14-07-1988
Coordination

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 8 avril 1988, d'une demande d'avis sur un proposition de loi "réglementant les appels à la générosité de la population", a donné le 8 juin 1988 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 april 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot regeling van het beroep op de vrijgevigheid van de bevolking", heeft op 8 juni 1988 het volgend advies gegeven :

En vue de prévenir des abus, la proposition de loi examinée tend à subordonner les appels à la générosité du public, réalisés sous l'une des formes visées à l'article 2, à une réglementation consistant en une autorisation préalable et en un contrôle de l'utilisation des sommes recueillies. La répression des infractions est largement inspirée de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce.

Le caractère très général de l'article 2 de la proposition, qui détermine d'une manière qui n'est pas limitative les formes sous lesquelles il est fait appel à la générosité du public, appelle les observations suivantes.

I. L'article 2 précité vise notamment le colportage de produits commerciaux, culturels ou artistiques. Une telle activité est actuellement réglementée par la loi du 13 août 1986 relative à l'exercice des activités ambulantes suivant le paragraphe 2 de l'article 2 de cette loi.

> "Est considérée comme activité ambulante pour l'application de la loi, la vente au consommateur privé de tous objets ou marchandises quelconques :

.../...

a) par un commerçant ou un intermédiaire en dehors de son établissement principal, des succursales ou agences indiquées dans son immatriculation au registre du commerce;

b) par toute personne qui ne dispose d'aucun établissement de l'espèce, lorsque cette activité est exercée;

1° de porte à porte à l'initiative du vendeur;

2° sur la voie publique, y compris les emplacements fixes sur la voie publique, les parkings et les emplacements dans les kermesses et les foires;

3° sur les marchés publics;

4° en tous autres lieux ou locaux quelconques accessibles ou non au public".

L'activité ambulante ainsi comprise ne peut être exercée, suivant l'article 1er de la même loi, que moyennant une autorisation préalable du Ministre des Classes moyennes.

En outre, l'activité ambulante qui s'exerce de porte à porte est soumise à des conditions qui sont énoncées dans l'article 3 de la loi précitée.

Dans l'article 8 de la même loi sont mentionnées les ventes qui échappent à la réglementation légale; parmi celles-ci figurent :

"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.

...".

.../...

En vue de l'application de cet article 8, 3°, un arrêté ministériel du 10 août 1987 a fixé les conditions auxquelles les manifestations philantropiques sont autorisées.

Suivant l'article 1er de l'arrêté ministériel du 10 août 1987 :

> "Ne sont pas soumises aux dispositions de la loi du 13 août 1986 relative à l'exercice des activités ambulantes, les associations sans but lucratif agréées par le Ministre des Classes moyennes ...".

L'agréation annuelle est soumise aux conditions mentionnées dans l'article 3 dudit arrêté ministériel. Ces conditions sont les suivantes :

"1° les statuts de l'association doivent avoir été publiés aux annexes du Moniteur belge depuis deux ans au moins;

2° les dirigeants de l'association ne peuvent avoir encouru, au cours des dix dernières années, de condamnation pénale, coulée en force de chose jugée, à l'exclusion des condamnations à des peines de police et de celles pour des délits involontaires;

3° ils doivent s'engager à fournir, en fin d'année, un bilan faisant apparaître que les fonds ont été affectés à la réalisation de l'objet déclaré;

4° les associations ne peuvent en aucun cas s'adjoindre la collaboration, rémunérée sous quelque forme que ce soit, d'entreprises commerciales, pour l'organisation des manifestations en question".

.../...

Il en résulte que les appels à la générosité de la population qui prennent la forme d'activités ambulantes, sont actuellement régies par la loi du 13 août 1986 relatives à l'exercice des activités ambulantes, que cette activité réunisse ou non les conditions fixées à l'article 8, 3° de cette loi. En outre, le régime applicable, tel qu'il est précisé dans l'article 3 de l'arrêté ministériel précité est très largement semblable à celui prévu par la proposition examinée : autorisation préalable; forme de l'association sans but lucratif; honorabilité des administrateurs; contrôle de l'affectation des fonds recueillis; exclusion de toute collaboration avec les entreprises commerciales.

Quant à l'offre de vente et à la vente en faisant abusivement état d'actions philanthropiques, humanitaires ou de nature à éveiller la générosité du consommateur, elle est interdite par l'article 70 du projet de loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, tel qu'il a été adopté par la commission de l'économie du Sénat, le 10 mars 1987 (1).

.../...

---

(1) Documents parlementaires Sénat, session 1986-1987, n° 464, n° 23 (annexe).

L'article 6 de la proposition, suivant lequel "... aucune entreprise commerciale ni aucun commerçant ambulant ne peut utiliser, comme argument de vente, qu'une partie des recettes est utilisée pour un des objectifs décrits sous l'article 1er, c'est-à-dire objectif philanthropique, humanitaire, scientifique etc. ..." ferait double emploi avec l'article 70 du projet de loi précité quand il sera adopté.

L'article 2 de la proposition vise aussi les loteries. Celles-ci sont régies par une loi du 31 décembre 1851 qui les prohibe mais dont l'article 7 dispose que :

> "Sont exceptées des dispositions de la présente loi, les loteries exclusivement destinées à des actes de piété ou de bienfaisance ... lorsqu'elles auront été autorisées ..."

par le Collège des bourgmestre et échevins, par la députation permanente du conseil provincial ou par le gouvernement suivant que l'émission des billets a lieu dans une commune, dans plusieurs communes de la province ou dans plus d'une province.

Puisque la loi précitée du 31 décembre 1851 soumet à autorisation les loteries organisées à des fins charitables, la proposition, en tant qu'elle vise ces loteries, est également superflue.

.../...

II. La proposition examinée pose également un problème, eu égard à sa compatibilité avec le régime des libertés publiques (liberté d'opinion, liberté d'expression, liberté de presse, liberté de manifestation, liberté d'association ...).

Il apparait ainsi que l'article 2 est rédigé en termes trop larges. Il n'opère aucune distinction en fonction du but poursuivi par les associations qui cherchent à rassembler des fonds. Il ne se préoccupe pas de faire le départ entre les méthodes utilisées pour recueillir ces sommes, mettant à tort sur le même pied, celles qui recueillent des fonds par des moyens commerciaux et celles qui le font en sollicitant des dons, comme, par exemple, la souscription et la vente de cartes de membres ou l'organisation de spectacles. De la sorte, la proposition de loi peut, en raison des termes utilisés dans l'article 2, entraver sérieusement non seulement l'activité qui est exercée par de nombreuses associations poursuivant un but philanthropique ou humanitaire, mais aussi l'exercice de libertés constitutionnellement protégées.

Tel qu'il est rédigé, l'article 4 de la même proposition a aussi pour objet de soumettre l'appel à la générosité publique à la constitution préalable d'associations disposant de "la personnalité juridique". Par le fait même, la proposition aurait pour objet, ou pour effet, de priver d'un ensemble de moyens financiers ceux qui ne souhaiteraient pas se grouper en utilisant ces formes juridiques. De ce point de vue, la proposition méconnaît le principe de la liberté d'association qui, entendu dans sa forme négative, permet aussi aux individus de ne pas s'associer dans l'exercice de leur liberté ou dans la poursuite de leurs activités; en ce sens, elle porte atteinte à la liberté d'association garantie par l'article 20 de la Constitution.

.../...

III. Selon l'article 3 de la proposition examinée

"Ne tombent pas sous l'application de la présente loi :

1) .....

2) les appels à la générosité à l'intérieur de leurs locaux par les fabriques d'églises et les communautés religieuses;

3) .....".

La quête dans les églises est régie, depuis l'entrée en vigueur du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église, par l'article 36, 7°, de ce décret qui prévoit "des quêtes faites pour les frais du culte", ainsi que par l'article 75 du même décret suivant lequel

"Tout ce qui concerne les quêtes dans les églises sera réglé par l'évêque, sur rapport des marguilliers sans préjudice des quêtes pour les pauvres, lesquelles devront toujours avoir lieu dans les églises toutes les fois que les bureaux de bienfaisance le jugeront convenable".

L'article 3 de la proposition examinée est rédigé en termes inadéquats. En effet, la notion de locaux des fabriques d'église ne convient pas pour désigner les lieux du culte; en effet, les fabriques sont aussi propriétaires d'immeubles qui ne servent pas aux fins du culte. D'autre part, les collectes ne sont pas organisées par les fabriques

.../...

d'église ou les administrations des temporels du culte, à de rares exceptions près. L'inadéquation de ces termes pourrait, en limitant la possibilité de procéder à des collectes, porter atteinte à la liberté des cultes garantie par l'article 14 de la Constitution. En outre, en ne visant que les seules collectes au profit du culte catholique, l'article 3 de la proposition crée une discrimination au détriment des autres cultes, reconnus ou non, pratiqués en Belgique, portant ainsi une autre atteinte à la liberté des cultes garantie par la Constitution.

En conclusion, il résulte des observations qui précèdent que la proposition de loi examinée soulève des objections telles que, si la proposition était maintenue, elle devrait être revue fondamentalement.

Het onderzochte wetsvoorstel strekt ertoe, ter voorkoming van misbruiken, het beroep op de vrijgevigheid van het publiek, in de vormen bedoeld in artikel 2 te onderwerpen aan een reglementering die bestaat in voorafgaande vergunning en in toezicht op de aanwending van het ingezamelde geld. Voor de bestraffing van de overtredingen is in ruime mate aansluiting gezocht bij de wet van 14 juli 1971 op de handelspraktijken.

Bij het zeer algemene karakter van artikel 2 van het voorstel, dat op een niet beperkende wijze aangeeft in welke vormen een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid van het publiek, zijn de volgende opmerkingen te maken.

I. Het voornoemde artikel 2 doelt met name op de huis-aan-huis verkoop van commerciële, culturele of artistieke produkten. Een dergelijke bedrijvigheid is thans gereglementeerd door de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten, ingevolge artikel 2, paragraaf 2, van die wet, welke bepaling als volgt luidt :

> "Voor de toepassing van deze wet wordt als ambulante activiteit beschouwd, de verkoop aan de particuliere verbruiker van welke voorwerpen of goederen dan ook :
>
> a) door een handelaar of een tussenpersoon, buiten zijn hoofdvestiging, bijhuizen of agentschappen vermeld in zijn inschrijving in het handelsregister;

.../...

b) door een ieder die geen dergelijke vestiging heeft, wanneer deze activiteit wordt uitgeoefend :

1° huis-aan-huis op initiatief van de verkoper;

2° op de openbare weg met inbegrip van de vaste verkoopplaatsen op de openbare weg, de parkeerplaatsen en de verkoopplaatsen op kermissen en jaarmarkten;

3° op de openbare markten;

4° in alle andere plaatsen of lokalen, al dan niet toegankelijk voor het publiek".

De in die zin opgevatte ambulante activiteit mag ingevolge artikel 1 van dezelfde wet slechts worden uitgeoefend na voorafgaande machtiging van de Minister van Middenstand.

Bovendien is de huis-aan-huis uitgeoefende ambulante activiteit onderworpen aan bepaalde voorwaarden die in artikel 3 van de voormelde wet zijn geformuleerd.

In artikel 8 van dezelfde wet zijn de vormen van verkoop vermeld die niet aan de wettelijke regeling onderworpen zijn, waaronder :

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

...".

Met het oog op de toepassing van dit artikel 8, 3°, heeft een ministerieel besluit van 10 augustus 1987 de voorwaarden vastgesteld waaronder menslievende manifestaties worden toegelaten.

.../...

Artikel 1 van dat ministerieel besluit luidt :

"Zijn niet onderworpen aan de bepalingen van de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten de verenigingen zonder winstoogmerk die door de Minister van Middenstand zijn erkend met het oog op de toepassing van artikel 8, 3°, van die wet".

De jaarlijkse erkenning is onderworpen aan de voorwaarden die vermeld zijn in artikel 3 van voormeld ministerieel besluit. Die voorwaarden luiden als volgt :

"1° de statuten van de vereniging moeten in de bijlagen tot het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt sinds ten minste twee jaar;

2° de bestuursleden van de vereniging mogen in de loop van de laatste tien jaar geen veroordeling tot straf hebben gekregen die in kracht van gewijsde is gegaan, met uitsluiting van veroordelingen tot politiestraffen en van veroordelingen wegens onopzettelijke misdrijven;

3° zij moeten zich ertoe verbinden op het einde van het jaar een balans voor te leggen waaruit blijkt dat de gelden werden aangewend voor de verwezenlijking van het aangegeven doel;

4° de verenigingen mogen voor het organiseren van de bedoelde manifestaties in geen geval de medewerking van handelsondernemingen inschakelen, ongeacht de vorm waarin die wordt bezoldigd".

Daaruit volgt dat het beroep op de vrijgevigheid van de bevolking in de vorm van ambulante activiteiten thans onderworpen is aan de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten, ongeacht of die activiteit al dan niet aan de in artikel 8, 3°, van die wet gestelde voorwaarden voldoet. Bovendien is de toepasselijke regeling, zoals die in artikel 3 van het voormelde ministerieel besluit nader bepaald is, in ruime mate

vergelijkbaar met die waarin het onderzochte voorstel voorziet : voorafgaande machtiging; als rechtsvorm : de vereniging zonder winstoogmerk; eerbaarheid van de bestuurders; toezicht op de aanwending van de ingezamelde gelden; uitsluiting van iedere vorm van medewerking met handelsondernemingen.

Wat betreft het verkopen en het te koop aanbieden door ten onrechte gewag te maken van acties van menslievende en humanitaire aard of die gevoelens van vrijgevigheid bij de verbruiker opwekken, daarop wordt verbod gesteld door artikel 70 van het ontwerp van wet betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de gebruiker, zoals het op 10 maart 1987 (1) is aangenomen door de Commissie voor de Economische Aangelegenheden.

Artikel 6 van het voorstel, luidens hetwelk "... geen enkele commerciële firma noch leurder als verkoopsargument (mag) gebruiken dat een gedeelte van de ontvangsten aangewend wordt voor een der in artikel 1 beschreven doelstellingen, zijnde menslievende, humanitaire, wetenschappelijke enz. doelstellingen", zou artikel 70 van het voormelde wetsontwerp, als het aangenomen zal zijn, komen overlappen.

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1986-1987, nr. 464, nr. 23 (bijlage).

Artikel 2 van het voorstel doelt eveneens op de loterijen. Deze vallen onder een wet van 31 december 1851, die er verbod op stelt, maar in artikel 7 bepaalt :

> "Van de toepassing van deze wet zijn uitgezonderd de loterijen die uitsluitend strekken om een vroom en liefdadig doel te dienen ... voor zover vergunning is verleend ..."

door het college van burgemeester en schepenen, door de bestendige deputatie van de provincieraad of door de regering naar gelang de uitgifte van de loterijbriefjes heeft plaatsgehad in een gemeente, in verscheidene gemeenten van de provincie of in meer dan één provincie.

Aangezien de voormelde wet van 31 december 1851 het organiseren van loterijen met een menslievend doel afhankelijk maakt van een vergunning, is het voorstel overbodig voor zover het die loterijen bedoelt.

II. Ook de verenigbaarheid van het voorstel met het stelsel van de openbare vrijheden (de vrijheid van mening, van meningsuiting, van drukpers, van manifestatie, van vereniging, enz.) doet vragen rijzen.

Zo blijkt de formulering van artikel 2 te ruim te zijn. Het artikel maakt geen enkel onderscheid naar gelang van het doel dat de verenigingen met het inzamelen van geld nastreven. Het bekommert er zich niet om, de verschillende wijzen waarop het geld wordt ingezameld, goed uit elkaar te houden want het stelt de methoden van geldinzameling met gebruikmaking van commerciële middelen ten onrechte op dezelfde voet als die waarbij geld wordt

bijeengebracht door het vragen van giften, zoals bijvoorbeeld de intekening op en de verkoop van lidmaatschapskaarten of het organiseren van opvoeringen. Zodoende kan het wetsvoorstel, wegens de in artikel 2 gebezigde bewoordingen, niet alleen de werking van tal van verenigingen die een menslievend of humanitair doel nastreven doch ook de uitoefening van door de Grondwet beschermde vrijheden ernstige belemmeringen in de weg leggen.

Artikel 4 van hetzelfde voorstel, zoals het geredigeerd is, is er ook op gericht het beroep op de vrijgevigheid van het publiek afhankelijk te maken van de voorafgaande oprichting van verenigingen met "rechtspersoonlijkheid". Daardoor zou het voorstel tot doel of tot gevolg hebben dat de groeperingen die geen gebruik wensen te maken van die rechtsvormen, een geheel van financiële middelen ontzegd wordt. Uit dat oogpunt, schendt het voorstel het beginsel van de vrijheid van vereniging dat, in negatieve zin opvat, individuele personen ook toestaat zich in het uitoefenen van hun vrijheid of het ontwikkelen van hun activiteit niet te verenigen; in die zin doet het voorstel afbreuk aan de door artikel 20 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van vereniging.

III. Artikel 3 van het onderzochte voorstel bepaalt :

"Onder toepassing van deze wet vallen niet :

1) .....

.../...

2° het beroep op de vrijgevigheid georganiseerd door de kerkfabrieken en religieuze gemeenschappen binnen hun lokalen;

3) .....".

Geldinzamelingen in kerken vallen sedert de in werkingtreding van het decreet van 30 december 1809 betreffende de kerkfabrieken onder artikel 36, 7°, van dit decreet, dat voorziet in "geldinzamelingen tot bestrijding van de kosten van de eredienst" en onder artikel 75 van hetzelfde decreet, dat bepaalt

> "De bisschop regelt, op verslag van de kerkmeesters, alles wat verband houdt met geldinzamelingen in de kerken, onverminderd de geldinzamelingen ten behoeve aan de armen, die in de kerken moeten worden gehouden zo dikwijls de burelen van weldadigheid het gepast achten".

Artikel 3 van het onderzochte voorstel is niet in de passende bewoordingen gesteld. Het begrip "lokalen van de kerkfabrieken" is niet geschikt om de "plaatsen van de eredienst" aan te duiden; de kerkfabrieken zijn immers ook eigenaar van gebouwen die niet bestemd zijn voor de eredienst. Anderzijds worden de geldinzamelingen, enkele zeldzame uitzonderingen daargelaten, niet door de kerkfabrieken of door de besturen van de temporaliën van de erediensten georganiseerd. Die ondeugdelijke bewoordingen zouden, doordat ze de mogelijkheid tot het houden van geldinzamelingen beperken, afbreuk kunnen doen aan de door artikel 14 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van eredienst. Doordat alleen verwezen wordt naar geldinzamelingen ten bate van de katholieke eredienst, worden de andere, al dan niet erkende en in België beoefende erediensten in artikel 3 van het voorstel gediscrimineerd, zodat ook hier weer de door de Grondwet gewaarborgde vrijheid van eredienst wordt geschonden.

De conclusie uit het vorenstaande is dat het onderzochte wetsvoorstel op zodanige grondwettigheidsbezwaren stuit dat het, indien het wordt gehandhaafd, grondig moet worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

F. DELPEREE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.
Le rapport a été présenté par M. A MERCENIER, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. A MERCENIER, eerste auditeur.

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

J. GIELISSEN. J.-J. STRYCKMANS.