CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.588/4
du 14 juin 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à la Convention n° 188 sur le travail dans la pêche, adoptée par la Conférence internationale du Travail au cours de sa 96ème session qui s'est tenue à Genève le 14 juin 2007'

‡LW-CGGXODIBB-HDFIIMW‡

Le 5 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à la Convention n° 188 sur le travail dans la pêche, adoptée par la Conférence internationale du Travail au cours de sa 96ème session qui s'est tenue à Genève le 14 juin 2007'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 juin 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juin 2023.

*

‡LW-CGGXODIBB-HDFIIMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet prévoit non seulement l'assentiment à la Convention OIT n° 188 'sur le travail dans la pêche', adoptée à Genève le 14 juin 2007 par la Conférence internationale du Travail à sa 96ème session, mais aussi aux « amendements des annexes, qui seront adoptés conformément à l'article 45 de la Convention » (article 2 de l'avant-projet).

Ainsi que la section de législation 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 a formulé les observations suivantes [1] :

> « 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 [2]. 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 [3].

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Avis n° 44.028/AG donné le 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, 2007-2008, n° 4-568/1, pp. 355 à 356 ; voir aussi l'avis n° 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 et 41, observation générale n° 1.2.

[2] *Note de bas de page n° 57 de l'avis cité* : Voir les textes applicables sous le n° 23 […] plus haut.

[3] *Note de bas de page n° 58 de l'avis 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.

‡LW-CGGXODIBB-HDFIIMW‡

> Tant la Cour de cassation [4] que la section de législation du Conseil d'État [5] 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[6] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications ».

L'article 45 de la Convention OIT n° 188 précise à suffisance les limites de la possibilité d'amendement, la première condition visée ci-avant étant de ce fait remplie. Il découle de l'article 2 de l'avant-projet que la deuxième condition visée ci-avant est également remplie. L'avant-projet ne soulève dès lors aucun problème au regard de ces dispositions [7].

2. 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 Communauté française pourrait désapprouver le cas échéant.

Pour permettre au Parlement de notifier au Gouvernement 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 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.

---

[4] *Note de bas de page n° 59 de l'avis 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.

[5] *Note de bas de page n° 60 de l'avis 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).

[6] *Note de bas de page n° 61 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

[7] Voir également l'avis n° 60.537/VR donné le 23 décembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 9 juin 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', observation n° 2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 1113/1, pp. 27 à 31 ; l'avis n° 68.890/1 donné le 16 mars 2021 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention n° 188 sur le travail dans la pêche, adoptée par la Conférence internationale du Travail au cours de sa 96ème session qui s'est tenue à Genève le 14 juin 2007', observation n° 3 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2210/1, pp. 43 à 46 ; et l'avis n° 71.979/1/V donné le 16 septembre 2022 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mars 2023 'portant assentiment à la Convention n° 188 sur le travail dans la pêche, adoptée par la Conférence internationale du Travail au cours de sa 96e session à Genève le 14 juin 2007', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl-Cap., 2022-2023, n° A-642/1, pp. 10 à 13.

‡LW-CGGXODIBB-HDFIIMW‡

Pour un exemple de ce type de disposition, on se reportera au décret de la Communauté française du 14 mars 2019 'portant approbation des statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures', dont l'article 3 prévoit ce qui suit :

> « Le Gouvernement de la Communauté française notifie au Parlement dans un délai de trois mois toute proposition [d'amendement] visée à l'article 2, qui a été communiquée aux Parties par le Dépositaire.
>
> Dans un délai de six mois suivant la communication du Gouvernement de la Communauté française visée à l'alinéa 1er, le Parlement peut s'opposer à ce qu'un amendement visé à l'article 2, sorte son plein et entier effet ».

LE GREFFIER — LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE — Martine BAGUET

‡LW-CGGXODIBB-HDFIIMW‡