



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.278/1
van 3 mei 2021

avis 69.278/1
du 3 mai 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Economie 'tot
verlenging van het ministerieel
besluit van 14 september 2020
betreffende de privé- en
publieke activiteiten van
culturele, maatschappelijke,
festieve, folkloristische,
sportieve en recreatieve aard'

un projet d'arrêté du Ministre
de l'Économie 'prolongeant
l'arrêté ministériel du
14 septembre 2020 relatif aux
activités à caractère privé ou
public, de nature culturelle,
sociale, festive, folklorique,
sportive et récréative'

Op 26 april 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot verlenging van het ministerieel besluit van 14 september 2020 betreffende de privé- en publieke activiteiten van culturele, maatschappelijke, feestieve, folkloristische, sportieve en recreatieve aard’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 april 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2021.

*

Le 26 avril 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel ‘prolongeant l'arrêté ministériel du 14 septembre 2020 relatif aux activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 29 avril 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mai 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter in de adviesaanvraag gemotiveerd

“door de omstandigheid dat het ministerieel besluit van 14 september 2020 betreffende de privé- en publieke activiteiten van culturele, maatschappelijke, festieve, folkloristische, sportieve en recreatieve aard voor een beperkte periode van toepassing is en dat het daarom noodzakelijk is dat de verlenging ervan plaatsvindt vóór het einde van de geldigheidsduur van de daarin vervatte maatregelen”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. In het te wijzigen ministerieel besluit van 14 september 2020¹ wordt bepaald dat wanneer een activiteit van culturele, maatschappelijke, festieve, folkloristische, sportieve of recreatieve aard geen doorgang kan vinden om reden van de coronacrisis, de persoon die deze activiteit organiseert, gerechtigd is om aan de houder van een betalend toegangsticket voor deze activiteit een tegoedbon ter waarde van het betaalde bedrag te verstrekken in plaats van een terugbetaling. Een van de voorwaarden hiervoor is dat de activiteit opnieuw wordt georganiseerd binnen een termijn van twee jaar na de datum van het oorspronkelijke evenement. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt er vooreerst toe om de laatstgenoemde termijn op drie jaar en twee maanden te brengen (artikel 1, a), van het ontwerp). Daarnaast wordt aan artikel 1 van het ministerieel besluit van 14 september 2020 een paragraaf toegevoegd op grond waarvan tegoedbonnen die reeds geldig werden uitgegeven in het kader van een activiteit die niet heeft kunnen plaatsvinden wegens de coronacrisis, geldig blijven indien de voorwaarden opgesomd in artikel 1, § 1, van het ministerieel besluit, worden gerespecteerd (artikel 1, b), van het ontwerp).

Benevens de voornoemde inhoudelijke wijzigingen wordt de datum waarop het ministerieel besluit van 14 september 2020 buiten werking zal treden, verschoven van 1 juli 2021 naar 1 oktober 2021 (artikel 2 van het ontwerp).

¹ Ministerieel besluit van 14 september 2020 ‘betreffende de privé- en publieke activiteiten van culturele, maatschappelijke, festieve, folkloristische, sportieve en recreatieve aard’.

Het is de bedoeling om het ontworpen ministerieel besluit in werking te laten treden “de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt” (artikel 3 van het ontwerp).

4. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrondbepaling verwezen naar artikel XVIII.1, § 1, van het Wetboek van economisch recht. De gemachtigde lichtte die verwijzing toe als volgt:

