

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 februari 1998 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 1995 tot uitvoering van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten", heeft op 6 februari 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises, le 3 février 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 3 avril 1995 portant exécution de la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice d'activités ambulantes et l'organisation des marchés publics", a donné le 6 février 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "door de omstandigheid dat de ambulante activiteiten die plaatsvinden in de rand van sportieve en culturele evenementen op privé-terrein moeten worden toegelaten; dat de personen die belangeloos meewerken aan verkopen zonder handelskarakter en met een uitsluitend menslievend doel zich moeten kunnen legitimeren bij dergelijke verkopen; dat de occasionele verkopen van goederen die de verkoper toebehoren moeten worden beperkt op gepersonaliseerde wijze; dat deze wijzigingen dringend moeten worden doorgevoerd om het bestaande netwerk van activiteiten en manifestaties geen beperkingen op te leggen die het voortbestaan ervan bedreigen".

*

*

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 3 april 1995 tot uitvoering van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten.

.../...

Die wijzigingen hebben o.m. betrekking op de regeling inzake de vrijstelling van bepaalde verenigingen zonder winstoogmerk of instellingen van openbaar nut van de toepassing van de genoemde wet, voor bepaalde manifestaties. Volgens het ontwerp is daarvoor een "toelating" door de minister bevoegd voor de Middenstand of diens afgevaardigde vereist, en niet langer een "erkenning" die thans alleen door de minister verleend kan worden. Voor de verkopen door de bedoelde verenigingen of instellingen wordt de voorwaarde met betrekking tot het tijdschema van de manifestaties versoepeld. Het ontwerp voorziet ook in de afschaffing van het vereiste dat de bestuursleden van de betrokken verenigingen en instellingen geen strafrechtelijke veroordeling opgelopen mogen hebben (artikelen 2 tot 5 van het ontwerp).

Occasionele verkopen van goederen die aan de verkoper toebehoren, in het kader van een manifestatie die verscheidene niet-professionele verkopers verenigt, worden voorts aan een bijkomende voorwaarde onderworpen, namelijk het verkrijgen van een speciale kaart (artikel 6 van het ontwerp).

Ten slotte wordt voorzien in een bijkomende afwijking van het verbod om ambulante activiteiten uit te oefenen op andere plaatsen dan op de openbare markten, op de openbare weg of ten huize van de consument (artikel 1 van het ontwerp), en wordt voorzien in een mildering van het verbod om bepaalde goederen ambulant te verkopen op de openbare weg of ten huize van de consument (artikel 7 van het ontwerp).

.../...

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Zoals vóór de vervanging van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 4 augustus 1996, kan de mededeling van het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen slechts gevraagd worden "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed" (artikel 84, eerste lid, 2°). Thans voegt de wet hieraan toe dat, in een dergelijk geval, "de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, overgenomen (wordt) in de aanhef van de verordening" (zelfde bepaling).

Het laatstgenoemde vereiste is door de wetgever opgelegd om mogelijke misbruiken te voorkomen. Een overheid die de dringende noodzakelijkheid ten onrechte inroept om binnen drie dagen een advies te verkrijgen, loopt het risico haar besluit wegens een ontoereikende motivering vernietigd te zien door de Raad van State, afdeling administratie (1).

In de uitoefening van haar preventieve controle op de wettigheid van de haar voorgelegde ontwerpen van verordening, dient ook de afdeling wetgeving de voor het spoedonderzoek aangevoerde redenen te beoordelen. Als die afdeling van oordeel zou zijn dat het beroep op de spoed-procedure niet regelmatig gemotiveerd of niet wettelijk

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-1, pp. 14-15; verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-6, p. 24.

verantwoord is, zou zij een gebrek vaststellen dat de adviesaanvragende overheid onmogelijk nog kan verhelpen, gelet op de verplichting om de opgegeven motivering zonder meer in de aanhef van de ontworpen verordening op te nemen. Een dergelijke vaststelling maakt een verder onderzoek van het ontwerp dan ook volstrekt overbodig.

Hieruit volgt dat de behoorlijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

2. In het voorliggende geval wordt de dringende noodzakelijkheid enkel verantwoord door erop te wijzen dat de hiervóór besproken wijzigingen van het koninklijk besluit van 3 april 1995 "dringend moeten worden doorgevoerd om het bestaande netwerk van activiteiten en manifestaties geen beperkingen op te leggen die het voortbestaan ervan bedreigen".

Die motivering bevat geen concrete elementen waaruit zou moeten blijken dat de (bestaande) beperkingen een bedreiging vormen voor het "bestaande netwerk van activiteiten en manifestaties", noch - a fortiori - elementen waaruit zou moeten blijken dat die bedreiging van die aard is dat de ontworpen maatregelen daardoor dringend genomen moeten worden (1).

(1) Het feit dat de bestaande regeling reeds toepassing vindt sinds 18 juni 1995 - tiende dag na de bekendmaking van het koninklijk besluit van 3 april 1995 in het Belgisch Staatsblad - lijkt de opgegeven motieven zelfs te ontkrachten.

Die motivering maakt derhalve geenszins duidelijk waarom het ontworpen besluit binnen een zo korte tijd bekendgemaakt moet worden dat een beroep op de spoed-procedure van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gewettigd zou zijn. Een dergelijke inadequate motivering is gelijk te stellen met een afwezigheid van motivering.

De adviesaanvraag is derhalve onontvankelijk.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée "door de omstandigheid dat de ambulante activiteiten die plaatsvinden in de rand van sportieve en culturele evenementen op privé-terrein moeten worden toegelaten; dat de personen die belangeloos meewerken aan verkopen zonder handelskarakter en met een uitsluitend menslievend doel zich moeten kunnen legitimeren bij dergelijke verkopen; dat de occasionele verkopen van goederen die de verkoper toebehoren moeten worden beperkt op gepersonaliseerde wijze; dat deze wijzigingen dringend moeten worden doorgevoerd om het bestaande netwerk van activiteiten en manifestaties geen beperkingen op te leggen die het voortbestaan ervan bedreigen".

*

*

*

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 3 avril 1995 portant exécution de la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice d'activités ambulantes et l'organisation des marchés publics.

.../...

Ces modifications concernent entre autres le régime de dispense de l'application de la loi susmentionnée dont bénéficient certaines associations sans but lucratif ou certains établissements d'utilité publique dans le cadre de manifestations précises. Selon le projet, il faut, pour ce faire, demander une "autorisation" au ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions ou à son délégué, et non plus un "agrément" qui, actuellement, ne peut être accordé que par le ministre. La condition relative au calendrier des manifestations est assouplie pour les ventes par les associations ou les établissements susmentionnés. Le projet prévoit également la suppression de la condition selon laquelle les dirigeants des associations ou des établissements concernés ne peuvent avoir encouru une condamnation pénale (articles 2 à 5 du projet).

Les ventes occasionnelles de biens appartenant au vendeur dans le cadre d'une manifestation regroupant plusieurs vendeurs non professionnels restent soumises à une condition supplémentaire, à savoir l'obtention d'une carte spéciale (article 6 du projet).

Enfin, il est prévu une dérogation supplémentaire à l'interdiction d'exercer des activités ambulantes en dehors des marchés publics, de la voie publique ou du domicile du consommateur (article 1er du projet) ainsi qu'un assouplissement de l'interdiction de pratiquer la vente ambulante de certaines marchandises sur la voie publique ou au domicile du consommateur (article 7 du projet).

.../...

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. De la même manière qu'avant le remplacement de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 4 août 1996, la communication de l'avis de la section de législation ne peut être demandée dans un délai ne dépassant pas trois jours qu'"en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande" (article 84, alinéa 1er, 2°). A l'heure actuelle, la loi ajoute qu'en pareil cas, "la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire" (même disposition).

Cette dernière exigence a été imposée par le législateur afin de prévenir des abus éventuels. Une autorité qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans les trois jours court le risque de voir annuler son arrêté par le Conseil d'Etat, section d'administration, pour insuffisance de motifs (1).

Dans l'exercice de son contrôle préventif de la légalité des projets de règlement qui lui sont soumis, il appartient également à la section de législation d'apprécier les motifs invoqués pour justifier l'urgence. Si cette section devait être d'avis que le recours à la procédure d'urgence n'est pas motivé de manière régulière ou n'est pas justifié conformément à la loi, elle constaterait un vice

(1) Exposé des motifs accompagnant le projet qui a abouti à la loi du 4 août 1996, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-6, p. 24.

auquel l'autorité requérante ne peut plus remédier, compte tenu de l'obligation de reproduire purement et simplement dans le préambule du règlement en projet la motivation indiquée dans la demande d'avis. Pareille constatation rend dès lors parfaitement inutile un examen plus poussé du projet.

Il s'ensuit que la motivation correcte de l'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis.

2. En l'occurrence, l'urgence n'est justifiée que par la mention du fait que les modifications de l'arrêté royal du 3 avril 1995, examinées ci-dessus, doivent être apportées d'urgence afin de ne pas imposer au réseau d'activités et de manifestations existant des limitations qui en menaceraient la survie.

Cette motivation ne contient pas d'éléments concrets qui feraient apparaître que les limitations (existantes) constituent une menace pour le "réseau d'activités et de manifestations existant", ni - a fortiori - d'éléments dont il devrait apparaître que cette menace est telle qu'il s'impose de prendre d'urgence les mesures en projet (1).

(1) Le fait que le règlement existant est déjà d'application depuis le 18 juin 1995 - soit depuis le dixième jour après la publication de l'arrêté royal du 3 avril 1995 au Moniteur belge - semble même infirmer les motifs invoqués.

Dès lors, cette motivation n'explique nullement pourquoi l'arrêté en projet doit être publié dans un délai d'une brièveté telle que le recours à la procédure d'urgence prévue par l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, serait légitime. Il y a lieu de considérer l'inadéquation de pareille motivation comme une absence de motivation.

En conséquence, la demande d'avis est irrecevable.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER