechtsmacht en de immuniteit van rechtsmacht in strafzaken. In het eerste geval is er automatisch opheffing voor wat tot de uitoefening van de betaalde activiteit behoort, terwijl de immuniteit in strafzaken behouden blijft behalve wanneer de Zendstaat beslist afstand te doen. Met andere woorden: ook al blijft de immuniteit in strafzaken behouden, toch kan de echtgeno(o)t(e) van de diplomaat of consul toch betaalde werkzaamheden uitoefenen.

Wat de vraag over het niet betalen van huurgelden betreft, wordt door het voorliggend Verdrag (en ook door andere soortgelijke verdragen) de immuniteit van rechtsmacht opgeheven op civiel- en administratief-rechtelijk vlak voor de betrokken partner van de diplomaat of consul. In dat verband is het nuttig aan te stippen dat de FOD Buitenlandse Zaken ook steeds vraagt om de betaalde activiteit niet uit te voeren in de gezinswoning van de diplomaat omdat die woning een beschermd karakter heeft en onschendbaarheid geniet.

De arbeidskaart type C wordt niet afgeleverd door de FOD Buitenlandse Zaken, maar door de bevoegde diensten van de gewesten. Deze diensten zullen de vraag naar een dergelijke arbeidskaart wel onderzoeken, maar als de betrokkene voldoet aan de voorwaarden van een bilateraal akkoord, wordt ze automatisch afgegeven. Dat wil zeggen dat de betrokkene onder het toepassingsgebied van het akkoord moet vallen (dus echtgeno(o)t(e) van een diplomaat of consul zijn) en dat de diplomaat of consul aangesteld is bij de diplomatieke zending. Bij het beëindigen van het mandaat als diplomaat of consul, wordt in principe ook de arbeidskaart van de echtgeno(o)t(e) ingetrokken.

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2, alsmede het wetsontwerp in zijn geheel, worden eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Bert ANCIAUX.

De voorzitter,
Karl VANLOUWE.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet de loi
(voir le doc. Sénat, n° 5-2276/1 — 2013/2014).**

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp
(zie stuk Senaat, nr. 5-2276/1 — 2013/2014).**