



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.979/1/V
van 16 september 2022

avis 71.979/1/V
du 16 septembre 2022

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met het Verdrag
nr. 188 betreffende het werk in
de visserijsector, aangenomen
door de Internationale
Arbeidsconferentie in haar
96^{ste} zitting in Genève op
14 juni 2007'

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à la
Convention n° 188 sur le
travail dans la pêche, adoptée
par la Conférence international
du Travail au cours de sa
96^{ième} session à Genève le
14 juin 2007'

Op 19 juli 2022 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 dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2022,* een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Verdrag nr. 188 betreffende het werk in de visserijsector, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar 96^{ste} zitting in Genève op 14 juni 2007’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 13 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 september 2022.

*

Le 19 juillet 2022, 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 trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 2 septembre 2022 **, sur un avant-projet d'ordonnance ‘portant assentiment à la Convention n° 188 sur le travail dans la pêche, adoptée par la Conférence internationale du Travail au cours de sa 96^{ième} session à Genève le 14 juin 2007’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 13 septembre 2022. La chambre était composée de Wouter PAS, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 septembre 2022.

*

* 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 verlengd wordt 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

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 beperkt tot 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 VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met het Verdrag nr. 188 ‘betreffende het werk in de visserijsector’, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zesennegentigste zitting in Genève op 14 juni 2007 (hierna: het IAO-verdrag nr. 188), alsook met de amendementen van de bijlagen die zullen worden aangenomen overeenkomstig artikel 45 van het IAO-verdrag nr. 188.

BEVOEGDHEID

3. Het IAO-verdrag nr. 188 heeft een gemengd karakter en betreft bevoegdheden van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen.²

VORMVEREISTEN

4. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt dat het voorontwerp, gelijktijdig met onderhavige adviesaanvraag aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, zal worden voorgelegd aan “Brupartners, overeenkomstig artikel 16 van de ordonnantie van 2 december 2021”.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

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

² In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt opgemerkt dat “[z]owel de federale overheid als de gewesten (...) bevoegd” zijn. Tijdens zijn vergadering van 13 maart 2013 heeft de Werkgroep Gemengde Verdragen, waarnaar in de memorie wordt verwezen, evenwel “het gemengd karakter Staat/Gemeenschappen/Gewesten” vastgesteld. Dat gemengde karakter werd door de afdeling Wetgeving bevestigd in advies 60.537/VR van 23 december 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 9 juni 2017 ‘houdende instemming met het verdrag nr. 188 betreffende het werk in de visserijsector, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zesennegentigste zitting in Genève op 14 juni 2007’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5. Het voorontwerp voorziet niet enkel in de instemming met het IAO-verdrag nr. 188 zelf, maar ook met “de amendementen van de bijlagen die zullen worden aangenomen overeenkomstig artikel 45 van het Verdrag” (artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp).

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden al heeft opgemerkt, is het voor de wetgever weliswaar niet onmogelijk om met toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, mits evenwel aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State het volgende opgemerkt:³

“Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd⁴. De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling⁵.

Zowel het Hof van Cassatie⁶ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁷ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen

³ Adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007’, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, pp. 355-356, nr. 38; zie eveneens Adv.RvS 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juni 2012 ‘houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012’, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1598/1, pp. 40-41, nr. 1.2 onder “Algemene opmerkingen”.

⁴ Voetnoot in de geciteerde tekst: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 (...).

⁵ Voetnoot in de geciteerde tekst: De meeste “overbruggingsclausules” bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁶ Voetnoot in de geciteerde tekst: Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁷ Voetnoot in de geciteerde tekst: Zie onder meer advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl.St.* Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl.St.* W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

van de toekomstige wijzigingen kennen⁸ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”

In artikel 45 van het IAO-verdrag nr. 188 worden de grenzen van de mogelijkheid tot amenderen voldoende aangegeven, waardoor aan de eerste hiervoor bedoelde voorwaarde is voldaan. Uit artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp volgt dat tevens is voldaan aan de tweede hiervoor bedoelde voorwaarde. Het voorontwerp doet bijgevolg geen probleem rijzen in het licht van de hiervoor genoemde bepalingen.⁹

6. Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van artikel 45 van het IAO-verdrag nr. 188 wijzigingen in de bijlagen aangenomen kunnen worden waarmee het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement het desgevallend niet eens is.

Artikel 3 van het voorontwerp luidt als volgt:

“De amendementen van de bijlagen, die zullen worden aangenomen overeenkomstig artikel 45 van het Verdrag, zullen volkomen gevolg hebben.

De Brusselse Regering brengt het Brussels Parlement op de hoogte van elk amendement van de bijlagen dat aangenomen wordt overeenkomstig artikel 45 van dit Verdrag.”

Om het Parlement de mogelijkheid te bieden om aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering duidelijk te maken dat het niet kan instemmen met een bepaalde wijziging, zou het voorontwerp het best aangevuld worden met een bepaling waarin niet alleen wordt voorzien in de verplichting voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om elke wijziging van de bijlagen aan het Parlement mee te delen, maar ook om dit te doen binnen een welbepaalde termijn en waarbij tevens wordt gewezen op de mogelijkheid voor het Parlement om zich ertegen te verzetten.

Een voorbeeld van dergelijke bepaling kan worden gevonden in de ordonnantie van 16 mei 2019 ‘houdende instemming met het Verdrag betreffende de Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank, evenals het verslag, gedaan te Beijing op 29 juni 2015’, waarvan artikel 3 luidt:

“Onder voorbehoud van het derde lid, zullen de wijzigingen aan het Verdrag die met toepassing van artikel 53 van het Verdrag aangenomen worden, volkomen gevolg hebben.

De Brusselse Regering meldt elk voorstel van wijziging als bedoeld in het eerste lid binnen een termijn van drie maanden aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Binnen een termijn van zes maanden na de mededeling van de Brusselse Regering, bedoeld in het tweede lid, kan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zich ertegen verzetten dat een wijziging als bedoeld in het eerste lid, volkomen gevolg zal hebben.”

*

⁸ Voetnoot in de geciteerde tekst: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

⁹ Zie ook adv.RvS 60.537/VR van 23 december 2016, opm. 2 en adv.RvS 16 maart 2021, 68.890/1 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag nr. 188 betreffende het werk in de visserijsector, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar 96ste zitting in Genève op 14 juni 2007’, opm. 3.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à la Convention n° 188 'sur le travail dans la pêche', adoptée par la Conférence internationale du Travail au cours de sa nonante-sixième session à Genève le 14 juin 2007 (ci-après : la Convention OIT n° 188), ainsi qu'aux amendements des annexes qui seront adoptés conformément à l'article 45 de la Convention OIT n° 188.

COMPÉTENCE

3. La Convention OIT n° 188 présente un caractère mixte et concerne les compétences de l'autorité fédérale, des régions et des communautés ².

FORMALITÉS

4. Il ressort des documents joints à la demande d'avis que l'avant-projet sera soumis, en même temps que la présente demande d'avis adressée à la section de législation du Conseil d'État, à « Brupartners, conformément à l'article 16 de l'ordonnance du 2 décembre 2021 ».

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

5. L'avant-projet prévoit non seulement l'assentiment à la Convention OIT n° 188 elle-même mais aussi aux « amendements des annexes qui seront adoptés conformément à l'article 45 de la Convention » (article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet).

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

² L'exposé des motifs relatif à l'avant-projet fait observer que « [t]ant le gouvernement fédéral que les régions sont compétents ». Lors de sa séance du 13 mars 2013, le Groupe de travail Traités mixtes, auquel se réfère l'exposé des motifs, a toutefois établi « le caractère mixte État/Communautés/Régions ». Ce caractère mixte a été confirmé par la section de législation dans son avis 60.537/VR du 23 décembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 9 juin 2017 'portant assentiment à la convention n° 188 sur le travail dans la pêche, adoptée à Genève le 14 juin 2007 par l'Organisation Internationale du Travail dans sa 96ième session'.

Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a déjà souligné par le passé, il n'est certes pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures apportées à un traité international, moyennant toutefois le respect de certaines conditions. Ainsi, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a formulé les observations suivantes ³ :

« Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment ⁴. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation ⁵.

Tant la Cour de cassation ⁶ que la section de législation du Conseil d'État ⁷ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut que les Chambres législatives et, le cas échéant, les Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications ⁸ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications. »

L'article 45 de la Convention IOT n° 188 précise à suffisance les limites de la possibilité d'amendement, la première condition visée ci-dessus étant de ce fait remplie. Il découle de l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet que la deuxième condition visée ci-dessus est également remplie. L'avant-projet ne soulève dès lors aucun problème au regard des dispositions précitées ⁹.

³ Avis C.E. 44.028/AG du 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-568/1, pp. 355-356, n° 38 ; voir aussi l'avis C.E. 51.151/VR, donné le 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012', (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 40-41), n° 1.2 sous « Observations générales ».

⁴ *Note du texte cité* : Voir les textes applicables sous le n° 23 (...) plus haut.

⁵ *Note du texte cité* : La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁶ *Note du texte cité*: Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. VERHOEVEN; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

⁷ *Note du texte cité* : Voir notamment l'avis n° 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); l'avis n° 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm, le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); l'avis n° 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

⁸ *Note du texte cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

⁹ Voir également l'avis C.E. 60.537/VR du 23 décembre 2016, observation 2, et l'avis C.E. 16 mars 2021, 68.890/1 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention n° 188 sur le travail dans la pêche, adoptée par la

6. Il n'en demeure pas moins que l'article 45 de la Convention OIT n°188 permet d'adopter des amendements aux annexes que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale pourrait désapprouver le cas échéant.

L'article 3 de l'avant-projet dispose :

« Les amendements des annexes, qui seront adoptés conformément l'article 45 de la Convention, sortiront leur plein et entier effet »

Le Gouvernement bruxellois informe le Parlement bruxellois des amendements des annexes qui seront adoptés conformément l'article 45 de la Convention. »

Pour permettre au Parlement de notifier au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qu'il ne peut pas donner son assentiment à un amendement donné, il serait préférable de compléter l'avant-projet par une disposition prévoyant non seulement l'obligation pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de communiquer au Parlement tout amendement des annexes, mais aussi l'obligation de le faire dans un délai déterminé tout en soulignant par ailleurs que le Parlement a la possibilité de s'y opposer.

Pour un exemple de ce type de disposition, on se reportera à l'ordonnance du 16 mai 2019 'portant assentiment à l'Accord portant création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, ainsi que le rapport, faits à Beijing le 29 juin 2015', dont l'article 3 prévoit ce qui suit :

« Sous réserve de l'alinéa 3, les amendements à l'Accord adoptés sur la base de l'article 53 de l'Accord sortiront leur plein et entier effet.

Le Gouvernement bruxellois notifie au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale dans un délai de trois mois toute proposition d'amendement visée à l'alinéa 1^{er}.

Dans un délai de six mois suivant la communication du Gouvernement bruxellois visée à l'alinéa 2, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut s'opposer à ce qu'un amendement, visé à l'alinéa 1^{er}, sorte son plein et entier effet. »

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wouter PAS