**RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.**

**A R R E S T**

**nr. 66.848 van 18 juni 1997**
**in de zaak A. 73.450/IV-16.541.**

In zake : de v.z.w. GEZIN- EN JEUGDDIENST,
die woonplaats kiest bij
Advocaat G. BOURGEOIS,
kantoor houdende te IZEGEM,
Vandenbogaerdelaan 18

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd
door de Minister van Binnenlandse Zaken.

---

**D E R A A D V A N S T A T E, IVe K A M E R,**

Gezien het verzoekschrift dat de v.z.w. GEZIN- EN JEUGDDIENST op 4 maart 1997 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van "de beslissing van de Directeur-generaal namens de Minister van Binnenlandse zaken dd. 10 januari 1997 waarbij wordt geweigerd om aan verzoekster een vergunning te verlenen voor het houden van huis-aan-huis collectes van goederen in natura";

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur J. LUST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 7 april 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 29 april 1997;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat K. VANLOUWE, die loco Advocaat G. BOURGEOIS verschijnt voor de verzoekende partij en van Bestuurssecretaris B. ZIMMERMAN die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur J. LUST;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Gelet op het bij artikel 90, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste advies van de Auditeur-generaal;

Gelet op het bij artikel 91 van het procedurereglement vereiste advies van de Auditeur-generaal;

1.1. Overwegende dat de verzoekende partij in 1974 opgericht is met als maatschappelijk doel om, onder meer door middel van zelfstandige initiatieven of activiteiten, "de organisatie en de uitoefening van een sociale dienst" te realiseren door hulpverlening op diverse vlakken aan in nood verkerende personen of door deelneming aan andere sociale initiatieven; dat de verzoekende partij haar enige bron van inkomsten vindt in de activiteiten van haar inzameldienst die systematisch inzamelacties organiseert van goederen in natura, vooral kleding en textiel van alle aard;

1.2. Overwegende dat de verzoekende partij op 30 augustus 1996 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken toelating heeft gevraagd voor "het huis-aan-huis inzamelen van goederen, in het bijzonder kleding en textiel van alle aard"; dat zij, na ontvangst van de brief van 18 september 1996 waarin de verwerende partij haar mededeelde welke voorwaarden vervuld moesten worden om een nationale vergunning te krijgen, er in een brief van 31 oktober 1996 op wees dat haar verzoek betrekking had op de "hernieuwing" van een vroegere vergunning en een afschrift van de resultatenrekening van de acties gedurende het jaar 1995 en een beknopt verslag over de werking in 1995 aan het bestuur liet geworden; dat met een brief van 10 januari 1997, namens de Minister van Binnenlandse Zaken ondertekend door directeur-generaal J. BARTHELEMY, aan de verzoekende partij medegedeeld is dat aan haar aanvraag "geen gunstig gevolg kan worden gegeven" omdat zij "niet voldoet aan de voorwaarden gesteld in mijn brief van 18 september ll., d.w.z. de netto-opbrengst van de collecte moet minstens 75 % bedragen tegenover ten hoogste 25 % kosten"; dat die weigeringsbeslissing het voorwerp uitmaakt van het onderhavige verzoek tot schorsing;

2. Overwegende dat de verzoekende partij in het tweede middel de externe wettigheid van de beslissing betwist; dat zij in het derde middel het door de verwerende partij in aanmerking genomen motief bekampt;

2.1.1. Overwegende dat de verzoekende partij in het tweede middel aanvoert dat de bestreden beslissing genomen is door de daartoe niet bevoegde overheid; dat zij uiteenzet dat artikel 2.c van het koninklijk besluit van 22 september 1823 houdende bepalingen nopens het doen van collecten in de kerken of aan de huizen bepaalt dat personen of instellingen die een inzameling willen organiseren die zich tot meer dan één provincie uitstrekt voorafgaandelijk de toelating moeten krijgen van

de Koning, dat het dus de Koning is die de vergunning verleent of de aanvraag weigert terwijl in dit geval de beslissing om aan haar aanvraag geen gunstig gevolg te geven "namens de Minister van Binnenlandse Zaken" genomen is door de Directeur-generaal van de directie van de lokale aangelegenheden J. BARTHELEMY;

2.1.2. Overwegende dat de verzoekende partij in het derde middel aanvoert dat het koninklijk besluit van 22 september 1823 er enkel toe strekt te voorkomen dat de burgers op wier liefdadigheid een beroep wordt gedaan om de tuin worden geleid zodat -hetgeen onder meer uit artikel 3 van het koninklijk besluit blijkt- de overheid bij het onderzoek van de aanvraag van de vergunning enkel mag onderzoeken of de noden die met de opbrengst van de collecte gelenigd zullen worden reëel zijn en of de collecteerders oprecht zijn, meer bepaald of de opbrengst van de collecte aangewend zal worden voor het voorgestelde doel; dat zij te dien aanzien uiteenzet dat in dit geval niet kan getwijfeld worden aan de sociale werking die zij realiseert vermits zij reeds meer dan 20 jaar in de sector actief is en haar resultatenrekening over het jaar 1995 een positief saldo van 5.214.813 frank bedraagt, zodat de weigering van haar aanvraag met als enig motief dat de netto-opbrengst van de collecte niet minstens 75% bedraagt tegenover 25% kosten en "zonder na te gaan of (de aanvrager) een sociale dienst of sociale werking heeft ontplooid" in strijd is met het koninklijk besluit van 22 september 1823; dat zij ook aanvoert dat het in aanmerking genomen motief teruggaat naar een voorwaarde opgenomen in een ministeriële omzendbrief van 3 juni 1991, die evenwel, in de mate dat hij de toekenning van een vergunning afhankelijk maakt van een voorwaarde die niet opgenomen is in het koninklijk besluit van 22 september 1823, onwettig is;

3.1. Overwegende dat de verwerende partij ten aanzien van het tweede middel opmerkt dat artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 september 1823 uitsluitend betrekking heeft op het verlenen van de vergunning maar dat het niets bepaalt over een weigering ervan, dat dus het feit dat alleen de Koning een vergunning kan verlenen niet betekent dat de aanvragen ook afgewezen moeten worden door middel van een koninklijk besluit of dat de Koning zelf een weigeringsbeslissing ter kennis van de betrokkene zou moeten brengen; dat zij daaraan toevoegt dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wel vereisen dat de rechtzoekende op de hoogte wordt gebracht van de door het bestuur genomen beslissingen en dat daarom de minister de gemotiveerde weigeringsbeslissing bij monde van de Directeur-generaal van het bestuur medegedeeld heeft;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij met betrekking tot het derde middel opmerkt dat artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 september 1823 bepaalt dat het bestuur "de werkelijkheid van de aangevoerde feiten" en "het mandaat en de zedelijkheid, de moraliteit van de organisatoren" moet nagaan en dat artikel 5 aan de bevoegde administratieve overheden toelaat eventueel "verdere maatregelen" te nemen om misbruiken te voorkomen; dat zij uiteenzet dat de ministeriële omzendbrief van 3 juni 1991 bepaalt welke regels moeten nageleefd worden, dat die regels ertoe strekken "in zekere mate de ernst van de georganiseerde operaties (te) waarborgen" en dat in dat kader het bestuur, na onderzoek van de zaak en na vaststelling dat het resultaat van de collectes vrijwel enkel dient om de werkingskosten van de organisatoren te dekken, hetgeen uitdrukkelijk in strijd is met de geest van het koninklijk besluit van 22 september 1823, besloten heeft geen vergunning te verlenen omdat de netto-opbrengst van de collectes in het jaar 1995 niet minstens 75% bedroeg; dat zij ten aanzien van de wettigheid van de omzendbrief

toegeeft dat er "bijkomende voorwaarden" in zijn opgenomen, maar opmerkt dat artikel 3 juncto artikel 5 van het koninklijk besluit de reglementaire grondslag vormen voor de vaststelling van die bijkomende voorwaarden;

4.1.1. Overwegende dat artikel 2 van het koninklijk besluit van 22 september 1823 houdende bepalingen nopens het doen van collecten in de kerken of aan de huizen bepaalt dat:

> " (...) instellingen of personen, die aan de huizen zullen willen rondgaan tot het doen van kollecten, ter leniging van rampen en ongelukken, daartoe vooraf schriftelijk autorisatie zullen moeten bekomen:
> a. van het gemeentebestuur, zo de inzameling van penningen slechts in één gemeente plaats heeft;
> b. van de Gedeputeerde Staten der betrokken provincie, bijaldien de inzameling in meer dan één gemeente geschiedt;
> c. van Ons, wanneer de inzameling zich tot meer dan één provincie uitstrekt."

4.1.2. Overwegende dat blijkens die bepaling alleen de Koning bevoegd is om uitspraak te doen over een aanvraag tot het houden van een inzameling in meer dan één provincie, zowel in het geval de vergunning verleend wordt als in het geval zij, zoals te dezen, geweigerd wordt; dat die persoonlijke bevoegdheid van de Koning niet zonder regelmatige delegatie door de minister of door een ambtenaar kan uitgeoefend worden; dat te dezen van dergelijke delegaties geen bewijs wordt geleverd; dat derhalve de beslissing van de Directeur-generaal waarbij de aanvraag van de verzoekende partij definitief wordt geweigerd, van een onbevoegde overheid lijkt uit te gaan; dat het tweede middel ernstig is;

4.2.1. Overwegende, wat het derde middel betreft, dat artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 september 1823 bepaalt:

> "dat de plaatselijke en provinciale besturen dergelijke autorisatiën tot het ophalen van aalmoezen nimmer zullen verlenen, dan nadat zij zich van de

> waarheid der opgegeven daadzaken zullen hebben verzekerd, alsmede naar de personen en hunne zedelijkheid genoegzaam onderzoek zullen hebben gedaan";

dat de verzoekende partij erkent dat de verwerende partij, nu artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 september 1823 haar ertoe verplicht een onderzoek te voeren naar de oprechtheid van de collecteerders, moet nagaan of de opbrengst van de collecte aangewend zal worden voor het vooropgestelde doel;

Overwegende dat te dien aanzien de verzoekende partij een verkeerd beeld lijkt te hebben van de inhoud van de controlebevoegdheid die de verwerende partij heeft, vermits zij er lijkt vanuit te gaan dat de sociale werking die zij verricht met fondsen verkregen uit eerdere inzamelingsacties, en die niet betwist wordt, volstaat om haar oprechtheid te bewijzen; dat immers de controle van het bestuur, ingesteld door het koninklijk besluit van 22 september 1823 teneinde te voorkomen dat misbruik zou gemaakt worden van de op het lenigen van een bepaalde nood gerichte vrijgevigheid van de burger, aan haar doel voorbij zou schieten indien het zou mogelijk zijn om door middel van een minimale inspanning om door "rampen en ongelukken" ontstane noden bij de bevolking te lenigen een systeem op te zetten waarin een belangrijk deel van de ingezamelde fondsen besteed wordt aan het in stand houden van de eigen structuur;

Overwegende derhalve dat de verwerende partij zich bij het onderzoek van de oprechtheid van de verzoekende partij niet moest beperken tot de vaststelling dat de verzoekende partij daadwerkelijk gelden besteed had aan een sociale werking, maar dat zij vermocht, steunend op acties uit het verleden, na te gaan of de opbrengst van de inzameling, waarvoor de vergunning was gevraagd, wel hoofdzakelijk zou besteed worden aan het lenigen van de vooropgestelde nood;

4.2.2. Overwegende dat de verwerende partij de vergunning geweigerd heeft omdat de verzoekende partij niet voldoet aan de voorwaarde dat de netto-opbrengst van de inzameling 75% moet bedragen; dat in de feiten die beoordeling correct is vermits de inzameldienst van de vereniging over het jaar 1995 een omzet gerealiseerd heeft van 42.555.650 frank terwijl de vereniging voor 37.340.837 frank bedrijfskosten heeft gemaakt, zodat het metterdaad aan het maatschappelijk doel besteedbare bedrag beperkt was tot 5.214.813 frank;

Overwegende dat in rechte vastgesteld moet worden dat de door de verwerende partij vooropgestelde voorwaarde niet als zodanig in het koninklijk besluit van 22 september 1823 opgenomen is, en dat zij ook haar rechtsgrond niet kan vinden in artikel 5 van hetzelfde koninklijk besluit, naar luid waarvan de provinciale en gemeentelijke overheden de bevoegdheid hebben om nadere regels te bepalen teneinde te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van door hen verleende vergunningen; dat de enige plaatsen waar de door de verwerende partij gehanteerde regel teruggevonden wordt de ministeriële onderrichting van 3 juni 1991 aan de provinciegouverneurs is en de brief van 18 september 1996 aan de verzoekende partij;

Overwegende dat, indien het aan de verwerende partij niet verboden is om, in het kader van de uitoefening van het administratief toezicht en het brengen van eenheid in het beleid, voor zichzelf op redelijke gronden bepaalde gedragsregels uit te werken en uiteen te zetten welke gedragsregels bij het nemen van individuele beslissingen aangehouden kunnen worden, en indien uiteraard het opstellen van dergelijke beleidslijn gebeurt met het oog op een concrete toepassing, het bestaan van die gedragsregel haar toch niet toelaat -op gevaar af hem tot een echte rechtsregel te verheffen- blindweg in individuele gevallen aanvragen in

te willigen of te verwerpen om de enkele reden dat zij al dan niet conform de beleidslijn zijn; dat inderdaad, wanneer daarvoor deugdelijke redenen kunnen worden bedacht, het bestuur de verplichting heeft op basis van die concrete gegevens na te gaan of de beleidslijn in dat geval wel toepassing kan vinden;

Overwegende te dezen dat de verwerende partij op 18 september 1996 aan de verzoekende partij medegedeeld heeft onder welke voorwaarden een vergunning kon worden afgegeven; dat daarbij, in vetjes en onderstreept, was gewezen op de "norm" dat "de netto-opbrengst van de collecte minstens 75% (moet) bedragen" tegenover ten hoogste 25% kosten"; dat de verzoekende partij, op de hoogte van die gedragsregel, bij het overleggen van de gevraagde stukken op 31 oktober 1996, geen enkele inlichting gegeven heeft die voor de verwerende partij aanleiding had moeten zijn om de toepassing van haar gedragsregel te nuanceren; dat het derde middel niet ernstig is;

5.1. Overwegende, wat betreft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing met zich brengt, dat de verzoekende partij erop wijst dat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van haar bestuurders en bedienden in het gedrang komt wanneer zij, ondanks deze weigering, toch een collecte organiseert terwijl, indien de vereniging geen vergunning verkrijgt, zij in haar voortbestaan wordt bedreigd vermits de collectes haar enige bron van inkomsten is; dat zij er ook op wijst dat, indien zij de vergunning niet verkrijgt en dus geen inkomsten meer kan verwerven, zij haar "belangrijke taak op het vlak van de sociale werking" zal moeten staken en haar gemiddeld 15-koppig personeelsbestand zal moeten ontslaan;

5.2. Overwegende dat de verwerende partij opmerkt dat de verzoekende partij sinds 1990 geen collectevergunning meer ontvangen heeft maar dat toch haar activiteiten voortgezet heeft, dat het opzettelijk zich blootstellen aan strafrechtelijke vervolging geen rechtsbescherming verdient en dat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden weigering nog niet betekent dat verzoekende partij mag collecteren, dat het nadeel van de verzoekende partij moet betrokken worden op de sociale dienst die zij verricht zodat de vaststelling dat de collectes toch geen werkingsmiddelen opleveren ipso facto betekent dat zij geen nadeel ondergaat;

5.3. Overwegende dat de Raad van State uit het betoog van de verzoekende partij onthoudt dat het houden van inzamelacties haar enige bron van inkomsten is; dat de weigering van de vergunning voor dergelijke inzamelactie derhalve tot onmiddellijk gevolg heeft dat de verzoekende partij niet op een regelmatige wijze fondsen kan verzamelen om haar werking te bekostigen en haar maatschappelijke doelstellingen te realiseren; dat weliswaar de schorsing van de bestreden weigering inderdaad niet inhoudt dat de verzoekende partij kan geacht worden een vergunning te bezitten, zelfs niet dat de verwerende partij ertoe verplicht wordt haar een vergunning af te geven, maar dat die schorsing voor de verwerende partij wel reden kan zijn om de bestreden beslissing te heroverwegen en zodoende het nadeel van de verzoekende partij beperkt te houden;

6. Overwegende dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen;

Overwegende dat artikel 17, § 4, van de voormelde gecoördineerde wetten het volgende bepaalt :

"(...) Indien de schorsing is bevolen, wordt binnen zes maanden na de uitspraak van het arrest uitspraak gedaan over het verzoekschrift tot nietigverklaring";

dat een zo korte termijn zich niet verdraagt met de gewone termijnen van de rechtspleging; dat deze laatste derhalve dienen te worden ingekort zoals wordt aangegeven in het onderstaande dictum,

**B E S L U I T :**

**Artikel 1.**

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Directeur-generaal namens de Minister van Binnenlandse zaken van 10 januari 1997 waarbij wordt geweigerd om aan de v.z.w. GEZIN- EN JEUGDDIENST een vergunning te verlenen voor het houden van huis-aan-huis collectes van goederen in natura.

**Artikel 2.**

De termijn voor het indienen van de memories van antwoord en van wederantwoord wordt beperkt tot dertig dagen.

De termijn voor het indienen van de laatste memories wordt beperkt tot vijftien dagen.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achttien juni 1900 zevenennegentig, door de IVe kamer, die was samengesteld uit :

| | | |
|---|---|---|
| de HH. | J. BORRET, | kamervoorzitter, |
| | D. VERBIEST, | staatsraad, |
| | A. VANDENDRIESSCHE, | staatsraad, |
| Mevr. | A. WIJNANTS, | toegevoegd griffier. |

**De griffier,** **De voorzitter,**

**A. WIJNANTS.** **J. BORRET.**