“Wij menen dat de ministeriële besluiten van 14 september en 15 december 2020 betrekking hebben op het aanbod of de levering van diensten, of op de uitoefening hiervan: de besluiten in kwestie hebben betrekking op de uitoefening van de activiteit van de organisator in die zin dat de organisator ervoor kan kiezen om het geannuleerde evenement opnieuw te organiseren in plaats van eventueel terug te betalen. De keuze het evenement opnieuw te organiseren heeft betrekking op de uitvoering van het afgesloten contract en dus de uitoefening van de dienstverlening.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, moet in dat verband herinneren aan de opmerking die hij met betrekking tot artikel XVIII.1, § 1, van het Wetboek van economisch recht, als mogelijke rechtsgrond voor onder meer de voorganger van het te wijzigen ministerieel besluit van 14 september 2020, namelijk het ministerieel besluit van 19 maart 2020 ‘betreffende de privé- en publieke activiteiten van culturele, maatschappelijke, festieve, folkloristische, sportieve en recreatieve aard’, heeft gemaakt in advies 67.372/1 van 3 juni 2020² en die luidde:

“3.2. De eveneens te bevestigen ministeriële besluiten van 19 maart 2020 (artikel 1, 1° en 2°, van het ontwerp)³ kunnen daarentegen bezwaarlijk worden beschouwd als ministeriële besluiten die zijn genomen op basis van artikel XVIII.1, § 1, van het Wetboek van economisch recht. Overeenkomstig deze laatste wetsbepaling kunnen de in die paragraaf bedoelde ministeriële besluiten enkel dienen om ‘het aanbieden en verrichten van diensten, de invoer, de productie, de fabricage, de bereiding, het in bezit houden, de verwerking, het gebruik, de verdeling, de aankoop, de verkoop, de uitstalling, de vertoning, het te koop aanbieden, de levering en het vervoer van producten die hij aanwijst’ te verbieden, te reglementeren of te controleren.

De twee ministeriële besluiten van 19 maart 2020 hebben geen betrekking op het verbieden, reglementeren of vervoeren van producten, noch op het aanbieden of het verrichten van diensten of het verbod daarvan, doch wel op het regelen van de gevolgen van het niet verrichten van overeengekomen diensten en met name op de regeling van vouchers of tegoedbonnen nadat deze diensten niet meer aangeboden konden worden door de overheidsmaatregelen tegen COVID-19. Ook uit de door de gemachtigde naar aanleiding van adviesaanvraag 67.261/1 verstrekte toelichting valt af te leiden dat de betrokken ministeriële besluiten niet de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op zich regelen. In overeenstemming hiermee doen de parlementaire voorbereidende werkzaamheden van de ingeroepen rechtsgrond biedende bepaling er eveneens van blijken dat aan artikel XVIII.1 van het Wetboek van economisch recht niet de bedoeling ten grondslag lag om ermee het aanbieden van vouchers of tegoedbonnen te

² Adv.RvS 67.372/1 van 3 juni 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 18 juni 2020 ‘tot bevestiging van ministeriële besluiten op grond van boek XVIII van het Wetboek van economisch recht’.

³ Met name het ministerieel besluit van 19 maart 2020 ‘betreffende de terugbetaling van opgezegde pakketreizen’ en het ministerieel besluit van 19 maart 2020 ‘betreffende de privé- en publieke activiteiten van culturele, maatschappelijke, festieve, folkloristische, sportieve en recreatieve aard’.

regelen.⁴ Dergelijke ruime lezing van artikel XVIII.1 van het voornoemde wetboek zou trouwens niet verenigbaar zijn met de uitzonderingsregeling die in artikel XVIII.1 is vervat en die zich niet leent tot een extensieve interpretatie.”

Er kan niet worden ontkend dat ook de ontworpen wijzigingen in essentie betrekking hebben op, enerzijds, het aanbieden van tegoedbonnen wanneer activiteiten geen doorgang hebben kunnen vinden omwille van de coronacrisis en, anderzijds, het verlengen in de tijd van de in dat verband in het ministerieel besluit van 14 september 2020 opgenomen maatregelen. Daarbij gaat het niet om het verbieden, reglementeren of vervoeren van producten, noch om het aanbieden of het verrichten van diensten of het verbod daarvan. Om die reden kan voor het ontwerp van ministerieel besluit evenmin rechtsgrond worden gevonden in artikel XVIII.1, § 1, van het Wetboek van economisch recht, en zal, voor zover in de huidige stand van de wetgeving, voor het ontwerp geen andere wetsbepaling als rechtsgrond kan worden ingeroepen, alsnog dergelijke rechtsgrond moeten worden tot stand gebracht.

*

⁴ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: “De reglementeringsbevoegdheid van de minister doelt er veeleer op hem toe te laten om de noodzakelijke maatregelen te nemen die zich opdringen om de goede werking van de economie te vrijwaren wanneer bepaalde dienstensectoren, zoals telecommunicatie, diensten van de informatiemaatschappij of de energiedistributie bedreigd zouden zijn.” (Memorie van toelichting bij een wetsontwerp houdende invoeging van Boek XVIII, “Maatregelen voor crisisbeheer” in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek XVIII, in boek XV van het Wetboek van economisch recht, *Parl.St.* Kamer 2013-2014, 3291/001, p 6).”

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 het ministerieel besluit van 14 september 2020 betreffende de privé- en publieke activiteiten van culturele, maatschappelijke, festieve, folkloristische, sportieve en recreatieve aard voor een beperkte periode van toepassing is en dat het daarom noodzakelijk is dat de verlenging ervan plaatsvindt vóór het einde van de geldigheidsduur van de daarin vervatte maatregelen ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. L'arrêté ministériel du 14 septembre 2020 à modifier¹ dispose que lorsqu'une activité de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive ou récréative ne peut avoir lieu en raison de la crise du coronavirus, la personne qui organise cette activité est en droit de délivrer au détenteur d'un titre d'accès payant pour cette activité, au lieu d'un remboursement, un bon à valoir correspondant à la valeur du montant payé. Une des conditions pour ce faire est que l'activité soit réorganisée dans un délai de deux ans qui suit la date de l'événement initial. Le projet soumis pour avis a pour objet tout d'abord de faire passer ce dernier délai à trois ans et deux mois (article 1^{er}, a), du projet). Par ailleurs, un paragraphe est ajouté à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 14 septembre 2020 sur la base duquel les bons à valoir qui ont déjà été valablement émis dans le cadre d'une activité qui n'a pas pu avoir lieu en raison de la crise du coronavirus, restent valables si les conditions énoncées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel sont respectées (article 1^{er}, b), du projet).

Outre les modifications de fond précitées, la date à laquelle l'arrêté ministériel du 14 septembre 2020 cessera d'être en vigueur est repoussée du 1^{er} juillet 2021 au 1^{er} octobre 2021 (article 2 du projet).

L'intention est de faire entrer en vigueur l'arrêté ministériel en projet « le jour de sa publication au *Moniteur belge* » (article 3 du projet).

¹ Arrêté ministériel du 14 septembre 2020 'relatif aux activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative'.

4. Le premier alinéa du préambule du projet renvoie, à titre de fondement juridique, à l'article XVIII.1, § 1^{er}, du Code de droit économique. Le délégué a commenté ce renvoi comme suit :

« Wij menen dat de ministeriële besluiten van 14 september en 15 december 2020 betrekking hebben op het aanbod of de levering van diensten, of op de uitoefening hiervan: de besluiten in kwestie hebben betrekking op de uitoefening van de activiteit van de organisator in die zin dat de organisator ervoor kan kiezen om het geannuleerde evenement opnieuw te organiseren in plaats van eventueel terug te betalen. De keuze het evenement opnieuw te organiseren heeft betrekking op de uitvoering van het afgesloten contract en dus de uitoefening van de dienstverlening ».

Le Conseil d'État, section de législation, doit rappeler à cet égard l'observation qu'il a formulée dans l'avis 67.372/1 du 3 juin 2020 ² à propos de l'article XVIII.1, § 1^{er}, du Code de droit économique, en tant que fondement juridique éventuel, notamment, du prédécesseur de l'arrêté ministériel du 14 septembre 2020 à modifier, à savoir l'arrêté ministériel du 19 mars 2020 'relatif aux activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative', et qui s'énonçait comme suit :

« 3.2. Les arrêtés ministériels du 19 mars 2020 également à confirmer (article 1^{er}, 1^o et 2^o, du projet) ³ peuvent en revanche difficilement être considérés comme des arrêtés ministériels pris sur la base de l'article XVIII.1, § 1^{er}, du Code de droit économique. Conformément à cette dernière disposition légale, les arrêtés ministériels visés dans ce paragraphe peuvent uniquement avoir pour but d'interdire, de réglementer ou de contrôler 'l'offre et la prestation de services, l'importation, la production, la fabrication, la préparation, la détention, la transformation, l'emploi, la répartition, l'achat, la vente, l'exposition, la présentation, l'offre en vente, la livraison et le transport des produits qu'il désigne.

Les deux arrêtés ministériels du 19 mars 2020 ne portent pas sur l'interdiction, la réglementation ou le transport de produits ni sur l'offre ou la prestation de services, ou leur interdiction, mais sur la réglementation des effets de l'inexécution de services convenus et notamment sur le régime des bons d'échange ('vouchers') ou des bons à valoir après que ces services n'ont plus pu être offerts à la suite des mesures prises par l'autorité contre le COVID-19. De même, il peut se déduire des précisions du délégué données dans le cadre de la demande d'avis 67.261/1 que les arrêtés ministériels concernés ne règlent pas en soi l'accès à une activité de service ou l'exercice de celle-ci. Conformément à ce qui précède, les travaux préparatoires relatifs à la disposition invoquée procurant le fondement juridique indiquent également que l'article XVIII.1 du Code de droit économique n'avait pas pour objectif de réglementer l'offre de bons d'échange ou de bons à valoir⁴. Pareille interprétation large de l'article XVIII.1 du code

² Avis C.E. 67.372/1 du 3 juin 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 juin 2020 'confirmant des arrêtés ministériels basés sur le livre XVIII du Code de droit économique'.

³ À savoir l'arrêté ministériel du 19 mars 2020 'relatif au remboursement des voyages à forfait annulés' et l'arrêté ministériel du 19 mars 2020 'relatif aux activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative'.

⁴ Note 4 de l'avis cité : « Le pouvoir réglementaire du ministre vise plutôt à permettre à celui-ci de prendre les mesures nécessaires qui s'imposeraient pour préserver le bon fonctionnement de l'économie lorsque des secteurs de services comme les télécommunications, les services de la société de l'information ou encore la distribution de l'énergie seraient menacés » (exposé des motifs d'un projet de loi portant insertion du Livre XVIII, 'Instruments de gestion de crise' dans le Code de droit économique et portant insertion des dispositions d'application de la loi propres au Livre XVIII, dans le Livre XV du Code de droit économique, *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, 3291/001, p. 6) ».

précité ne serait d'ailleurs pas conciliable avec le régime d'exception contenu à l'article XVIII.1, qui ne se prête pas à une interprétation extensive ».

On ne peut nier que les modifications en projet concernent elles aussi essentiellement, d'une part, l'offre de bons à valoir lorsque des activités n'ont pas pu avoir lieu en raison de la crise du coronavirus et, d'autre part, la prolongation dans le temps des mesures adoptées à cet égard dans l'arrêté ministériel du 14 septembre 2020. Dans ce cadre, il ne s'agit pas de l'interdiction, de la réglementation ou le transport de produits, ni de l'offre ou de la prestation de services, ou de leur interdiction. Pour ce motif, le projet d'arrêté ministériel ne peut pas davantage trouver de fondement juridique dans l'article XVIII.1, § 1^{er}, du Code de droit économique, et, dans la mesure où, dans l'état actuel de la législation, aucune autre disposition législative ne peut être invoquée à titre de fondement juridique, il faudra encore créer un tel fondement juridique.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME