



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.619/1
van 28 juni 2022

avis 71.619/1
du 28 juin 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot bepaling van de opdracht, de
bevoegdheid, het statuut en de
werkingsmodaliteiten van de
regeringscommissaris en van de
plaatsvervangend
regeringscommissaris bij de
vereniging zonder winstoogmerk
Ondersteuningsfonds voor visserij
in transitie (OVIS VZW)'

un projet d'arrêté royal
'déterminant la mission, la
compétence, le statut et les
modalités de fonctionnement du
commissaire du gouvernement et
du commissaire du gouvernement
suppléant désignés auprès de
l'association sans but lucratif
Ondersteuningsfonds voor visserij
in transitie (OVIS VZW)'

Op 1 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de opdracht, de bevoegdheid, het statuut en de werkingsmodaliteiten van de regeringscommissaris en van de plaatsvervangend regeringscommissaris bij de vereniging zonder winstoogmerk Ondersteuningsfonds voor visserij in transitie (OVIS VZW)’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juni 2022.

*

Le 1^{er} juin 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘déterminant la mission, la compétence, le statut et les modalités de fonctionnement du commissaire du gouvernement et du commissaire du gouvernement suppléant désignés auprès de l'association sans but lucratif Ondersteuningsfonds voor visserij in transitie (OVIS VZW)’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 juin 2022. 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 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juin 2022.

*

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit vormt de uitvoering van artikel 112, tweede lid, van de wet van 28 april 2010 ‘houdende diverse bepalingen’. Dat lid wordt ingevoegd bij artikel 22 van het ontwerp van wet ‘betreffende visserij en verscheidene wijzigingen van het Belgisch Scheepvaartwetboek’ dat op 16 juni 2022 door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers is goedgekeurd.¹

Op grond van deze bepaling worden een regeringscommissaris en een plaatsvervangend regeringscommissaris aangesteld bij de vereniging zonder winstoogmerk Ondersteuningsfonds voor visserij in transitie (OVIS vzw), opgericht bij akte van 12 oktober 2017. Deze regeringscommissaris “oefent controle uit op het beheer en de aanwending van de federale overheidsmiddelen die de werkgevers krachtens artikel 275.4 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen via het [in het eerste lid van artikel 112] vermelde Zeevissersfonds aan deze vzw storten”.² Artikel 112, tweede lid, van de wet van 28 april 2010 draagt de Koning op om de opdracht, de bevoegdheid, het statuut en de werkingsmodaliteiten van de regeringscommissaris te bepalen.

3. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 108 van de Grondwet, waaruit de Koning de algemene bevoegdheid put om de wet uit te voeren, gelezen in samenhang met het genoemde artikel 112, tweede lid, van de wet van 28 april 2010.

De vermelding van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning in de aanhef van het ontwerp is noodzakelijk, gelet op het feit dat het ontwerp niet enkel de opdracht, de bevoegdheid, het statuut en de werking van de regeringscommissaris zelf regelt. Artikel 4 van het ontwerp regelt ook de mogelijkheid en de procedure van de nietigverklaring door de minister bevoegd voor Marien Milieu, van elke beslissing van de raad van bestuur van OVIS vzw. Deze

¹ *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2566.

² Althans in de Nederlandse tekst van die bepaling. Luidens de Franse tekst ervan oefent de regeringscommissaris controle uit “sur la gestion et l’affectation des moyens publics fédéraux que les employeurs versent à ce fonds conformément à l’article 275.4 du Code des impôts sur les revenus”. Terwijl het in de Franse tekst gaat om de storting van middelen “à ce fonds”, is er in de Nederlandse tekst sprake van de middelen die de werkgevers “via” het Zeevissersfonds aan OVIS vzw storten. De gemachtigde verklaarde over deze discordantie het volgende: “Er is inderdaad een fout in de vertaling geslopen in de Franse tekst, er zal naar een geschikte opportuniteit gezocht worden om dit zo spoedig mogelijk recht te zetten.” Uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp blijkt alvast dat de Nederlandse tekst het beste aansluit bij de beoogde doelstelling (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2566/1, 14): “In artikel 19 wordt de verplichting voorzien om een regeringscommissaris aan te stellen bij OVIS vzw. Deze recent opgerichte vzw haalt een groot deel van haar inkomsten, via het Zeevissersfonds, op basis van artikel 275.4 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen. Het Zeevissersfonds haalt ook inkomsten via deze bron en [er was] in het verleden al een regeringscommissaris voorzien om hierop toezicht te houden. Het is dan ook aangewezen om dit ook voor OVIS vzw te doen en door dit wijzigingsartikel wordt er hiervoor een rechtsbasis gecreëerd.”

regeling kan worden beschouwd als een tenuitvoerlegging van de beginselen die de wetgever in artikel 112, tweede lid, van de wet van 28 april 2010 heeft vastgesteld, om de controle op het beheer en de aanwending van de middelen door OVIS vzw te waarborgen.

Opdat het te nemen besluit effectief rechtsgrond kan vinden in artikel 112, tweede lid, van de wet van 28 april 2010, is vereist dat de bepaling waarbij dat lid wordt ingevoegd reeds in werking is getreden. Dat gebeurt, krachtens artikel 23 van het betrokken wetsontwerp, “op de eerste dag van de maand na afloop van een termijn van tien dagen te rekenen van de dag volgend op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*”. De Koning zal over de tijdige inwerkingtreding daarvan moeten waken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met wat onder randnummer 3 met betrekking tot de rechtsgrond is opgemerkt, moet de aanhef van het ontwerp aanvangen met een nieuw toe te voegen lid waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

Het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan artikel 112, tweede lid, van de wet van 28 april 2010 – dat het tweede lid dient te worden – moet worden aangevuld met de woorden “, ingevoegd bij de wet van ...”, waarbij deze laatste wet doelt op de op 16 juni 2022 door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurde wettekst, vermeld onder randnummer 2.

5. In het vijfde lid van de aanhef – dat het zesde lid dient te worden – moet uiteraard ook in de Franse tekst melding worden gemaakt van het correcte opschrift van het koninklijk besluit van 23 maart 2014 ‘déterminant la mission, la compétence, le statut et les modalités de fonctionnement du commissaire du gouvernement et du commissaire du gouvernement suppléant auprès du Fonds de sécurité d’existence ‘Zeevissersfonds’’. Dit is nu niet het geval, net zomin als in de Franse tekst van artikel 4, derde lid, van het ontwerp. De Franse tekst van het ontwerp moet op dat punt worden gecorrigeerd.

Artikel 1

6. In de Franse tekst moet uiteraard worden geschreven “auprès de l’association sans but lucratif ‘Ondersteuningsfonds voor ...’”.

Artikel 2

7. In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de regeringscommissaris bij het vervullen van zijn opdracht “over de ruimste macht” beschikt (“des pouvoirs les plus étendus”). Dergelijke ruime, nagenoeg onbepaalde omschrijving van de bevoegdheid van de regeringscommissaris lijkt niet uit te sluiten dat de ontworpen regeling op dit punt op gespannen voet komt te staan met de vrijheid van vereniging zoals die voortvloeit uit artikel 27 van de Grondwet. Deze laatste vrijheid sluit weliswaar niet uit dat in werkings- en toezichtsregels wordt voorzien ten aanzien van een vereniging die overheidssubsidies ontvangt, maar mag niet inhouden dat de inmenging in de vrijheid van vereniging onevenredig is met de door de wetgever nagestreefde doelstelling. Teneinde er geen twijfel over te laten bestaan dat zulks *in casu* niet het geval is, moet ofwel de aangehaalde omschrijving worden weggelaten in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, ofwel – op zijn minst – nader worden afgebakend.

8. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, moet worden geschreven “... via het Zeevissersfonds aan OVIS storten”.

9. Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 2, vierde lid, van het ontwerp, dat moet worden weggewerkt. De zinsnede “[i]n het kader van de uitoefening van de bevoegdheden als regeringscommissaris”, die in de Nederlandse tekst voorkomt, wordt immers niet weergegeven in de Franse tekst.

Artikel 3

10. Mede rekening houdend met de toelichting die door de gemachtigde werd verstrekt bij artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, schrijve men duidelijkheidshalve in de Nederlandse tekst van het betrokken lid: “... binnen de voorgeschreven termijn, kan door deze laatste uitstel van onderzoek gevraagd worden van de desbetreffende punten”. Op die manier wordt de Nederlandse tekst tevens in overeenstemming gebracht met wat reeds in de Franse tekst wordt bepaald.

Artikel 4

11. Ter wille van de duidelijkheid wordt in artikel 4 van het ontwerp het best steeds van het “vernietigingsberoep” (recours en annulation) en niet van het “beroep” (recours) melding gemaakt. Wat de betekening van de beslissing betreft die op het instellen van het vernietigingsberoep volgt, kan ter wille van de volledigheid worden overwogen om in artikel 4 telkens melding te maken van de betekening van de vernietiging van de beslissing of van de verwerping van het vernietigingsberoep.

12. Anders dan wat in artikel 4, vijfde lid, van het ontwerp het geval is, wordt in de Nederlandse tekst van artikel 4, vierde lid, van het ontwerp, de zinsnede “qui a introduit le recours [en annulation]” die in de Franse tekst voorkomt, niet weergegeven in de Nederlandse tekst. De Nederlandse tekst van artikel 4, vierde lid, van het ontwerp, dient op dit punt te worden aangevuld.

13. Aangezien het opschrift van het koninklijk besluit van 23 maart 2014 reeds wordt vermeld in artikel 4, derde lid, van het ontwerp, volstaat het om aan het einde van artikel 4, vijfde lid, van het ontwerp, te schrijven "... wordt ook aan de regeringscommissaris aangesteld op basis van artikel 1 van het voornoemde koninklijk besluit van 23 maart 2014 bezorgd".

Een gelijkaardige redactionele vereenvoudiging van de tekst van het ontwerp kan worden doorgevoerd in artikel 5 van het ontwerp, waarin eveneens wordt gerefereerd aan artikel 1 van het meermaals genoemde koninklijk besluit van 23 maart 2014.

*

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis pourvoit à l'exécution de l'article 112, alinéa 2, de la loi du 28 avril 2010 'portant des dispositions diverses'. Cet alinéa est inséré par l'article 22 du projet de loi 'relatif à la pêche et diverses modifications du Code belge de la Navigation', adopté le 16 juin 2022 en séance plénière de la Chambre des représentants ¹.

Sur le fondement de cette disposition, un commissaire du gouvernement et un commissaire du gouvernement suppléant sont désignés auprès de l'association sans but lucratif « Ondersteuningsfonds voor visserij in transitie » (OVIS vzw), créée par acte authentique le 12 octobre 2017. Ce commissaire du gouvernement « exerce un contrôle sur la gestion et l'affectation des moyens publics fédéraux que les employeurs versent à [cette ASBL par l'intermédiaire du « Zeevisserfonds » mentionné à l'alinéa 1^{er} de l'article 112], conformément à l'article 275.4 du Code des impôts sur les revenus » ². L'article 112, alinéa 2, de la loi du 28 avril 2010 habilite le Roi à définir la mission, la compétence, le statut et les modalités de fonctionnement du commissaire du gouvernement.

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, dont le Roi tire le pouvoir général d'exécuter les lois, combiné avec l'article 112, alinéa 2, précité, de la loi du 28 avril 2010.

Il est nécessaire de mentionner le pouvoir général d'exécution du Roi dans le préambule du projet dès lors que ce dernier ne règle pas uniquement la mission, la compétence, le statut et le fonctionnement du commissaire du gouvernement même. L'article 4 du projet règle également la possibilité, pour le ministre qui a le milieu marin dans ses attributions, d'annuler toute décision du conseil d'administration de l'OVIS vzw et la procédure y afférente. Ces dispositions peuvent être considérées comme la mise en œuvre des principes que le législateur a fixés à

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55/2566.

² Du moins dans le texte néerlandais de cette disposition. Selon son texte français, le commissaire du gouvernement exerce un contrôle « sur la gestion et l'affectation des moyens publics fédéraux que les employeurs versent à ce fonds conformément à l'article 275.4 du Code des impôts sur les revenus ». Alors que le texte français fait mention du versement de moyens « à ce fonds », le texte néerlandais fait état des moyens que les employeurs versent à l'OVIS vzw « via » le « Zeevisserfonds ». Le délégué a déclaré à propos de cette discordance ce qui suit : « Er is inderdaad een fout in de vertaling geslopen in de Franse tekst, er zal naar een geschikte opportuniteit gezocht worden om dit zo spoedig mogelijk recht te zetten ». Il ressort en tout cas de l'exposé des motifs du projet de loi que c'est le texte néerlandais qui traduirait le mieux l'objectif visé (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2566/1, p. 14) : « L'article 19 prévoit l'obligation de nommer un commissaire du gouvernement auprès d'OVIS vzw. Cette ASBL récemment constituée tire une grande partie de ses ressources, par l'intermédiaire du Zeevisserfonds, sur la base de l'article 275.4 du Code des impôts sur les revenus. Le Zeevisserfonds tire également des ressources via cette source et un commissaire du gouvernement a déjà été prévu dans le passé pour exercer une surveillance. Il s'indique dès lors de le faire également pour OVIS vzw et cet article de modification crée une base légale à cet effet ».

l'article 112, alinéa 2, de la loi du 28 avril 2010, pour garantir le contrôle sur la gestion et l'affectation des moyens par l'OVIS vzw.

Pour que l'arrêté envisagé puisse effectivement trouver son fondement juridique dans l'article 112, alinéa 2, de la loi du 28 avril 2010, il est requis que la disposition qui insère cet alinéa soit déjà entrée en vigueur. Selon l'article 23 du projet de loi concerné, cette entrée en vigueur intervient « le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour après sa publication au *Moniteur belge* ». Le Roi devra veiller à ce que la disposition concernée entre en vigueur à temps.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu des observations formulées au point 3 à propos du fondement juridique, on ajoutera au début du préambule du projet un nouvel alinéa visant l'article 108 de la Constitution.

On complètera l'alinéa du préambule qui fait référence à l'article 112, alinéa 2, de la loi du 28 avril 2010 – qui doit devenir le deuxième alinéa – par les mots « , inséré par la loi du ... », cette dernière loi visant le texte de loi adopté le 16 juin 2022 en séance plénière de la Chambre des représentants, mentionné au point 2.

5. Au cinquième alinéa du préambule – qui doit devenir le sixième alinéa – le texte français doit de toute évidence également mentionner l'intitulé correct de l'arrêté royal du 23 mars 2014 'déterminant la mission, la compétence, le statut et les modalités de fonctionnement du commissaire du gouvernement et du commissaire du gouvernement suppléant auprès du Fonds de sécurité d'existence « Zeevissersfonds »'. Ce qui n'est pas le cas actuellement, pas plus que pour le texte français de l'article 4, alinéa 3, du projet. Le texte français du projet doit être rectifié sur ce point.

Article 1^{er}

6. On écrira évidemment dans le texte français « auprès de l'association sans but lucratif 'Ondersteuningsfonds voor ...' ».

Article 2

7. L'article 2, alinéa 2, du projet précise que le commissaire du gouvernement dispose « des pouvoirs les plus étendus » (« over de ruimste macht ») pour remplir sa mission. Cette définition large, quasi indéterminée, de la compétence du commissaire du gouvernement ne paraît pas exclure que la disposition en projet se heurte sur ce point à la liberté d'association, consacrée par l'article 27 de la Constitution. Si cette dernière liberté n'exclut certes pas que des modalités de fonctionnement et de contrôle soient prévues à l'égard d'une association subventionnée par les

pouvoirs publics, elle ne peut cependant pas impliquer que l'ingérence dans la liberté d'association soit disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur. Afin de ne laisser subsister aucun doute sur le fait que tel n'est pas le cas en l'espèce, la définition précitée doit être omise à l'article 2, alinéa 2, du projet, ou – à tout le moins – être mieux circonscrite.

8. À la fin du texte néerlandais de l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, il y a lieu d'écrire « ... via het Zeevisserijfonds aan OVIS storten ».

9. Il y a une discordance entre les textes français et néerlandais de l'article 2, alinéa 4, du projet; il convient d'y remédier. En effet, le segment de phrase « [i]n het kader van de uitoefening van de bevoegdheden als regeringscommissaris », qui figure dans le texte néerlandais, est sans équivalent dans le texte français.

Article 3

10. Dans un souci de clarté, compte tenu notamment des précisions fournies par le délégué à propos de l'article 3, alinéa 2, du projet, on écrira dans le texte néerlandais de l'alinéa concerné : « ... binnen de voorgeschreven termijn, kan door deze laatste uitstel van onderzoek gevraagd worden van de desbetreffende punten ». Ainsi, le texte néerlandais du projet sera également mis en conformité avec ce que prévoit déjà le texte français.

Article 4

11. Dans un souci de clarté, mieux vaudrait que l'article 4 du projet fasse toujours mention du « recours en annulation » (vernietigingsberoep) et non du « recours » (beroep). En ce qui concerne la notification de la décision qui suit l'introduction du recours en annulation, on pourrait envisager, dans un souci d'exhaustivité, que l'article 4 fasse chaque fois mention de la notification de l'annulation de la décision ou du rejet du recours en annulation.

12. Contrairement à l'article 4, alinéa 5, du projet, le segment de phrase « qui a introduit le recours [en annulation] » figurant dans le texte français de l'article 4, alinéa 4, du projet, est sans équivalent dans le texte néerlandais. Le texte néerlandais de l'article 4, alinéa 4, du projet devra être complété sur ce point.

13. Dès lors que l'article 4, alinéa 3, du projet mentionne déjà l'intitulé de l'arrêté royal du 23 mars 2014, il suffit d'écrire à la fin de l'article 4, alinéa 5, du projet « ... est également adressée au commissaire du gouvernement désigné sur la base de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 23 mars 2014 précité ».

Une simplification rédactionnelle analogue du texte du projet peut être opérée à l'article 5 du projet, qui fait également référence à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 23 mars 2014 précité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME