KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 27e november 1985 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen ter aanpassing van de Belgische zeevisserij aan de evolutie van het internationaal visserijgebeuren", heeft de 2e december 1985 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture,le 27 novembre 1985, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "prévoyant des mesures en vue de l'adaptation de la pêche maritime belge à l'évolution qui caractérise cette pêche sur le plan international", a donné le 2 décembre 1985 l'avis suivant :

Gelet op de korte termijn waarin om advies wordt verzocht, beperkt de Raad van State zich tot de hiernavolgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe te bepalen onder welke voorwaarden de Minister van Landbouw de deelneming van het Rijk kan toezeggen in onderzoeksprojecten die op privé-initiatief worden uitgevoerd en die gericht zijn op "de aanpassing van de Belgische zeevisserij aan de zich wijzigende omstandigheden".

De ontworpen regeling, die in de plaats moet komen van die vastgesteld in het koninklijk besluit van 5 mei 1973 (houdende maatregelen ter aanpassing van de Belgische zeevisserij aan de evolutie van het internationaal visserijgebeuren), blijkt in grote lijnen als volgt te kunnen worden geschetst :

- om in aanmerking te komen voor de deelneming van het Rijk moeten de projecten één of meerdere van de zeven in het ontwerp-besluit limitatief opgesomde oogmerken tot voorwerp hebben en moeten ze aan de Minister worden voorgelegd door een erkende (1) producentenorganisatie van reders ter zeevisserij;

.../...

---

(1) Bedoeld wordt de erkenning welke wordt verleend op grond van de verordening (EEG) nr. 105/76 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 januari 1976 betreffende de erkenning van de producentenorganisaties in de visserijsector.

Tot nog toe werd in België slechts één producentenorganisatie erkend, nl. de Samenwerkende Vennootschap Rederscentrale te Oostende.

- over die projecten, die in het ontwerp "gemeenschappelijke akties" worden genoemd, wordt advies uitgebracht door een adviescommissie waarin vertegenwoordigers zetelen zowel van de overheid, als van de betrokken bedrijfstak (werkgevers en werknemers);

- brengt de adviescommissie gunstig advies uit, dan wordt het project ter goedkeuring aan de Minister overgelegd;

- wanneer de Minister er zijn instemming mee betuigt, wordt over de uitvoering van het project met de betrokken reders een overeenkomst gesloten, waarin inzonderheid zal worden bepaald waaruit de deelneming van het Rijk zal bestaan;

- het toezicht op de uitvoering van het project en de rapportering over de resultaten ervan worden toevertrouwd aan een "beheerscomité" dat door de adviescommissie wordt aangeduid en dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Dienst voor de Zeevisserij en vertegenwoordigers van de betrokken bedrijfstak.

2. De leesbaarheid - en derhalve de bruikbaarheid - van de ontworpen regeling zouden in aanzienlijke mate worden verbeterd indien het ontwerp logischer werd opgebouwd, inzonderheid door de volgorde van de artikelen af te stemmen op het hiervoren weergegeven schema.

.../...

3. Uit een vergelijking van de Nederlandse tekst met de Franse tekst van het ontwerp-besluit, en van de ontworpen regeling met die vastgesteld bij het voornoemde koninklijk besluit van 5 mei 1973, blijkt dat ook weinig zorg werd besteed aan de eigenlijke redactie van het ontwerp :

- zo ontbreekt in de Franse tekst van artikel 3 de vermelding van "... eventueel aan te stellen deskundigen ...";

- zoals werd bevestigd door de gemachtigde ambtenaar, moet in artikel 4, tweede lid, ook een vertegenwoordiger van de Bedrijfsraad voor de Zeevisserij als lid van de adviescommissie worden opgenomen;

- in de Nederlandse tekst van artikel 5, eerste lid, ontbreekt de tegenhanger van de "(représentant) de la Station de Recherches de l'Etat pour la Pêche maritime".

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Aangezien het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen niet de rechtsgrond vormt

.../...

van het ontwerp-besluit, behoort de verwijzing naar dat koninklijk besluit, in het tweede lid van de aanhef, te worden geschrapt.

Gelet op het bepaalde in artikel 24 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, dient in het derde lid van de aanhef de datum te worden vermeld waarop de Minister van Begroting zijn akkoord heeft gegeven.

Artikelen 1 tot 3.

Luidens artikel 1 kan de Minister tot wiens bevoegdheid de landbouw (lees : de zeevisserij) behoort :

1° de organisatie aanmoedigen van "gemeenschappelijke akties" die één of meerdere van de opgesomde oogmerken tot voorwerp hebben;

2° binnen de grenzen van de op de begroting uitgetrokken kredieten, tussenkomen in de lasten van die "gemeenschappelijke akties".

Luidens artikel 2 wordt met "gemeenschappelijke aktie" bedoeld : "elk ontwerp, uitgaande van een officieel erkende Belgische producentenorganisatie van reders ter zeevisserij ... dat, na gunstig te zijn geadviseerd door de bij artikel 4 bedoelde commissie, wordt goedgekeurd

.../...

door de Minister, en dat tot doel heeft met behulp van één of meer vissersvaartuigen, één van de in artikel 1, 1°, gestelde oogmerken te verwezenlijken".

Luidens artikel 3 ten slotte bestaat de "bijdrage" (van de Staat) in de gemeenschappelijke acties met name uit :

- het advies van het Rijksstation voor Zeevisserij;
- het ter beschikking stellen van ter zake gespecialiseerd personeel;
- het bekostigen van de activiteit van dit personeel en van eventueel aan te stellen deskundigen, meer bepaald van hun verplaatsing(en) in het kader van die acties;
- het aanschaffen, plaatsen en eventueel demonteren van benodigde apparatuur, vistuig en andere visserij-uitrusting;
- de schadeloosstelling van reders, schippers en bemanningsleden van de vaartuigen, die aan de acties deelnemen, voor de winst- en loonderving die voor hen eruit kan voortvloeien.

+

De in het ontwerp-besluit gevolgde werkwijze die erin bestaat de deelneming van het Rijk in de bedoelde onderzoeksprojecten nu eens te omschrijven als "aanmoe-

.../...

digen" (artikel 1, 1°), dan weer als "tussenkomen" (artikel 1, 2°) of nog als "bijdrage" (artikel 3) kan slechts aanleiding geven tot verwarring en dient derhalve te worden vermeden.

Verder is het niet gebruikelijk - want nodeloos omslachtig - in een relatief korte tekst, zoals het ontwerp-besluit, de gehanteerde begrippen in een afzonderlijk artikel te definiëren.

Wanneer men toch dat procédé toepast, dient logischerwijze de definitie van een begrip te worden opgenomen in een bepaling die voorafgaat aan de tekst waarin het begrip wordt gebruikt.

Wat overigens de definitie van "gemeenschappelijke aktie" betreft, moet erop worden gewezen dat het gunstig adviseren door de commissie en de goedkeuring door de Minister, niet in die definitie thuishoren en dat bijvoorbeeld in artikel 4 sprake is niet van "gemeenschappelijke aktie", maar van "ontwerp".

Het ware veel eenvoudiger en duidelijker de bepalingen van de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp-besluit op te nemen in één enkel artikel.

In een eerste paragraaf van dat artikel zou kunnen worden bepaald dat de Minister tot wiens bevoegdheid de zeevisserij behoort, onder de voorwaarden bepaald in het ontwerp-besluit en binnen de perken van de daartoe op de begroting uitgetrokken kredieten, de deelneming van het Rijk

.../...

kan toezeggen in onderzoeksprojecten die hem worden voorgelegd door de erkende Belgische producentenorganisatie der reders ter zeevisserij en die tot voorwerp hebben, met behulp van één of meer vissersvaartuigen, één of meerdere van de oogmerken te verwezenlijken welke opgesomd worden in artikel 1, 1°, van het ontwerp.

In een paragraaf 2 van dat artikel 1 kan dan worden bepaald dat de deelneming van het Rijk onder meer kan bestaan uit de in artikel 3 vermelde medewerking van rijksdiensten en financiële bijdragen.

Artikel 4.

Luidens het eerste lid van dit artikel moet "elk ontwerp om in aanmerking te komen van het bepaalde in artikel 1, door de Minister goedgekeurd worden op advies van een adviescommissie, hierna genoemd de Adviescommissie "Visserijprojekten"".

In het tweede lid wordt de samenstelling van de adviescommissie bepaald.

Luidens het derde lid wordt het secretariaat van de adviescommissie door een ambtenaar van de Dienst voor de Zeevisserij waargenomen.

+

.../...

De bepaling van het eerste lid luidens welke de adviescommissie "hierna ... de Adviescommissie "Visserij-projecten" (wordt genoemd)" is totaal overbodig, vermits verder in het ontwerp-besluit die benaming niet meer wordt gebruikt.

Ook de bepaling van het tweede lid luidens welke de leden van de adviescommissie door de Minister van Landbouw worden benoemd, dient te worden geschrapt : die leden zijn immers ofwel ambtenaren van onder de bevoegdheid van de Minister van Landbouw ressorterende diensten die aan de hand van hun in het ontwerp-besluit vermelde graad en ambt kunnen worden geïdentificeerd, ofwel vertegenwoordigers van andere overheidsdiensten of van privé-organisaties waarvan bezwaarlijk kan worden aangenomen dat hun vertegenwoordigers door de Minister van Landbouw zouden worden aangewezen.

Het is de Raad van State verder niet duidelijk waarom als "waarnemer" ook een afgevaardigde wordt aangewezen van de "projekt-promotor", die volgens artikel 2 van het ontwerp de officieel erkende producentenorganisatie van reders ter zeevisserij is : luidens het tweede lid, vierde streepje, a), van artikel 4, zijn immers reeds drie reders die optreden als afgevaardigden van die producentenorganisatie effectief lid van de commissie.

Ten slotte dient erop gewezen dat uit het eerste lid niet duidelijk blijkt dat een project slechts voor deelneming van het Rijk in aanmerking komt, wanneer de commissie er een "gunstig" advies over uitbrengt, terwijl zulks nochtans de bedoeling van de Regering blijkt te zijn zoals kan worden afgeleid uit artikel 2 van het ontwerp.

.../...

Artikel 5.

Luidens dit artikel wordt door de adviescommissie een "beheerscomité" aangeduid dat, na goedkeuring van een project door de Minister, "projektcontracten (sluit) met de deelnemende rederijen en ... voorts belast (wordt) met de uitvoering van/en de controle op de in artikel 1 vermelde akties, en met het opstellen van een technisch rapport na beëindiging van het projekt".

Aangezien luidens het eerste lid "de aan het projekt deelnemende reders" deel uitmaken van dat "beheerscomité", is het ondenkbaar dat het comité, namens het Rijk, contracten zou sluiten met de "deelnemende rederijen". Dergelijke contracten, waarin onder meer zal worden bepaald waaruit de deelneming van het Rijk zal bestaan, dienen vanzelfsprekend door de Minister of door een daartoe gemachtigde ambtenaar te worden gesloten.

De opdracht van het comité blijkt voor het overige geen beheersopdracht te zijn, doch een toezichts- of controleopdracht. Het ware daarom wellicht verkieslijk het de benaming "toezichtscomité" te geven.

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat limitera son avis aux observations qui suivent.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet de déterminer à quelles conditions le Ministre de l'Agriculture peut promettre une participation de l'Etat aux projets de recherche qui sont mis en oeuvre à l'initiative du secteur privé et qui visent à "l'adaptation de la pêche maritime belge aux circonstances en cours d'évolution".

La réglementation en projet, qui est appelée à se substituer à celle de l'arrêté royal du 5 mai 1973 (prévoyant des mesures en vue de l'adaptation de la pêche maritime belge à l'évolution qui caractérise cette pêche sur le plan international), semble pouvoir, dans les grandes lignes, se résumer comme suit :

- pour qu'ils puissent entrer en ligne pour une participation de l'Etat, les projets doivent poursuivre un ou plusieurs des sept objectifs énumérés limitativement dans l'arrêté en projet et être soumis au Ministre par une organisation reconnue (1) de producteurs-armateurs à la pêche maritime;

.../...

---

(1) Il s'agit en l'occurrence de la reconnaissance qui est accordée sur la base du règlement (CEE) n° 105/76 du Conseil des Communautés européennes du 19 janvier 1976 relatif à la reconnaissance des organisations de producteurs dans le secteur de la pêche.
En Belgique, une seule organisation de producteurs a été reconnue à ce jour, à savoir la société coopérative "Rederscentrale" à Ostende.

- les projets, que l'arrêté en projet qualifie d' "actions communes", font ensuite l'objet d'un avis à émettre par une commission consultative composée de représentants de l'autorité et du secteur d'activité concerné (employeurs et travailleurs);

- si l'avis de la commission consultative est favorable, le projet est soumis à l'approbation du Ministre;

- si le Ministre marque son accord sur le projet, il est conclu avec les armateurs concernés une convention relative à son exécution, qui doit notamment déterminer en quoi consistera la participation de l'Etat;

- un "comité de gestion" désigné par la commission consultative et composé de représentants du Service de la Pêche maritime et de représentants du secteur d'activité concerné est chargé de contrôler l'exécution du projet et d'établir un rapport au sujet du résultat des actions.

2. La lecture de la réglementation en projet et, par suite, sa mise en pratique seraient grandement facilitées si on lui donnait une structure plus logique, plus particulièrement en en ordonnant les divers articles selon le schéma indiqué ci-dessus.

3. La double comparaison entre les versions française et néerlandaise de l'arrêté en projet et entre la réglementation envisagée et celle de l'arrêté royal du 5 mai 1973 précité est également révélatrice du peu de soin qui a été apporté à la rédaction proprement dite du projet :

.../...

- ainsi, le texte français de l'article 3 omet de mentionner " ... les éventuels experts qui doivent être désignés ...";

- comme le fonctionnaire délégué l'a confirmé, la commission consultative visée à l'article 4, alinéa 2, doit également compter parmi ses membres un représentant du Conseil professionnel de la Pêche maritime;

- à l'article 5, alinéa ler, le membre de phrase "de la Station de Recherches de l'Etat pour la Pêche maritime" n'a pas d'équivalent dans le texte néerlandais.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule.

L'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subsides ne constituant pas le fondement légal de l'arrêté en projet, il convient de supprimer l'alinéa 2 du préambule, qui fait référence à cet arrêté royal.

Eu égard aux dispositions de l'article 24 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, il y a lieu de mentionner dans l'alinéa 3 du préambule la date à laquelle le Ministre du Budget a donné son accord.

Articles 1er à 3.

L'article 1er dispose que le Ministre qui a l'agriculture (lire : la pêche maritime) dans ses attributions peut :

1° encourager l'organisation d'"actions communes" ayant pour objet un ou plusieurs des objectifs énumérés;

2° intervenir financièrement dans les coûts de ces "actions communes" dans les limites des crédits ouverts au budget.

.../...

Aux termes de l'article 2, l'"action commune" s'entend de "tout projet émanant d'une organisation belge de producteurs-armateurs à la pêche maritime, officiellement reconnue ..., qui, ayant obtenu un avis favorable de la commission visée à l'article 4, est approuvé par le Ministre, et qui vise la réalisation à l'aide d'un ou de plusieurs bateaux de pêche, d'un des objectifs énumérés à l'article 1er, 1°".

L'article 3 enfin prévoit que la "contribution" (de l'Etat) aux actions communes comprend notamment :

- l'avis donné par la Station de recherches de l'Etat pour la pêche maritime;

- la mise à la disposition de personnel compétent;

- la rémunération de l'activité de ce personnel et, le cas échéant, des experts qui seront désignés, plus particulièrement le remboursement de leurs frais de déplacement dans le cadre de ces actions;

- l'achat, le placement et éventuellement le démontage des appareils nécessaires, des engins de pêche et de tout autre équipement pour la pêche;

- l'indemnisation des armateurs, des capitaines et de l'équipage des bateaux qui participent à ces actions, afin de les dédommager du manque à gagner et des pertes de salaire qui pourraient en découler.

+

.../...

L'arrêté en projet désigne la participation de l'Etat aux projets de recherche visés tantôt par le vocable "encourager" (article 1er, 1°), tantôt par les termes "intervenir (financièrement)" (article 1er, 2°), tantôt par le mot "contribution" (article 3). Ce procédé ne peut qu'engendrer la confusion et est dès lors à proscrire.

En outre, dans un texte relativement court, comme celui de l'arrêté en projet, il n'est pas d'usage - car cela compliquerait inutilement les choses - de définir dans un article distinct les diverses notions utilisées.

Si ce procédé est néanmoins appliqué, la logique commande que la définition de telle ou telle notion figure dans une disposition qui précède le texte où cette notion est utilisée.

Par ailleurs, en ce qui concerne la définition de l'"action commune", il y a lieu de signaler que l'avis favorable de la commission et l'approbation du Ministre n'ont pas leur place dans cette définition et qu'à l'article 4, par exemple, il ne s'agit pas d'"action commune" mais de "projet".

Il serait bien plus simple et plus clair de réunir en un seul article les dispositions des articles 1er à 3 de l'arrêté en projet.

Le premier paragraphe de cet article pourrait disposer que le Ministre qui a la pêche maritime dans ses attributions peut, aux conditions prévues par l'arrêté en projet et dans les limites des crédits ouverts à cet effet au budget, promettre la participation de l'Etat à des projets de recherche qui lui sont soumis par l'organisation belge reconnue de producteurs-armateurs à la pêche maritime et qui ont pour objet de réaliser, à l'aide d'un ou de plusieurs bateaux de pêche, un ou plusieurs des objectifs énumérés à l'article 1er, 1°, du projet.

Un deuxième paragraphe de cet article 1er pourrait alors disposer que la participation de l'Etat peut comporter notamment la coopération de services de l'Etat et les contributions financières visées à l'article 3 du projet.

Article 4.

L'alinéa 1er de cet article dispose que "tout projet doit, pour l'application des dispositions (de l')article 1er, être approuvé par le Ministre sur avis d'une commission consultative, nommée ci-après la Commission consultative "Projets de pêche"".

L'alinéa 2 fixe la composition de cette commission consultative.

L'alinéa 3 prévoit que le secrétariat de la commission consultative est assuré par un fonctionnaire du Service de la Pêche maritime.

+

La disposition de l'alinéa 1er, selon laquelle la commission consultative est "nommée ci-après la Commission consultative "Projets de pêche"" est parfaitement superflue, cette dénomination n'étant plus utilisée dans la suite de l'arrêté en projet.

.../...

Il convient aussi de supprimer la disposition de l'alinéa 2 selon laquelle les membres de la commission consultative sont nommés par le Ministre de l'Agriculture : en effet, ces membres sont soit des fonctionnaires qui appartiennent à des services relevant de la compétence du Ministre de l'Agriculture et qui sont identifiables au moyen de leur grade et de leurs fonctions indiqués dans l'arrêté en projet, soit des représentants d'autres services publics ou d'organisations privées, dont on peut difficilement admettre qu'il appartiendrait au Ministre de l'Agriculture de désigner les représentants.

En outre, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi le Ministre désignerait aussi comme "observateur", un délégué du "promoteur du projet", qui est, selon l'article 2 du projet, l'organisation officiellement reconnue de producteurs-armateurs à la pêche maritime : en effet, l'article 4, alinéa 2, quatrième tiret, a), dispose déjà que trois armateurs sont membres effectifs de la commission en tant que délégués de cette organisation de producteurs.

Il convient de signaler enfin que l'alinéa 1er ne fait pas apparaître clairement qu'un projet ne peut bénéficier de la participation de l'Etat que s'il a obtenu un avis "favorable" de la commission, alors qu'il est permis d'inférer de l'article 2 du projet que telle est l'intention du Gouvernement.

.../...

Article 5.

Cet article dispose que la commission consultative désigne un "comité de gestion" qui, après approbation du projet par le Ministre, "conclut des contrats avec les armateurs participant au projet, et est chargé en outre de l'exécution et du contrôle des actions communes visées à l'article ler, ainsi que de la rédaction d'un rapport technique après l'achèvement de chaque action".

Comme, aux termes de l'alinéa ler, "les armateurs qui participent au projet" font partie du "comité de gestion", il est inconcevable que ce comité conclurait des contrats, au nom de l'Etat, avec les "armateurs participant au projet". De tels contrats, qui stipuleront notamment en quoi consistera la participation de l'Etat, doivent évidemment être conclus par le Ministre ou par un fonctionnaire délégué à cet effet.

Pour le surplus, il semble que la mission du comité ne soit pas une mission de gestion, mais une mission de surveillance ou de contrôle. Cela étant, il serait sans doute préférable de lui donner la dénomination de "comité de surveillance".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, toegevoegd griffier,
Madame : greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, eerste auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.