KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 18 november 1986 door de Minister van Middenstand en door de Staatssecretaris voor Middenstand verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "genomen ter uitvoering van de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten tot vaststelling van de voorwaarden voor erkenning van manifestaties met menslievend karakter", heeft op 21 november 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes et par le Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes, le 18 novembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "pris en exécution de la loi du 13 août 1986 relative à l'exercice des activités ambulantes et fixant les conditions de reconnaissance des manifestations à caractère philanthropique", a donné le 21 novembre 1986 l'avis suivant :

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

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe, ter uitvoering van artikel 8, 3°, van de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten, de voorwaarden te bepalen waaraan moet zijn voldaan opdat "ambulante verkopen in het raam van manifestaties zonder handelskarakter en met een uitsluitend menslievend doel" niet onder de toepassing zouden vallen van de regeling ingevoerd door de voornoemde wet van 13 augustus 1986.

2. Luidens artikel 13 van de wet van 13 augustus 1986 "... bepaalt (de Koning) op welke datum de bepalingen van deze wet van kracht worden".

Tot nog toe werd geen besluit genomen waarbij hetzij de wet in haar geheel, hetzij de bepaling van artikel 8, 3°, wordt in werking gesteld.

De Regering zal er dienen voor te waken dat op zijn minst de bepaling waaraan het ontwerp-besluit zijn rechtsgrond ontleent, in werking is getreden vooraleer het ontworpen besluit wordt genomen.

.../...

3. Luidens de als rechtsgrond voor de ontworpen regeling aangevoerde bepaling van artikel 8, 3°, van de wet van 13 augustus 1986 zijn "aan de bepalingen van deze wet ... niet onderworpen : ...

3° de ambulante verkopen in het raam van manifestaties zonder handelskarakter en met een uitsluitend menslievend doel, onder de door de Minister van Middenstand bepaalde voorwaarden".

Naar de bedoeling van de wetgever dienen in de door de Minister vast te stellen voorwaarden ongetwijfeld de bedoelde "manifestaties" (1) centraal te staan en moeten die voorwaarden meer bepaald betrekking hebben op het filantropisch, niet-commercieel doel dat ermee wordt nagestreefd.

In de oorspronkelijke tekst van het wetsontwerp (Parl. St., Senaat, 1975-1976, nr. 844/1, blz. 10) was overigens sprake van de ambulante verkopen uitgeoefend in het raam van manifestaties zonder handelskarakter, maar met een

.../...

---

(1) In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp (Parl. St., Senaat, 1975-1976, nr. 844/1, blz. 6) wordt in de Nederlandse tekst als equivalent van "manifestations" de term "verrichtingen" gebruikt.

uitsluitend menslievend doel, "die vooraf door de Minister worden toegestaan, onder de door hem bepaalde voorwaarden" (1).

Hoewel zijn opschrift het tegengestelde suggereert, bepaalt het ontwerp-besluit slechts zeer indirect voorwaarden "voor erkenning van manifestaties met menslievend karakter".

Het ontwerp stelt inderdaad in hoofdorde de voorwaarden vast waaronder V.Z.W.'s kunnen worden erkend om ambulante activiteiten uit te oefenen zonder onderworpen te zijn aan de bepalingen van de wet van 13 augustus 1986 (artikel 1, eerste lid, artikel 3, punten 1 tot 4, en de artikelen 4 en 5 van het ontwerp). Het bepaalt slechts in subsidiaire orde voorwaarden - hoofdzakelijk met betrekking tot de frekwentie en de duur - waaraan de manifestaties moeten voldoen welke door de erkende V.Z.W.'s kunnen worden georganiseerd.

De door het ontwerp-besluit gevolgde werkwijze kan bezwaarlijk worden geacht in overeenstemming te zijn met de bedoeling van de wetgever : eerder dan de voorwaarden te bepalen voor de erkenning van V.Z.W.'s, zou het dienen vast te stellen onder welke voorwaarden menslievende manifestaties kunnen worden toegelaten met het oog op de toepassing van artikel 8, 3°, van de wet van 13 augustus 1986.

.../...

---

(1) De vereiste van een particuliere beslissing waarbij de bedoelde manifestatie wordt toegestaan is - zonder dat daaromtrent enige verantwoording werd verstrekt - weggevallen in de tekst van de amendementen voorgesteld door de heer VERBERCKMOES cs. (Parl. St., Kamer, 1981-1982, nr. 246/7, blz. 5), welke tekst werd goedgekeurd in de bevoegde Kamercommissie (Parl. St., Kamer, 1981-1982, nr. 246/11, blz. 29) en in de openbare vergadering (Parl. Hand., Kamer, Verg. van 10 juli 1985, blz. 3228).

Of de belangrijkste van die voorwaarden moet zijn dat de manifestatie moet worden georganiseerd door een V.Z.W. die voldoet aan de vereisten gesteld in artikel 3, punten 1 tot 4 - wat een belangrijke beperking van de toepassingsmogelijkheden van artikel 8, 3°, zou meebrengen -, is een opportuniteitsvraag waarover de Raad van State zich niet heeft uit te spreken.

Het ontwerp behoort hoe dan ook te worden omgewerkt om rekening te houden met voorgaande opmerking.

Het verdere advies moet met dit voorbehoud worden gelezen.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

1. Voorgesteld wordt het opschrift als volgt te redigeren :

"Ministerieel besluit tot vaststelling, met het oog op de toepassing van artikel 8, 3°, van de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten, van de voorwaarden waaronder menslievende manifestaties worden toegelaten".

2. Bij de vermelding van het opschrift van de wet van 13 augustus 1986 schrijve men in de Nederlandse tekst telkens : "... van de ambulante activiteiten".

.../...

3.1. De statuten van de V.Z.W.'s worden bekendgemaakt in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad. De bepaling opgenomen onder punt 1 van artikel 3 moet in voorkomend geval in die zin worden aangevuld.

3.2. Met betrekking tot het bepaalde sub punt 2 van artikel 3 is niet duidelijk wat wordt bedoeld met "de daarin structureel geïntegreerde dienst", noch welke "bevoegde overheid" de betrokken V.Z.W. moet erkend hebben.

Wat die punten betreft dient de bepaling eventueel te worden gepreciseerd.

Vu le bref délai dans lequel son avis a été demandé, le Conseil d'Etat se limite aux observations suivantes.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet, en exécution de l'article 8, 3°, de la loi du 13 août 1986 relative à l'exercice des activités ambulantes, de fixer les conditions auxquelles il doit être satisfait pour que "les ventes ambulantes organisées dans le cadre de manifestations sans caractère commercial et à but exclusivement philanthropique" ne tombent pas sous l'application de la réglementation instaurée par la loi précitée du 13 août 1986.

2. Aux termes de l'article 13 de la loi du 13 août 1986, "le Roi fixe la date d'entrée en vigueur des disposition de la présente loi".

A ce jour, il n'est intervenu aucun arrêté mettant en vigueur soit l'ensemble de la loi, soit la disposition de son article 8, 3°.

Le Gouvernement devra veiller à ce qu'au moins la disposition à laquelle l'arrêté en projet emprunte son fondement légal, soit entrée en vigueur avant que cet arrêté n'intervienne.

3. Aux termes de la disposition de l'article 8, 3°, de la loi du 13 août 1986, invoquée comme fondement légal de la

réglementation en projet, "ne sont pas soumis aux dispositions de la présente loi : ...

3° les ventes ambulantes organisées dans le cadre de manifestations sans caractère commercial et à but exclusivement philanthropique, aux conditions fixées par le Ministre des Classes moyennes".

Dans l'intention du législateur, les "manifestations" (1) visées doivent, sans nul doute, occuper une position centrale dans les conditions fixées par le Ministre et ces conditions doivent, plus précisément, avoir trait au but philanthropique et non commercial que ces manifestations poursuivent.

Dans le texte initial du projet de loi (Doc. parl., Sénat, 1975-1976, n° 844/1, p. 10), il était par ailleurs question des ventes ambulantes organisées dans le cadre de manifestations sans caractère commercial a but exclusivement philanthropique, "autorisées préalablement par le Ministre, aux conditions fixées par ce dernier" (2).

.../...

---

(1) Dans l'exposé des motifs du projet de loi (Doc. parl., Sénat, 1975-1976, n° 844/1, p. 6), le texte néerlandais utilise le terme "verrichtingen" comme équivalent du mot "manifestations".

(2) La formalité d'une décision particulière autorisant la manifestation visée a été supprimée - sans que la moindre justification ait été donnée - dans le texte des amendements proposés par Monsieur VERBERCKMOES et consorts (Doc. parl., Chambre, 1981-1982, n° 246/7, p. 5), texte qui a été approuvé par la commission compétente de la Chambre (Doc. parl., Chambre, 1981-1982, n° 246/11, p. 29) et en séance publique (Ann. parl., Chambre, Séance du 10 juillet 1985, p. 3228).

Bien que son intitulé suggère le contraire, l'arrêté en projet ne fixe que très indirectement les conditions "de reconnaissance des manifestations à caractère philanthropique".

Le projet détermine, en effet, en ordre principal, les conditions auxquelles des A.S.B.L. peuvent être reconnues pour exercer des activités ambulantes, sans être soumises aux dispositions de la loi du 13 août 1986 (article 1er, alinéa 1er article 3, points 1 à 4, et les articles 4 et 5 du projet). Il ne fixe qu'en ordre subsidiaire les conditions - principalement relatives à la fréquence et à la durée - auxquelles doivent satisfaire les manifestations qui peuvent être organisées par les A.S.B.L. reconnues.

Le procédé suivi par l'arrêté en projet peut difficilement être jugé conforme à l'intention du législateur : plutôt que de fixer les conditions de reconnaissance d'A.S.B.L. il conviendrait de déterminer à quelles conditions des manifestations philanthropiques peuvent être autorisées en vue de l'application de l'article 8, 3°, de la loi du 13 août 1986.

Quant à savoir si la principale de ces conditions doit être l'organisation de la manifestation par une A.S.B.L. qui satisfait aux conditions prévues par l'article 3, points 1 à 4 - ce qui entraînerait une limitation importante des possibilités d'application de l'article 8, 3° -, il s'agit là d'une question d'opportunité sur laquelle le Conseil d'Etat n'a pas à se prononcer.

.../...

Il convient, en tout état de cause, de remanier le projet pour tenir compte de l'observation qui précède.

C'est sous cette réserve que la suite de l'avis doit être lue.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

1. Il est proposé de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté ministériel fixant, en vue de l'application de l'article 8, 3°, de la loi du 13 août 1986 relative à l'exercice des activités ambulantes, les conditions auxquelles les manifestations philanthropiques sont autorisées".

2. Chaque fois que l'intitulé de la loi du 13 août 1986 est mentionné, l'on écrira dans le texte néerlandais : "... van de ambulante activiteiten".

3.1. Les statuts des A.S.B.L. sont publiés dans les annexes du Moniteur belge. La disposition figurant au point 1 de l'article 3 doit, le cas échéant, être complétée dans ce sens.

3.2. Pour ce qui est de la disposition du point 2 de l'article 3, elle n'est pas claire quant à la signification de l'expression "le service structurellement intégré dans celle-ci"

.../...

et elle ne permet pas de déterminer quelles "autorités compétentes" doivent avoir reconnu l'A.S.B.L. concernée.

Il convient, le cas échéant, de préciser la disposition sur ces points.

De kamer was samengesteld uit

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

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

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

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

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 Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.