

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.030/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 december 2006 door de Minister van Consumentenzaken en de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie, toegevoegd aan de Minister van Begroting en Consumentenzaken, verzocht hen, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement van de Regering op het ontwerp van wet "houdende diverse (niet-dringende) bepalingen" (bevordering van labels ter aanmoediging van duurzame productie- en consumptiepatronen), heeft op 16 januari 2007 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde amendement strekt er in hoofdzaak toe een stichting van openbaar nut op te richten, in de zin van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, en dit op gezamenlijk initiatief van de ministers die bevoegd zijn voor leefmilieu, economische zaken, justitie, duurzame ontwikkeling en sociale economie.

De stichting heeft als doel de bevordering van labels ter aanmoediging van duurzame productie- en consumptiepatronen, in het bijzonder van:

- het Europese milieukeurmerk ingesteld bij verordening (EG) nr. 1980/2000 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juli 2000 inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren (of gelijkwaardige nationale labels);
- het label voor sociaal verantwoorde productie, geregeld bij de wet van 27 februari 2002 ter bevordering van sociaal verantwoorde productie;
- door een derde onafhankelijke partij gecontroleerde labels ter bevordering van eerlijke handel, van biologische landbouw, van duurzaam bosbeheer en van duurzame visvangst, en dit,

door het ontwikkelen en ondersteunen van een geïntegreerde aanpak van de sociaal en ecologisch verantwoorde productie met het oog op een duurzame ontwikkeling.

Hiertoe wordt de wijziging beoogd van de wetten van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een comité voor het toekennen van het Europese milieukeurmerk en van 27 februari 2002 ter bevordering van sociaal verantwoorde productie.

ALGEMENE OPMERKING

2. Luidens het ontworpen artikel 2 van de voornoemde wet van 14 juli 1994 (artikel x + 2) en het ontworpen artikel 6 van de voornoemde wet van 27 februari 2002 (artikel x + 9), wordt een stichting opgericht, in de zin van de reeds eerder genoemde wet van 27 juni 1921. Het ontworpen artikel 2, 9°, van de voornoemde wet van 27 februari 2002 bepaalt dat de stichting een stichting van openbaar nut is (artikel x + 6).

Naar luid van artikel 27 van de voornoemde wet van 27 juni 1921 wordt een stichting opgericht door een rechtshandeling van één of meer natuurlijke personen of rechtspersonen waarbij een vermogen wordt aangewend ter verwezenlijking van een bepaald belangeloos doel. De stichting moet op straffe van nietigheid worden opgericht bij authentieke akte. Zij kan worden erkend als zijnde van openbaar nut indien zij gericht is op de verwezenlijking van een werk van filantropische, levensbeschouwelijke, religieuze, wetenschappelijke, artistieke, pedagogische of culturele aard.

De vraag rijst dan ook of de stichting, zoals geconcipieerd in het ontwerp, wel verenigbaar is met de rechtsfiguur van de stichting die de wetgever met de wet van 27 juni 1921 voor ogen heeft gehad en of de stichting te dezen de aangepaste rechtsfiguur is voor hetgeen de stellers van het ontwerp in werkelijkheid beogen.

2.1. Zoals hiervoor uiteengezet, wordt in de voornoemde wetten van 14 juli 1994 en van 27 februari 2002 het doel van de stichting omschreven, wordt de stichting gemachtigd alle rechtshandelingen te stellen tot verwezenlijking van haar doelstelling en wordt bepaald dat het vermogen van de stichting onder meer wordt gevormd door een jaarlijkse dotatie ten laste van de algemene uitgavenbegroting.

Verder wordt de stichting belast met het bevorderen van labels ter aanmoediging van duurzame productie- en consumptiepatronen, in het bijzonder van het Europees milieukeurmerk en het label voor sociaal verantwoorde productie.

De stichting zal instaan voor de toekenning van die labels en zal daartoe de bevoegdheid overnemen van, enerzijds, het Comité voor de toekenning van het Europese milieukeurmerk, en, anderzijds, de minister bevoegd voor economische zaken ⁽¹⁾. Zowel het comité voor de toekenning van het Europese milieukeurmerk als het comité voor sociaal verantwoorde productie blijven behouden als adviesorgaan van de stichting. De stichting zal nauw moeten samenwerken met die comités en zal het secretariaat van die comités dienen te verzorgen, waarbij ze alle kosten ten hare laste dient te nemen. Ook zal de stichting moeten instaan voor de coördinatie van de activiteiten van het comité voor de toekenning van het Europese milieukeurmerk met die van het comité voor sociaal verantwoorde productie.

Daarnaast wordt de stichting ermee belast het verslag op te stellen dat de minister bevoegd voor economische zaken dient voor te leggen aan de federale Wetgevende Kamers over de toepassing van de voornoemde wet van 27 februari 2002.

2.2. In tegenstelling met wat bepaald is in artikel 28 van de voornoemde wet van 27 juni 1921, zal het statutair doel waarvoor de stichting wordt opgericht, reeds bij wet zijn bepaald (artikelen x + 2 en x + 9).

Ook wordt reeds in de wet voorzien, en dit in tegenstelling met het bepaalde in de artikelen 27 en 29 van de wet van 27 juni 1921, dat de stichting een stichting van openbaar nut is (artikel x + 6) ⁽²⁾.

Verder lijkt het moeilijk verzoenbaar met het gegeven dat een stichting rechtspersoonlijkheid heeft ⁽³⁾, dat de wet onder meer zou bepalen dat de stichting alle

⁽¹⁾ Overeenkomstig artikel 3, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 27 februari 2002 wordt het label voor sociaal verantwoorde productie toegekend door de minister tot wiens bevoegdheid de economische zaken behoren op bindend advies van het comité voor sociaal verantwoorde productie.

⁽²⁾ Het is trouwens zeer de vraag of het doel van de stichting, zoals omschreven in het amendement kan worden beschouwd als één van de mogelijke "te verwezenlijken werken" opgesomd in artikel 27, vierde lid, van de wet van 27 juni 1921. Het geformuleerde doel lijkt immers moeilijk te passen in de in de wet opgesomde werken (vgl. met de opmerking die de inspecteur van financiën dienaangaande heeft geformuleerd in zijn advies van 23 oktober 2006 voor de Minister van Leefmilieu.

⁽³⁾ Zie o.m. de artikelen 27 en 29 van de hoger voornoemde wet van 27 juni 1921.

rechtshandelingen mag stellen tot verwezenlijking van haar doelstelling en dit zelfs nader specificeert (artikelen x + 2 en x + 9).

Ten slotte is het niet duidelijk of er wel een voorafbestaand vermogen wordt aangewend ter verwezenlijking van het doel van de stichting, in de zin van artikel 27 van de wet van 27 juni 1921.

Er moet dan ook worden vastgesteld dat de Regering met het ontwerp, afwijkt van de rechtsfiguur van de stichting, zoals vervat in de wet van 27 juni 1921.

2.3. De stellers van het ontwerp dienen er zich ook van bewust te zijn dat de stichting niet de aangepaste rechtsfiguur is voor hetgeen zij beogen.

In de zin van de voornoemde wet van 27 juni 1921 is een stichting een rechtspersoon waarop de Regering slechts een (beperkt) recht van toezicht heeft. De Regering mag in het beheer van de stichting niet tussenbeide komen noch haar beslissingen wijzigen of vernietigen ⁽⁴⁾.

Nu aan de stichting de bevoegdheid wordt toegekend om onder meer het Europese milieukeurmerk te verlenen, kan worden betwijfeld of met de figuur van de stichting, België als lidstaat volledig uitvoering geeft aan de verplichting vervat in artikel 14, lid 2, c), van de voornoemde verordening (EG) nr. 1980/2000 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juli 2000, naar luid waarvan de lidstaten erop toezien dat de bevoegde instanties, *in casu* zou dit de stichting zijn, de bepalingen van de verordening correct toepassen.

⁽⁴⁾ Vgl. met de figuur van de instelling van openbaar nut onder de vorige versie van de wet van 27 juni 1921 (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, 1999, nr. 59).

In het ontwerp zijn immers geen bepalingen opgenomen die enig toezicht regelen in dat verband. Een dergelijk toezicht zou trouwens niet verenigbaar zijn met het statuut van een stichting. Dit sluit dan ook uit dat, niettegenstaande dit de intentie zou zijn vanwege de stellers, zoals de gemachtigde heeft meegedeeld, in de statuten een hoofdstuk betreffende het toezicht kan worden opgenomen waarin zou worden bepaald dat "de stichting onderworpen is aan het toezicht van de minister tot wiens bevoegdheid het Europees Ecolabel ressorteert, de minister tot wiens bevoegdheid het label ter bevordering van een sociaal verantwoorde productie ressorteert en van de minister tot wiens bevoegdheid duurzame ontwikkeling ressorteert", en waarbij dit toezicht zou worden uitgeoefend "door de aanstelling van een regeringscommissaris".

2.4. De conclusie is dan ook dat met de ontworpen regeling op verschillende plaatsen wordt afgeweken van de bepalingen van de voornoemde wet van 27 juni 1921 en de stichting in ruime mate aan een inmenging van overheidswege zal worden onderworpen waardoor de figuur van de stichting wordt gedenatureerd.

De stellers van het ontwerp zullen daarom de ontworpen regeling aan een nieuw onderzoek dienen te onderwerpen en zullen moeten nagaan of niet veeleer een adequatere rechtsfiguur moet worden gekozen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 42.030/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la Consommation et la Secrétaire d'État au Développement durable et à l'Économie sociale, adjointe au Ministre du Budget et de la Protection de la Consommation, le 27 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'amendement du Gouvernement sur le projet de loi "portant des dispositions diverses (non-urgentes)" (promotion des labels encourageant des modes de production et de consommation durables), a donné le 16 janvier 2007 l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. L'amendement soumis pour avis entend essentiellement créer une fondation d'utilité publique au sens de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, et ce à l'initiative conjointe des ministres qui ont l'environnement, les affaires économiques, la justice, le développement durable et l'économie sociale dans leurs attributions.

La fondation a pour but la promotion des labels encourageant des modes de production et de consommation durables, et en particulier:

- du label écologique européen instauré par le règlement (CE) n° 1980/2000 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 17 juillet 2000 établissant un système communautaire révisé d'attribution du label écologique (ou de labels nationaux équivalents);
- du label pour la production socialement responsable régi par la loi du 27 février 2002 visant à promouvoir la production socialement responsable;
- des labels contrôlés par une tierce partie indépendante visant la promotion du commerce équitable, de l'agriculture biologique, de la gestion durable des forêts et de la pêche durable, et ce

par le développement et le soutien d'une approche intégrée de la production socialement et écologiquement responsable en vue d'un développement durable.

À cet effet, l'amendement entend modifier la loi du 14 juillet 1994 portant création du comité d'attribution du label écologique européen ainsi que la loi du 27 février 2002 visant à promouvoir la production socialement responsable.

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. Selon l'article 2, en projet, de la loi précitée du 14 juillet 1994 (article x + 2) et l'article 6, en projet, de la loi précitée du 27 février 2002 (article x + 9), il est créé une fondation au sens de la loi susmentionnée du 27 juin 1921. L'article 2, 9°, en projet, de la loi précitée du 27 février 2002 dispose que la fondation est une fondation d'utilité publique (article x + 6).

Selon l'article 27 de la loi précitée du 27 juin 1921, la création d'une fondation est le résultat d'un acte juridique émanant d'une ou de plusieurs personnes physiques ou morales consistant à affecter un patrimoine à la réalisation d'un but désintéressé déterminé. La fondation est, à peine de nullité, constituée par acte authentique. Elle peut être reconnue d'utilité publique lorsqu'elle tend à la réalisation d'une oeuvre à caractère philanthropique, philosophique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique ou culturel.

La question se pose dès lors de savoir si la fondation, telle que la conçoit le projet, est bien compatible avec la figure juridique de la fondation que le législateur avait à l'esprit dans la loi du 27 juin 1921 et si en l'espèce la fondation est la figure juridique appropriée pour traduire l'intention effective des auteurs du projet.

2.1. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, les lois précitées des 14 juillet 1994 et 27 février 2002 définissent le but de la fondation, elles l'habilitent à accomplir tous les actes juridiques aux fins de réaliser son but et disposent que le patrimoine de la fondation est constitué entre autres d'une dotation annuelle à charge du budget général des dépenses.

En outre, la fondation est chargée de la promotion de labels encourageant des modes de production et de consommation durables, en particulier du label écologique européen et du label pour la production socialement responsable.

La fondation se chargera de l'attribution de ces labels et se substituera à cet effet, d'une part, au comité d'attribution du label écologique européen et, d'autre part, au

.../...

ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions ⁽¹⁾. Tant le comité d'attribution du label écologique européen que le comité pour une production socialement responsable sont maintenus comme organes consultatifs de la fondation. La fondation devra collaborer étroitement avec ces comités et assurer leur secrétariat en prenant tous les frais à sa charge. Elle devra également assurer la coordination entre les activités du comité d'attribution du label écologique européen et celles du comité pour une production socialement responsable.

En outre, la fondation est chargée de rédiger le rapport que le ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions doit présenter aux chambres législatives fédérales concernant l'application de la loi précitée du 27 février 2002.

2.2. Contrairement à ce que dispose l'article 28 de la loi précitée du 27 juin 1921, le but statutaire dans lequel la fondation est créée sera déjà fixé par la loi (articles x + 2 et x + 9).

À l'inverse de ce que disposent les articles 27 et 29 de la loi du 27 juin 1921, la loi prévoit déjà également que la fondation est une fondation d'utilité publique (article x + 6) ⁽²⁾.

Par ailleurs, le fait que la loi habilite entre autres la fondation à accomplir tous les actes juridiques aux fins de réaliser son but et qu'elle le précise même (articles x + 2 et x + 9) paraît difficilement compatible avec le fait qu'une fondation est dotée de la personnalité juridique ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 27 février 2002, le label pour la production socialement responsable est octroyé par le ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions sur avis contraignant du comité pour une production socialement responsable.

⁽²⁾ Force est de se demander au demeurant si le but de la fondation, tel qu'il est défini dans l'amendement, peut être considéré comme l'une des "oeuvres" éventuelles à réaliser énumérées à l'article 27, alinéa 4, de la loi du 27 juin 1921. En effet, le but formulé paraît difficilement conciliable avec les oeuvres que la loi énumère (voir l'observation que l'inspecteur des finances a formulée à cet égard dans son avis du 23 octobre 2006 à l'attention du Ministre de l'Environnement).

⁽³⁾ Voir entre autres les articles 27 et 29 de la loi précitée du 27 juin 1921.

Enfin, on n'aperçoit pas si c'est bien un patrimoine existant qui est affecté à la réalisation du but de la fondation au sens de l'article 27 de la loi du 27 juin 1921.

Force est dès lors de constater que, dans son projet, le Gouvernement s'écarte de la figure juridique de la fondation telle que l'entend la loi du 27 juin 1921.

2.3. Les auteurs du projet auront également à l'esprit que la fondation n'est pas la figure juridique appropriée pour le but qu'ils poursuivent.

Au sens de la loi précitée du 27 juin 1921, une fondation est une personne morale sur laquelle le Gouvernement n'exerce qu'un droit de regard (limité). Le Gouvernement ne peut pas intervenir dans la gestion de la fondation ni modifier ou annuler ses décisions ⁽⁴⁾.

Dès lors que la fondation est habilitée à attribuer entre autres le label écologique européen, il est permis de douter qu'en recourant à la figure de la fondation, la Belgique, en tant qu'État membre, pourvoie complètement à l'exécution de l'obligation inscrite à l'article 14, paragraphe 2, c), du règlement (CE) n° 1980/2000 précité du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 17 juillet 2000, selon lequel les États membres veillent à ce que les organismes compétents, en l'occurrence la fondation, appliquent correctement les dispositions du règlement.

En effet, le projet ne contient pas de dispositions prévoyant un quelconque contrôle à cet égard. Pareil contrôle serait d'ailleurs inconciliable avec le statut de la fondation. Dès lors, il est exclu, même si, comme l'a communiqué le fonctionnaire délégué, telle était l'intention des auteurs, d'inscrire dans le statut un chapitre concernant le contrôle qui disposerait que "de stichting onderworpen is aan het toezicht van de minister tot wiens bevoegdheid het Europees Ecolabel ressorteert, de minister tot wiens bevoegdheid het label ter bevordering van een sociaal verantwoorde productie ressorteert en van de minister tot wiens bevoegdheid duurzame ontwikkeling ressorteert" et que ce contrôle serait effectué "door de aanstelling van een regeringscommissaris".

⁽⁴⁾ Comp. la figure de l'organisme d'intérêt public dans la version précédente de la loi du 27 juin 1921 (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Anvers, 1999, n° 59).

2.4. En conclusion, dès lors, diverses dispositions du régime en projet s'écartent de la loi précitée du 27 juin 1921 et la fondation sera soumise dans une large mesure à une immixtion de l'autorité, le concept de la fondation étant ainsi dénaturé.

Les auteurs du projet veilleront par conséquent à réexaminer les dispositions en projet et à vérifier s'il n'y aurait pas lieu plutôt de choisir une institution juridique plus adéquate.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT