



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.890/1
van 16 maart 2021

avis 68.890/1
du 16 mars 2021

over

sur

een voorontwerp van wet
'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 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
96^{ème} session qui s'est tenue à
Genève le 14 juin 2007'

Op 16 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken 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 96^{ste} zitting in Genève op 14 juni 2007’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 maart 2021.

*

Le 16 février 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, 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 96^{ème} session qui s’est tenue à Genève le 14 juin 2007’.

L’avant-projet a été examiné par la première chambre le 11 mars 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Bert THYS, conseillers d’État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Chantal BAMPs, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mars 2021.

*

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 toegesplitst 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 VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet 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, alsook met de amendementen van de bijlagen die zullen worden aangenomen overeenkomstig artikel 45 van het Verdrag.

Het Verdrag heeft een gemengd karakter en betreft bevoegdheden van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in advies 60.537/VR van 23 december 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Vlaamse decreet 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’, opgemerkt:

“2. Het ontwerp voorziet niet enkel in de instemming met het Verdrag nr. 188 zelf, maar ook met ‘de amendementen van de bijlagen die zullen worden aangenomen overeenkomstig artikel 45 van het verdrag’ (artikel 2, 2°, van het ontwerp).

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 opgemerkt²:

‘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

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

² Voetnoot 1 in het geciteerde advies: 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”.

deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd³. 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 vaststelling⁴.

Zowel het Hof van Cassatie⁵ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁶ 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 van de toekomstige wijzigingen kennen⁷ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.'

In artikel 45 van het Verdrag worden de grenzen van de mogelijkheid tot amenderen voldoende aangegeven, waardoor aan de eerste hiervoor bedoelde voorwaarde is voldaan. Uit artikel 2, 2°, van het ontwerp volgt dat tevens is voldaan aan de tweede hiervoor bedoelde voorwaarde. Het ontwerp doet bijgevolg geen probleem rijzen in het licht van de hiervoor genoemde bepalingen.

3. Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van artikel 45 van het Verdrag wijzigingen in de bijlagen aangenomen kunnen worden waarmee het Vlaams Parlement het desgevallend niet eens is. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden om aan de Vlaamse Regering duidelijk te maken dat het niet kan instemmen met een bepaalde wijziging, zou het ontwerp het best aangevuld worden met een bepaling waarin voorzien wordt in de verplichting voor de Vlaamse Regering om elke wijziging van de bijlagen binnen een bepaalde termijn aan het Vlaams Parlement mee te delen.

Een voorbeeld van dergelijke bepaling kan worden gevonden in het decreet van 6 maart 2015 'houdende instemming met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende

³ Voetnoot 2 in het geciteerde advies: Voetnoot in de geciteerde tekst: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 (...).

⁴ Voetnoot 3 in het geciteerde advies: 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.

⁵ Voetnoot 4 in het geciteerde advies: 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.

⁶ Voetnoot 5 in het geciteerde advies: 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).

⁷ Voetnoot 6 in het geciteerde advies: Voetnoot in de geciteerde tekst: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010, alsmede met zijn bijlage', waarvan artikel 3 luidt:

‘Onder voorbehoud van het derde lid, zullen de aanvullende bijlagen bij het Protocol van Nagoya, die met toepassing van artikel 30, lid 2, van het Verdrag inzake biologische diversiteit, ondertekend te Rio de Janeiro op 5 juni 1992, aangenomen worden, volkomen gevolg hebben.

De Vlaamse Regering meldt elke bijlage als vermeld in het eerste lid, die aan de Partijen meegedeeld werd door de Depositaris, binnen een termijn van drie maanden aan het Vlaams Parlement.

Binnen een termijn van zes maanden na de mededeling van de Vlaamse Regering, vermeld in het tweede lid, kan het Vlaams Parlement zich ertegen verzetten dat een bijlage als vermeld in het eerste lid, volkomen gevolg zal hebben.’ ”

4. Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, ook ten aanzien van de voorliggende adviesaanvraag.

*

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 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 DE LOI

2. L'avant-projet de loi 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 96^{ème} session qui s'est tenue à Genève le 14 juin 2007, ainsi qu'aux amendements des annexes qui seront adoptés conformément à l'article 45 de la Convention.

La Convention présente un caractère mixte et concerne les compétences de l'autorité fédérale, des régions et des communautés.

EXAMEN DU TEXTE

3. Le Conseil d'État, section de législation, a souligné dans son avis 60.537/VR du 23 décembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret flamand 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 96^{ième} session' ce qui suit :

« 2. Het ontwerp voorziet niet enkel in de instemming met het Verdrag nr. 188 zelf, maar ook met 'de amendementen van de bijlagen die zullen worden aangenomen overeenkomstig artikel 45 van het verdrag' (artikel 2, 2°, van het ontwerp).

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 ²:

'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

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

² *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : 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. 4-4568 568/1, pp. 355-356, opmerking 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, opmerking nr 1.2 onder "Algemene opmerkingen".

hebben ingestemd³. 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 vaststelling⁴.

Zowel het Hof van Cassatie⁵ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁶ 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 van de toekomstige wijzigingen kennen⁷ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.'

In artikel 45 van het Verdrag worden de grenzen van de mogelijkheid tot amenderen voldoende aangegeven, waardoor aan de eerste hiervoor bedoelde voorwaarde is voldaan. Uit artikel 2, 2°, van het ontwerp volgt dat tevens is voldaan aan de tweede hiervoor bedoelde voorwaarde. Het ontwerp doet bijgevolg geen probleem rijzen in het licht van de hiervoor genoemde bepalingen.

3. Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van artikel 45 van het Verdrag wijzigingen in de bijlagen aangenomen kunnen worden waarmee het Vlaams Parlement het desgevallend niet eens is. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden om aan de Vlaamse Regering duidelijk te maken dat het niet kan instemmen met een bepaalde wijziging, zou het ontwerp het best aangevuld worden met een bepaling waarin voorzien wordt in de verplichting voor de Vlaamse Regering om elke wijziging van de bijlagen binnen een bepaalde termijn aan het Vlaams Parlement mee te delen.

Een voorbeeld van dergelijke bepaling kan worden gevonden in het decreet van 6 maart 2015 'houdende instemming met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010, alsmede met zijn bijlage', waarvan artikel 3 luidt:

³ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Voetnoot van in het de geciteerde advies tekst: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 (...).

⁴ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Voetnoot van in het de geciteerde advies 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.

⁵ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : 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.

⁶ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : 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).

⁷ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Voetnoot in de geciteerde tekst: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

‘Onder voorbehoud van het derde lid, zullen de aanvullende bijlagen bij het Protocol van Nagoya, die met toepassing van artikel 30, lid 2, van het Verdrag inzake biologische diversiteit, ondertekend te Rio de Janeiro op 5 juni 1992, aangenomen worden, volkomen gevolg hebben.

De Vlaamse Regering meldt elke bijlage als vermeld in het eerste lid, die aan de Partijen meegedeeld werd door de Depositaris, binnen een termijn van drie maanden aan het Vlaams Parlement.

Binnen een termijn van zes maanden na de mededeling van de Vlaamse Regering, vermeld in het tweede lid, kan het Vlaams Parlement zich ertegen verzetten dat een bijlage als vermeld in het eerste lid, volkomen gevolg zal hebben’ ».

4. La même observation vaut, *mutatis mutandis*, également à l’égard de la demande d’avis à l’examen.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME