

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 11 décembre 1992, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "réglementant les appels à la générosité de la population" (Doc. Chambre, 548/1-91/92 (S.E.)), a donné le 13 octobre 1993 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 11 december 1992 door de Voorzitter van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot regeling van het beroep op de vrijgevigheid van de bevolking" (Gedr. St. Kamer, 548/1-91/92 (B.Z.)), heeft op 13 oktober 1993 het volgend advies gegeven :

Observations générales.

Comme le relèvent les développements, la proposition déposée par M. Grimberghs s'inspire des objectifs d'une proposition de loi ayant le même objet, déposée en 1988 par M. Jérôme (1).

La section de législation a donné un avis sur cette proposition (2). Elle a émis diverses observations dont il résultait que la proposition de loi examinée soulevait des objections telles que, si elle était maintenue, elle devait être revue fondamentalement.

La proposition soumise à la section de législation, qui tend manifestement à combler la lacune de la législation en vigueur, appelle les observations suivantes.

I. Les observations faites par la section de législation au sujet de la proposition déposée par M. Jérôme avaient trait au caractère très général de l'article 2, qui déterminait d'une manière non limitative les formes sous lesquelles il est fait appel à la générosité du public (3).

(1) Doc. Chambre, sess. extr. 1988, n° 328/1.

(2) Avis L. 18.565/2, publié in Doc. Chambre, sess. extr. 1988, n° 328/2.

(3) L'article 2 de la proposition était rédigé comme suit :

"Tombent sous l'application de la présente loi, toutes les formes sous lesquelles il est fait appel à la générosité de la population et notamment, les collectes d'argent et de biens (vêtements, aliments, papier, tous objets récupéra-

L'une des objections majeures soulevées par la section de législation était la suivante :

"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, etc.).

Il apparaît 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".

Dans la proposition soumise aujourd'hui à la section de législation, la notion d'"appel à la générosité de la population" est également définie de manière très large : est, en effet, visé

bles ...) à domicile, sur la voie publique, par correspondance, par les médias d'information, par souscription ou vente de cartes de membre ou d'objets symboliques, par colportage de produits commerciaux, culturels ou artistiques, par loterie ou tombola, par vente de publications, par sollicitations des pouvoirs publics, par organisation de spectacles, etc."

.../...

"tout acte par lequel une personne physique ou morale sollicite, hors du cadre des relations privées, un acte généreux impliquant directement ou indirectement une participation financière ou en nature de la part des personnes auxquelles elle s'adresse" (article 1er, premier tiret).

L'acte généreux, tel qu'il est défini dans l'article 1er de la proposition, peut être aussi bien une prestation de services ("... une participation financière ou en nature") qu'une aide financière de sorte que des interférences pourraient se produire entre la présente proposition et des dispositions particulières relatives à certaines prestations de services.

D'autre part, la notion de "relations privées" est tout à fait imprécise.

Il en résulte que tant par la généralité des termes utilisés que par leur imprécision, le champ d'application de la proposition examinée est incertain quant à son objet et quant aux personnes visées et que les activités des personnes et des organismes poursuivant un but désintéressé pourraient ainsi être entravées au point de rendre inefficaces certaines de leurs libertés publiques (1).

(1) Si la proposition pose un problème eu égard à sa compatibilité avec le régime des libertés publiques en général, elle appelle, en outre, une objection particulière en raison de l'atteinte qu'elle porte à la liberté des cultes.

Certes, en vertu de l'article 2, alinéa 4, troisième tiret, la proposition ne s'applique pas "aux quêtes dans les églises catholiques, protestantes, anglicanes, protestantes évangéliques, orthodoxes, dans les synagogues israélites et dans les mosquées islamiques, pour le profit du service des cultes reconnus".

II. La proposition déposée par M. Jérôme soumettait tout appel à la générosité publique à la constitution préalable d'associations disposant de la personnalité juridique.

Dans l'avis L. 18.565/2, la section de législation a, sur ce point, fait l'observation suivante :

Il résulte toutefois de cette disposition que la proposition trouve à s'appliquer :

- a) d'une part aux collectes effectuées dans les lieux affectés à l'exercice de cultes reconnus lorsque leur produit n'est pas destiné au service du culte;
- b) d'autre part aux collectes effectuées dans des lieux affectés à l'exercice de cultes non reconnus. Or, toute limitation de la possibilité de procéder à une collecte dans un lieu affecté à l'exercice d'un culte, que celui-ci soit reconnu ou non, et quel que soit l'objectif de la collecte, porte atteinte à la liberté des cultes garantie par l'article 14 de la Constitution.

.../...

"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".

La proposition soumise aujourd'hui à la section de législation n'empêche pas les personnes physiques de faire appel à la générosité de la population. Elle prévoit toutefois des règles distinctes selon que l'appel émane d'une personne morale ou d'une personne physique.

Les personnes morales qui souhaitent faire appel à la générosité de la population doivent être constituées sous des formes juridiques déterminées (1). L'appel est soumis à l'autorisation du ministre de l'Intérieur, qui statue sur avis de la commission des appels à la générosité de la population, instituée par la proposition. Dans la demande d'autorisation, la personne morale est tenue notamment d'indiquer les moyens matériels et humains mis en oeuvre ou susceptibles de l'être en vue de réaliser l'appel et de présenter l'estimation des frais fixes et variables de

(1) A savoir celles qui sont prévues par la loi du 25 octobre 1919 accordant la personnalité civile aux associations internationales poursuivant un but philanthropique, religieux, scientifique, artistique ou pédagogique et par la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

l'appel. L'autorisation est accordée pour une durée maximale de trois ans, qui peut être renouvelée (1).

Quant aux personnes physiques qui souhaitent faire appel à la générosité de la population, elles doivent obtenir l'autorisation du collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle l'appel est envisagé, le collège pouvant, le cas échéant, solliciter l'avis de la commission des appels à la générosité de la population. Le demandeur n'est pas tenu de communiquer les informations citées plus haut qui sont exigées d'une personne morale. L'autorisation est accordée pour une durée maximale d'un mois (2).

Selon les développements de la proposition, la différence de régime tient à "la vocation plus locale des appels à la générosité de la population émanant des personnes physiques".

Cette explication n'est pas admissible.

Il ne peut, en effet, être exclu qu'une personne physique souhaite faire appel à la générosité du public au-delà des limites du territoire d'une ou de plusieurs communes déterminées, et pour une durée excédant un mois; à l'inverse, il ne peut davantage être exclu qu'une personne morale désire solliciter la générosité du public dans une commune déterminée et pour une période ne dépassant pas un mois.

(1) Articles 3, alinéa 2, et 6 à 11 de la proposition.

(2) Articles 12 à 17 de la proposition.

Dans l'hypothèse où un appel à la générosité de la population prend la forme d'une autre activité ambulante que celle visée à l'article 8, 3°, de la loi du 13 août 1986, l'article 30 de la proposition ne peut manquer de susciter des difficultés. La proposition examinée ne poursuit pas les mêmes objectifs que la loi du 13 août 1986, qui répond à un souci de protection du commerce. Elle laisse sans réponse diverses questions, telles les suivantes :

- a) l'autorité qui est saisie d'une demande d'autorisation pour un appel à la générosité de la population prenant la forme d'une activité ambulante, est-elle tenue de respecter les conditions auxquelles est soumise la délivrance de l'autorisation d'exercer une activité ambulante ?
- b) la personne qui a obtenu l'autorisation de réaliser un appel à la générosité de la population prenant la forme d'une activité ambulante, doit-elle respecter les conditions auxquelles la loi du 13 août 1986 soumet l'exercice des activités ambulantes ?

La section de législation estime devoir rappeler qu'a été votée une loi du 25 juin 1993 sur l'exercice d'activités ambulantes et l'organisation des marchés publics et qu'en vertu de l'article 18, alinéa 1er, de cette loi, le Roi est chargé de fixer la date de l'entrée en vigueur de la loi et celle de l'abrogation de la loi du 13 août 1986 relative à l'exercice des activités ambulantes. Le Roi n'est pas encore intervenu en ce sens.

.../...

Dans l'hypothèse où, lors de l'adoption de la proposition examinée, la loi du 25 juin 1993 serait entrée en vigueur, il faudrait remplacer la référence à la loi du 13 août 1986 relative à l'exercice d'activités ambulantes par une référence à celle du 25 juin 1993 sur l'exercice d'activités ambulantes et l'organisation des marchés publics. Il y aurait lieu également d'adapter éventuellement les articles de la proposition aux dispositions de la loi nouvelle précitée.

VI. Les missions d'information de la Commission des appels à la générosité de la population organisées par le chapitre IV sont conçues dans des termes si larges qu'il n'est pas exclu qu'elles puissent porter atteinte, soit à la protection de la vie privée, soit au secret des affaires.

La généralité des termes utilisés, par ailleurs, à l'article 26, 9° et 10°, est de nature à créer des incertitudes quant à la détermination des éléments constitutifs des infractions visées (1).

Il convient, dès lors, de préciser les limites des missions confiées à la Commission des appels à la générosité et de déterminer avec plus de clarté les infractions consistant à faire obstacle à ces missions d'information.

(1) Pour éviter des termes trop généraux, il convient d'écrire à l'article 26, 1°, "l'infraction visée à l'article 3". En outre à l'article 26, 3°, in fine, il faut écrire : "... visée par les articles 6 (et non 5), 12 ou 18".

VII. L'article 25 proposé prévoit que : "Toute personne peut saisir le président du tribunal de première instance d'une action tendant à la cessation d'un appel à la générosité ..." alors qu'un recours devant un tribunal suppose que celui qui l'introduit justifie d'un intérêt personnel.

Il faut rédiger le texte afin d'exclure toute action populaire.

D'autre part, l'article 25 proposé prévoit que la décision de cessation peut être assortie d'une astreinte au profit du Trésor public; il n'est pas prévu de quelle manière cette astreinte sera recouvrée.

VIII. Le Conseil d'Etat attire l'attention sur la circonstance que la généralité des termes utilisés à l'article 26, 1^o et 6^o, proposé, peut avoir pour conséquence de réintroduire des sanctions pénales frappant des personnes qui étaient visées par les articles 342 à 347 du Code pénal, articles qui viennent d'être abrogés par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire (1).

Observations finales.

L'attention est encore attirée sur le fait que la proposition s'applique à des appels à la générosité qui sont régis par d'autres dispositions que celles évoquées jusqu'à

(1) Moniteur belge du 4 février 1993.

présent : ainsi en va-t-il des appels prenant la forme de loteries et de tous paris, concours et jeux qui sont organisés conformément à la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie nationale, ainsi que des appels à la générosité publique que vise l'article 5 de la loi du 8 août 1981 portant création de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre ainsi que du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre.

L'auteur de la proposition doit également veiller à coordonner celle-ci avec d'autres législations existantes, par exemple celle qui concerne les dons d'organes.

*

Il suit de ce qui précède que la proposition examinée doit être fondamentalement revue.

Algemene opmerkingen.

Zoals in de toelichting wordt aangegeven, is het door de heer Grimberghs ingediende voorstel ingegeven door de doelstellingen van een voorstel van wet met dezelfde strekking, dat in 1988 is ingediend door de heer Jérôme (1).

De afdeling wetgeving heeft omtrent dat voorstel een advies verstrekt (2). Zij heeft verscheidene opmerkingen gemaakt waaruit bleek dat het onderzochte voorstel van wet zulke bezwaren deed rijzen dat het, indien het gehandhaafd bleef, fundamenteel moest worden herzien.

Omtrent het aan de afdeling wetgeving voorgelegde voorstel, dat de leemte in de vigerende wetgeving kennelijk beoogt te vullen, moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt.

I. De opmerkingen die de afdeling wetgeving gemaakt heeft omtrent het door de heer Jérôme ingediende voorstel, hadden betrekking op het zeer algemene karakter van artikel 2, dat een niet beperkende opsomming gaf van de manieren waarop een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking (3).

(1) Gedr. St. Kamer, buitengewone zitting 1988, nr. 328/1.

(2) Advies L. 18.565/2, bekendgemaakt in de Gedr. St. Kamer, buitengewone zitting 1988, nr. 328/2.

(3) Artikel 2 van het voorstel luidde als volgt :

"Onder toepassing van deze wet vallen alle vormen waaronder een beroep wordt gedaan op de

Eén van de voornaamste bezwaren die de afdeling wetgeving heeft gemaakt, luidde als volgt :

"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 naargelang 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".

In de thans aan de afdeling wetgeving voorgelegde voorstel wordt van het begrip "beroep op de vrijgevigheid

vrijgevigheid van de bevolking, met name de inzamelingen van geld en goederen (kledij, voedingswaren, papier, allerlei herbruikbare voorwerpen) aan huis, op de openbare weg, door middel van brieven, via de informatiemedia, door intekening op of verkoop van lidmaatschapskaarten of symbolische voorwerpen, door de huis-aan-huis verkoop van commerciële, culturele of artistieke producten, door loterijen of tombola's, door verkoop van publikaties, door het beroep doen op de overheid, door het organiseren van opvoeringen ...".

.../...

van de bevolking" eveneens een zeer ruime omschrijving gegeven; bedoeld wordt immers

"elke handeling waarbij een natuurlijke persoon of een rechtspersoon buiten het bestek van de privé-relaties een beroep doet op de vrijgevigheid en waarbij van de personen tot wie men zich richt, direct of indirect, een financiële bijdrage of een bijdrage in natura wordt verlangd" (artikel 1, eerste streepje).

De in artikel 1 van het voorstel omschreven vrijgevigheid kan zowel bestaan in het leveren van diensten ("een financiële bijdrage of een bijdrage in natura") als in financiële steun, zodat het onderhavige voorstel kan interfereren met bijzondere bepalingen betreffende sommige leveringen van diensten.

Bovendien is het begrip "privé-relaties" volkomen onnauwkeurig.

Daaruit vloeit voort dat de werkingssfeer van het onderzochte voorstel, zowel wegens de algemeenheid van de aangewende termen als wegens de onnauwkeurigheid ervan, niet duidelijk aangeeft wat de strekking van het voorstel is, noch welke personen bedoeld worden, en dat aldus zozeer afbreuk kan worden gedaan aan de activiteiten van personen en instellingen die een liefdadig doel nastreven dat sommige van hun openbare vrijheden worden uitgehold (1).

(1) Het voorstel doet niet alleen vragen rijzen op het stuk van de bestaanbaarheid ervan met de regeling inzake de openbare vrijheden in het algemeen, maar bovendien doet het afbreuk aan de vrijheid van eredienst.

II. Volgens het voorstel ingediend door de heer Jérôme wordt ieder beroep op de vrijgevigheid van het publiek afhankelijk gemaakt van de voorafgaande oprichting van verenigingen met rechtspersoonlijkheid.

De afdeling wetgeving maakt in het advies L. 18.565/2 daaromtrent de volgende opmerking :

"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 worden. Uit dat oogpunt schendt het voorstel het beginsel van de vrijheid van vereniging dat, in negatieve zin opgevat, 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 arti-

Artikel 2, vierde lid, derde streepje, bepaalt immers dat het voorstel niet van toepassing is "op de collectes in katholieke, protestantse, anglikaanse, protestants-evangelische en orthodoxe kerken, in joodse synagogen en islamitische moskeeën ten gunste van de erkende erediensten".

Uit die bepaling vloeit echter voort dat het voorstel van toepassing is :

- a) enerzijds op de inzamelingen op plaatsen bedoeld voor het houden van erkende erediensten wanneer de opbrengst ervan niet bestemd is voor de eredienst;
- b) anderzijds op de inzamelingen op plaatsen bedoeld voor het houden van niet-erkende erediensten. Iedere beperking van de mogelijkheid om een inzameling te houden op plaatsen bedoeld voor het houden van een eredienst, al dan niet erkend, en ongeacht het doel van de inzameling, doet echter afbreuk aan de vrijheid van eredienst, gewaarborgd bij artikel 14 van de Grondwet.

.../...

kel 20 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van vereniging".

Het thans aan de afdeling wetgeving voorgelegde voorstel verbiedt de natuurlijke personen niet een beroep te doen op de vrijgevigheid van de bevolking. Het bevat evenwel onderscheiden regels naargelang het beroep op de vrijgevigheid uitgaat van een rechtspersoon of van een natuurlijke persoon.

Rechtspersonen die een beroep willen doen op de vrijgevigheid van de bevolking, moeten een bepaalde rechtsvorm hebben (1). Voor iedere actie waarbij een beroep op de vrijgevigheid van de bevolking wordt gedaan, is de toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken vereist, na advies van de commissie voor de acties die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking, ingesteld bij het voorstel. De rechtspersoon moet in de aanvraag om toestemming inzonderheid de materiële en menselijke middelen aangeven die worden of kunnen worden ingezet om de vrijgevigheid van de bevolking in te roepen, en hij moet daarin ook een raming opgeven van de vaste en variabele kosten van

(1) Te weten die welke zijn bepaald bij de wet van 25 oktober 1919 tot verlening van rechtspersoonlijkheid aan de internationale verenigingen met menslievend, godsdienstig, wetenschappelijk, artistiek en pedagogisch doel, en bij de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend.

de actie. De toestemming wordt verleend voor een vernieuwbare maximumduur van drie jaar (1).

De natuurlijke personen die een beroep wensen te doen op de vrijgevigheid van de bevolking, moeten hunnerzijds de toestemming verkrijgen van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente op het grondgebied waarvan een zodanig beroep overwogen wordt. In voorkomend geval kan het college het advies inwinnen van de commissie voor de acties die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking. De aanvrager is niet verplicht voornoemde inlichtingen die van een rechtspersoon worden geëist, mede te delen. De toestemming wordt verleend voor een maximumduur van één maand (2).

Volgens de toelichting bij het voorstel houdt die verschillende regeling verband met "het meer plaatselijke aspect van het van natuurlijke personen uitgaande beroep op de vrijgevigheid van de bevolking".

Deze uitleg is niet aanvaardbaar.

Er kan immers niet worden uitgesloten dat een natuurlijk persoon buiten de grenzen van het grondgebied van één of meer bepaalde gemeenten en gedurende meer dan één maand een beroep wenst te doen op de vrijgevigheid van de bevolking; omgekeerd kan evenmin worden uitgesloten dat een rechtspersoon in een bepaalde gemeente en voor een periode

(1) Artikelen 3, tweede lid, en 6 tot 11 van het voorstel.

(2) Artikelen 12 tot 17 van het voorstel.

van maximum een maand de vrijgevigheid van de bevolking wenst in te roepen.

Het voorstel is derhalve in strijd met het beginsel van gelijkheid voor de wet.

III. 1) De in hoofdstuk III omschreven manieren waarop een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking, zijn zeer soepel, zodat zij die de vrijgevigheid van de bevolking willen inroepen die procedure kunnen volgen, veeleer dan de lange en ingewikkelde procedures omschreven in hoofdstuk II.

Het komt aan de wetgever toe de nadelen te beoordelen die voortvloeien uit de ingewikkeldheid van de procedures omschreven in hoofdstuk II, en te zien hoe ze te verhelpen, waarbij ervoor gezorgd wordt iedere discriminatie te voorkomen.

2) Hoofdstuk III van het voorstel bevat bepalingen eigen aan een bijzondere vorm van acties waarbij een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking, namelijk "de verkoop of het te koop aanbieden van goederen of diensten met handelskarakter waarbij uitdrukkelijk of impliciet gewag wordt gemaakt van het feit dat een deel van de opbrengst van de verkoop of van de geleverde dienst naar een filantropisch doel gaat" (1).

(1) Dat begrip wordt omschreven als "elke handeling waarbij een natuurlijke persoon of een rechtspersoon in het openbaar, uitdrukkelijk of impliciet, maar op ondubbel-

In tegenstelling tot de overige acties waarbij een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking, welke slechts op grond van een uitdrukkelijke toestemming mogen worden gevoerd, moeten de minister en de commissie voor de acties die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking slechts vooraf in kennis worden gesteld van de voorgenomen acties omschreven in hoofdstuk III. De minister heeft dan een maand de tijd om zich tegen de voorgenomen actie te verzetten.

Daaruit vloeit voort dat op de in hoofdstuk III omschreven procedures een regeling van toepassing is die minder dwingend is dan de andere procedures waarbij een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking.

Die verschillende behandeling lijkt niet gerechtvaardigd, aangezien de misbruiken waaraan het voorstel paal

zinnige wijze, een beroep op de vrijgevigheid van de bevolking doet, met als doel een winstgevende activiteit te stimuleren of althans een poging daartoe te ondernemen". Daaraan wordt toegevoegd : "Deze definitie omvat niet het te koop aanbieden of verkopen van goederen of het aanbieden of leveren van diensten met handelskarakter waarbij de aanprijzing van die produkten, goederen of diensten beperkt blijft tot de vermelding dat ze een filantropisch doel dienen" (artikel 1, tweede streepje). De vraag rijst of de betrokken personen alleen diegenen zijn die deze activiteiten met winstoogmerk uitoefenen, dan wel of de indiener van het voorstel daaronder ook degenen verstaat die zonder winstoogmerk activiteiten "met handelskarakter" uitoefenen.

Voor het overige valt op te merken dat de begripsomschrijving in artikel 1, tweede streepje, van het voorstel onduidelijker is dan het omschreven begrip en dat de tekst waarin wordt bepaald wat de definitie niet omvat, onverstaanbaar is.

.../...

en perk wil stellen zich zeker even vaak kunnen voordoen in de gevallen bedoeld in hoofdstuk III als in de andere gevallen waarin een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking.

Bovendien rijst de vraag of verschillende bepalingen die gelden voor alle acties waarbij een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking van toepassing zijn op de procedures bedoeld in hoofdstuk III : die vraag rijst in het bijzonder voor artikel 3, eerste lid, en voor de artikelen 4 en 5. Uit de tekst van het voorstel kan het antwoord op die vraag niet met zekerheid worden afgeleid. Als de indiener ervan die bepalingen of soortgelijke bepalingen niet toepasselijk wou maken op voormelde procedures, dan behoort ook hier de vraag te worden gesteld of een zodanige verschillende behandeling gerechtvaardigd is, gelet op de nagestreefde doelstellingen.

IV. Zoals te lezen staat in de toelichting, beoogt het onderzochte voorstel onder meer eenvormige voorwaarden tot stand te brengen voor het beroep op de vrijgevigheid van de bevolking. Daartoe stellen de artikelen 3 tot 5 de voorwaarden vast die gelden voor alle acties waarbij een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid.

Naast hetgeen hierboven over die bepalingen is gezegd, rijst de vraag of de bevoegde administratieve overheid zich kan verzetten tegen een actie waarbij een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid, of beperkingen kan stellen aan de nadere regels betreffende de verwezenlijking ervan door te steunen op andere motieven dan die welke voortvloeien uit de artikelen 3 tot 5.

Als dat zo is, behoort te worden verduidelijkt welke soorten van motieven daarvoor in aanmerking komen.

Hoe dan ook is het zaak van de wetgever te omschrijven op grond van welke criteria de overheid haar beslissingen behoort te nemen, in bewoordingen die ervoor zorgen dat die overheid geen toestemming verleent voor activiteiten die verboden zijn en bestraft worden door bepalingen die vervat zijn in andere wetten (1).

Voorts moet worden opgemerkt dat de toepassing van artikel 4, eerste lid, op grote moeilijkheden dreigt te stuiten : is het mogelijk om werkelijk, vooraleer het beroep op de vrijgevigheid plaatsheeft, te beoordelen of "redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de actie ten minste het vijfvoud van de kosten zal opbrengen" (2), terwijl men op dat tijdstip per definitie slechts over erg vage beoordelingsfactoren beschikt ?

(1) Zo, bijvoorbeeld, de artikelen 491 en 496 van het Strafwetboek, en artikel 85 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en de bescherming van de consument.

(2) Er moet worden verduidelijkt of het alleen gaat om de kosten in verband met de openbaarmaking van de geldinzamelingen of, ruimer, om de kosten die inherent zijn aan de gehele operatie.

V. In advies nr. L. 18.565/2 had de afdeling wetgeving erop gewezen dat sommige vormen van beroep op de vrijgevigheid van de bevolking reeds geregeld worden door bepaalde wetten.

De indiener van het voorstel dat thans aan de afdeling wetgeving wordt voorgelegd, heeft daaruit een aantal conclusies getrokken waarbij eveneens enkele opmerkingen kunnen worden gemaakt.

In advies nr. L. 18.565/2 had de afdeling wetgeving onderstreept dat het beroep op de vrijgevigheid van de bevolking in de vorm van een ambulante activiteit wordt geregeld door de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten.

Volgens die wet mogen de ambulante activiteiten slechts worden uitgeoefend na voorafgaande machtiging van de Minister van Middenstand. Bovendien bepaalt zij de voorwaarden waaraan die activiteiten moeten voldoen of maakt zij de Koning daartoe bevoegd.

In artikel 8 van dezelfde wet wordt vermeld op welke activiteiten de bepalingen van die wet niet van toepassing zijn. Tot die activiteiten behoren :

"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;"

.../...

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

Artikel 1 van dat besluit luidt als volgt :

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

De erkenning is jaarlijks. Zij mag slechts worden verleend voor tijdelijke manifestaties die in totaal dertig dagen per jaar niet overschrijden".

Krachtens artikel 3 van voormeld ministerieel besluit luiden de erkenningsvoorwaarden als volgt :

"Art. 3. De erkenning is onderworpen aan de volgende voorwaarden :

- 1° de statuten van de vereniging of van de instelling moeten in de bijlagen tot het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt sinds ten minste twee jaar;
- 2° de bestuursleden van de vereniging of van de instelling 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° de bestuursleden van de vereniging of van de instelling 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 erkende verenigingen en instellingen mogen voor het organiseren van de bedoelde manifestaties in geen geval de medewerking van een handelsonderneming inschakelen, ongeacht de vorm waarin die wordt bezoldigd".

In advies nr. L. 18.565/2 had de afdeling wetgeving vastgesteld dat de regeling waarin het voormelde ministerieel besluit voorziet in ruime mate vergelijkbaar is met de regeling waaraan in het voorstel van de heer Jérôme werd gedacht.

In de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld :

"De personen die krachtens de wet tot regeling van het beroep op de vrijgevigheid van de bevolking een machtiging hebben gekregen, hoeven geen andere machtigingen aan te vragen op grond van de wet betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten. Anders loopt men het gevaar hun goede bedoelingen tegen te werken".

Daarbij aansluitend bepaalt artikel 30 van het onderzochte voorstel :

"De bij de artikelen 6, 13 en 18 bedoelde machtigingen gelden voor de perioden, de plaatsen en de oogmerken waarop zij betrekking hebben, als machtiging voor het uitoefenen van een ambulante activiteit als bedoeld bij de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten".

Er behoort een duidelijker onderscheid te worden gemaakt tussen het geval waarin de actie waarbij een beroep

.../...

wordt gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking de vorm aanneemt van een ambulante verkoop bedoeld in artikel 8, 3°, van de voormelde wet van 13 augustus 1986 en het geval waarin zulk een actie de vorm aanneemt van een andere ambulante activiteit waarop die wet van toepassing is.

In het eerste geval is het verkieslijk artikel 8, 3°, van de wet van 13 augustus 1986 te wijzigen, om te bepalen dat de daarin bedoelde ambulante verkopen niet vallen onder de bepalingen van die wet wanneer daartoe toestemming is verleend krachtens de artikelen 6, 13 en 18 van de wet tot regeling van het beroep op de vrijgevigheid van de bevolking (1).

Wanneer een actie waarbij een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking de vorm aanneemt van een andere ambulante activiteit dan die bedoeld in artikel 8, 3°, van de wet van 13 augustus 1986, doet artikel 30 van het voorstel zeker moeilijkheden rijzen. Het onderzochte voorstel heeft niet dezelfde oogmerken als de wet van 13 augustus 1986 die de bescherming van de handel beoogt. Het biedt geen antwoord op de volgende vragen :

- a) moet de overheid bij wie een aanvraag wordt ingediend om een beroep te mogen doen op de vrijgevigheid van de bevolking in de vorm van een ambulante activiteit de

(1) Bovendien is het aangewezen artikel 87, f, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, dat nauw samenhangt met artikel 8, 3°, van de wet van 13 augustus 1986, dienovereenkomstig aan te passen.

voorwaarden in acht nemen die gelden voor het verlenen van de toestemming om een ambulante activiteit uit te oefenen ?

- b) moet de persoon die toestemming heeft gekregen om in de vorm van een ambulante activiteit een beroep te doen op de vrijgevigheid van de bevolking de bij de wet van 13 augustus 1986 gestelde voorwaarden betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten in acht nemen ?

De afdeling wetgeving meent er te moeten op wijzen dat een wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten is goedgekeurd en dat krachtens artikel 18, eerste lid, van die wet de Koning de datum van inwerkingtreding van deze wet en van opheffing van de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten bepaalt. De Koning heeft zulks nog niet gedaan.

In het geval dat de wet van 25 juni 1993 in werking is getreden wanneer het onderzochte voorstel wordt goedgekeurd, moet de verwijzing naar de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten worden vervangen door een verwijzing naar die van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten. In voorkomend geval behoren ook de artikelen van het voorstel te worden aangepast aan de bepalingen van de voormelde nieuwe wet.

.../...

VI. De in hoofdstuk IV ingestelde informatietaak van de Commissie voor de acties die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking is zo algemeen geformuleerd, dat zij de bescherming van het privé-leven of het zakengeheim kan schaden.

Voorts zijn de in artikel 26, 9° en 10°, aangewende termen zo algemeen dat ze onzekerheid kunnen doen rijzen omtrent de bepaling van de bestanddelen van de bedoelde strafbare feiten (1).

Derhalve is het dienstig duidelijk de grenzen aan te geven van de taak die aan de Commissie voor de acties die een beroep doen op de vrijgevigheid wordt toevertrouwd en duidelijker te bepalen welke strafbare feiten een belemmering vormen voor die informatietaak.

VII. Het voorgestelde artikel 25 bepaalt : "Een ieder kan bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg een vordering instellen tot staking van acties die een beroep doen op de vrijgevigheid ...", terwijl een beroep voor een rechtbank veronderstelt dat de insteller van dat beroep een persoonlijk belang aantoont.

(1) Om te algemene termen te vermijden, schrijve men in artikel 26, 1°, "het strafbare feit bedoeld in artikel 3". Voorts schrijve men aan het einde van artikel 26, 3° : "... bedoeld in de artikelen 6 (en niet 5), 12 of 18".

De tekst moet zo worden gesteld dat iedere actio popularis uitgesloten is.

Voorts bepaalt het voorgestelde artikel 25 dat de beslissing tot staking vergezeld kan gaan van een dwangsom ten voordele van de Staatskas; er wordt niet bepaald hoe die dwangsom wordt geïnd.

VIII. De Raad van State wijst erop dat de algemene termen gebruikt in het voorgestelde artikel 26, 1^o en 6^o, met zich kunnen brengen dat opnieuw strafmaatregelen worden ingevoerd tegen de in de artikelen 342 tot 347 van het Strafwetboek bedoelde personen. Die artikelen zijn recent opgeheven bij de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving (1).

Slotopmerkingen.

De aandacht wordt verder gevestigd op de omstandigheid dat het voorstel van toepassing is op acties waarbij een beroep wordt gedaan op de vrijgevigheid die geregeld worden door andere bepalingen dan die welke tot op heden vermeld zijn : dat geldt voor de acties die de vorm aannemen van loterijen en alle weddenschappen, wedstrijden en kansspelen georganiseerd overeenkomstig de wet van 22 juli 1991 betreffende de Nationale Loterij, alsook voor de acties waarbij een beroep wordt gedaan op de publieke vrijgevig-

(1) Belgisch Staatsblad van 4 februari 1993.

heid, bedoeld in artikel 5 van de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers.

De indiener van het voorstel moet er ook voor zorgen dat het voorstel in overeenstemming wordt gebracht met andere bestaande wetten, bijvoorbeeld met die inzake de afstand van organen.

*

Uit het vorenstaande volgt dat het onderzochte voorstel grondig moet worden herzien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J.-L. PAQUET, adjunct-auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.