



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.784/1
van 16 januari 2023

avis 72.784/1
du 16 janvier 2023

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met het Verdrag
nr. 190 betreffende geweld en
intimidatie in de wereld van
werk, aangenomen door de
Internationale
Arbeidsorganisatie in haar
108^{ste} zitting op 21 juni 2019'

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à la
Convention n° 190 sur la
violence et le harcèlement
dans le monde du travail,
adoptée par l'Organisation
internationale du travail lors
de sa 108^{ème} session le
21 juin 2019'

Op 20 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor de Gezinsbijslagen, Begroting, Openbaar Ambt en Externe betrekkingen, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Verdrag nr. 190 betreffende geweld en intimidatie in de wereld van werk, aangenomen door de Internationale Arbeidsorganisatie in haar 108^{ste} zitting op 21 juni 2019’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, 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 Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 januari 2023.

*

Le 20 décembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge des Prestations familiales, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘portant assentiment à la Convention n° 190 sur la violence et le harcèlement dans le monde du travail, adoptée par l'Organisation internationale du travail lors de sa 108^{ème} session le 21 juin 2019’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 12 janvier 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, 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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 janvier 2023.

*

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 de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie sterkt ertoe instemming te verlenen met het verdrag nr. 190 ‘betreffende geweld en intimidatie in de wereld van werk’, aangenomen door de Internationale Arbeidsorganisatie in haar honderdenachtste zitting op 21 juni 2019 (hierna: het IAO-verdrag nr. 190).

BEVOEGDHEID

3. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds opmerkte in advies 68.446/VR van 15 januari 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 30 april 2021 ‘tot instemming met het verdrag nr. 190 betreffende geweld en intimidatie in de wereld van werk, aangenomen door de Internationale Arbeidsorganisatie in haar honderdenachtste zitting op 21 juni 2019’ moet het IAO-verdrag nr. 190 worden beschouwd als een gemengd verdrag en dienen, benevens de federale overheid, ook de gemeenschappen en de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ermee in te stemmen.

VORMVEREISTEN

4.1. In advies 71.980/1/V van 16 september 2022 heeft de afdeling Wetgeving over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest houdende instemming met het IAO-verdrag nr. 190 het volgende opgemerkt:

“Krachtens artikel 37, § 1, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2021 ‘betreffende de begrotingscontrole, de begrotingsopmaak, de begrotingswijzigingen en de monitoring van de uitvoering van de begroting van de gewestelijke entiteit’ worden ‘de voorontwerpen en ontwerpen van ordonnantie, de voorontwerpen en ontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing die een impact hebben op de begroting, d.w.z. alle dossiers waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan’ aan het voorafgaandelijk advies van de Inspecteurs van Financiën onderworpen.

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

In die gevallen is in beginsel ook het voorafgaandelijke akkoord van de Minister van Begroting vereist.²

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten valt af te leiden dat ervan uitgegaan wordt dat voormelde vormvereisten te dezen niet van toepassing zijn.

De rechtstreekse of onrechtstreekse impact van het voorontwerp op de ontvangsten of de uitgaven kan echter niet zonder meer worden uitgesloten. Het IAO-verdrag nr. 190 verplicht de leden immers niet enkel tot het aannemen van bepaalde regels, maar eveneens tot het nemen van bepaalde maatregelen³ die mogelijk wel een budgettaire impact kunnen hebben.”

4.2. In de nota aan de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wordt over het voorliggende voorontwerp het volgende opgemerkt:

“Aangezien er geen rechtstreekse budgettaire impact is, zijn het advies IF en het budgettair akkoord niet vereist.”

Nochtans bevatten de artikelen 9 en 30 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ gelijkaardige verplichtingen als artikel 37, § 1, en artikel 62, § 1, van het in advies 71.980/1/V vermelde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2021. In beide gevallen zijn het voorafgaande advies van de inspecteur van Financiën en begrotingsakkoord vereist voor, onder meer, “de voorontwerpen van ordonnantie (...) waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan”.

Om dezelfde redenen als vermeld in advies 71.980/1/V moeten deze vormvoorschriften alsnog worden vervuld.

4.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5. Binnen de hiervoor aangegeven grenzen van het onderzoek zijn bij het voorontwerp geen andere opmerkingen te maken.

*

² Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Art. 62, § 1, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 december 2021.

³ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Zie bv. de artikelen 8, c), 10, b), en 11, c), van het IAO-verdrag nr. 190.

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 Commission communautaire commune soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à la Convention n° 190 'sur la violence et le harcèlement dans le monde du travail', adoptée par l'Organisation internationale du travail lors de sa cent-huitième session le 21 juin 2019 (ci-après : la convention de l'O.I.T. n° 190).

COMPÉTENCE

3. Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà relevé dans son avis 68.446/VR du 15 janvier 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 30 avril 2021 'tot instemming met het verdrag nr. 190 betreffende geweld en intimidatie in de wereld van werk, aangenomen door de Internationale Arbeidsorganisatie in haar honderdenachtste zitting op 21 juni 2019', la convention de l'O.I.T. n° 190 doit être considérée comme un traité mixte et, outre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française doivent également donner leur assentiment.

FORMALITÉS

4.1. Dans l'avis 71.980/1/V du 16 septembre 2022, la section de législation a formulé les observations suivantes sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale portant assentiment à la convention de l'O.I.T. n° 190 :

« En vertu de l'article 37, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2021 'relatif au contrôle budgétaire, à l'établissement du budget, aux modifications du budget et au monitoring de l'exécution du budget de l'entité régionale', sont soumis à l'avis préalable des Inspecteurs des Finances 'les avant-projets et projets d'ordonnance, les avant-projets et projets d'arrêté du Gouvernement et d'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision qui ont un impact sur le budget, c.-à-d. tous dossiers qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses'.

Dans ces cas, l'accord préalable du Ministre du Budget est en principe également requis ².

Il ressort des documents joints à la demande d'avis que l'on considère que les formalités susvisées ne sont pas applicables en l'espèce.

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

² Note 2 de l'avis cité : Art. 62, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2021.

On ne peut toutefois pas exclure purement et simplement l'impact direct ou indirect de l'avant-projet sur les recettes ou les dépenses. La convention O.I.T. n° 190 oblige les membres non seulement à adopter certaines règles, mais aussi à prendre certaines mesures³ susceptibles d'avoir quand même un impact budgétaire ».

4.2. La note aux membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune observe à propos de l'avant-projet à l'examen ce qui suit :

« Il n' y a pas d'impact budgétaire direct, [ce] qui fait que l'avis IF et l'accord budgétaire ne sont pas requis ».

Or, les articles 9 et 30 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget' contiennent des obligations analogues à celles des articles 37, § 1^{er}, et 62, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2021, mentionné dans l'avis 71.980/1/V. Dans les deux cas, l'avis préalable de l'inspecteur des Finances et l'accord budgétaire sont requis, notamment, pour « les avant-projets d'ordonnance [...] qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ».

Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés dans l'avis 71.980/1/V, ces formalités devront encore être accomplies.

4.3. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées 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. Dans les limites susvisées de l'examen, l'avant-projet n'appelle aucune autre observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ Note 3 de l'avis cité : Voir, par exemple, les articles 8, c), 10, b), et 11, c), de la convention de l'O.I.T. n° 190.