



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.536/2
du 1^{er} avril 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant diverses
mesures de simplification relatives à l'exercice d'activités
ambulantes et foraines'

Le 28 février 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président de la Région wallonne et Ministre de l'Économie, de l'Industrie, du Numérique, de l'Emploi et la Formation à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant diverses mesures de simplification relatives à l'exercice d'activités ambulantes et foraines'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 31 mars 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Clément PESESSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} avril 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'arrêté en projet entend se donner pour fondement juridique les articles 3, 7 et 10, § 1^{er}, de la loi du 25 juin 1993 'sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes et foraines'.

Or, les articles 3 et 7 de la loi du 25 juin 1993 ont été abrogés respectivement par les articles 1^{er} et 3 du décret du 27 février 2025 'modifiant la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes et foraines' en manière telle qu'ils ne peuvent plus constituer le fondement juridique du projet.

Quant à l'article 10, § 1^{er}, de la loi, il habilite le Gouvernement à déterminer les conditions d'attribution et d'occupation des emplacements sur les marchés et fêtes foraines publics et sur le domaine public ainsi que leur mode de paiement. Il habilite également le Gouvernement à arrêter les conditions auxquelles la cession, la sous-location ou la suspension d'occupation d'emplacement sont autorisées. Ce faisant, il procure effectivement un fondement juridique à l'arrêté en projet.

Compte tenu de la portée des dispositions examinées, l'arrêté en projet trouve également un fondement juridique dans le paragraphe 3 du même article 10 ¹, lequel habilite le Gouvernement à fixer les modalités de contrôle de l'organisation des activités ambulantes et foraines.

2. Par ailleurs, il y a lieu de relever que l'article 7 du projet, lequel remplace l'article 20 de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 'relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes', entend imposer à « [t]oute personne qui exerce une activité ambulante pour le compte d'une entreprise » d'être en possession de certains documents et, partant, d'avoir mené à bien les démarches nécessaires à leur obtention.

¹ Il en est ainsi notamment de l'article 1^{er} du projet, lequel abroge l'article 1^{er}, d), de l'arrêté royal du 22 juin 2003 'relatif à la tâche de contrôle des guichets d'entreprises lors de l'inscription d'entreprises commerciales et artisanales dans la Banque-Carrefour des Entreprises'. En ce sens, l'avis 73.997/1/V donné le 28 juillet 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 septembre 2023 'modifiant l'arrêté royal du 22 juin 2003 relatif à la tâche de contrôle des guichets d'entreprises lors de l'inscription d'entreprises commerciales et artisanales dans la Banque-Carrefour des Entreprises, l'arrêté du 24 septembre 2006 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes, l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités foraines et des activités ambulantes de gastronomie foraine et annulant l'arrêté royal du 24 septembre 2006 fixant la rémunération des guichets d'entreprises agréés pour la gestion des autorisations d'activités ambulantes et des autorisations d'activités foraines'.

Quant à l'article 9 du projet, il remplace l'article 25, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal afin d'étendre cette obligation à toute entreprise désireuse de se voir attribuer un emplacement sur un marché public.

Interrogé à ce sujet, et notamment sur le caractère nouveau de ces conditions conçues comme des conditions d'accès à la profession, le délégué a répondu ce qui suit :

« De notre point de vue, il ne s'agit pas de conditions d'accès à la profession mais bien de formalités administratives obligatoires à accomplir pour être en règle vis-à-vis d'autres législations spécifiques. Ces obligations ne sont pas neuves.

Ainsi, l'article 4 de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à l'exercice et à l'organisation des activités foraines et des activités ambulantes de gastronomie foraine impose déjà ces obligations en cas d'exercice d'une activité ambulante de gastronomie foraine.

Par souci d'égalité de traitement, nous souhaitons généraliser ces obligations à tous les ambulants concernés (et donc ne plus les imposer uniquement à ceux qui exercent une activité ambulante de gastronomie foraine).

Il s'agit aussi de retranscrire dans la législation des obligations déjà imposées dans les faits par toutes les communes wallonnes lors de l'attribution des emplacements sur les marchés et le domaine public ».

Si, comme cela ressort de la réponse du délégué, il s'agit d'énumérer les documents destinés à permettre le contrôle de l'exercice d'activités ambulantes et foraines, tandis que les conditions attestées par ces documents sont requises par d'autres législations, l'article 10, § 3, de la loi du 25 juin 1993 peut constituer le fondement juridique des articles 7 et 9 du projet.

Si, en revanche, il s'agit de prévoir des conditions entièrement nouvelles qui constituent des exigences limitant l'exercice de l'activité professionnelle, elles ne peuvent trouver de fondement dans la loi du 25 juin 1993. Il y a lieu d'observer en effet que l'article 20 de l'arrêté royal du 24 septembre 2006, tel que remplacé par l'article 7 du projet, a une portée large en ce qu'il vise toute personne qui exerce une activité ambulante à la différence de l'article 25, alinéa 1^{er}, du même arrêté, tel que remplacé par l'article 9 du projet, lequel vise les personnes se voyant attribuer un emplacement et qui peut, de ce fait, trouver son fondement dans l'article 10, § 1^{er}, de la loi.

Ainsi conçu, compte tenu de l'absence de fondement juridique, l'article 20, alinéa 1^{er}, 2^o, tel qu'il est remplacé par l'article 7 du projet, sera omis ².

² En outre, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, dans le cas où il s'agirait de conditions entièrement nouvelles, aux termes de l'article 15, paragraphe 7, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur', les États membres doivent notifier à la Commission européenne toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative qui prévoit des exigences limitant l'accès à une activité de service ou son exercice dans leur système juridique.

3. Enfin, s'agissant de l'article 23, 1^o, du projet, lequel vise à abroger l'arrêté royal du 24 septembre 2006 'fixant la rémunération des guichets d'entreprises agréés pour la gestion des autorisations d'activités ambulantes et des autorisations d'activités foraines' ³, il trouve son fondement juridique dans l'article 1^{er} du décret du 27 février 2025, combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

4. Le préambule sera adapté pour tenir compte des observations qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Les formalités visées aux alinéas 9 et 10 n'ayant pas de caractère obligatoire, ces alinéas seront formulés sous la forme de considérants prenant place après les visas.

DISPOSITIF

Article 15

La disposition examinée remplace l'article 4 de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 'relatif à l'exercice et à l'organisation des activités foraines et des activités ambulantes de gastronomie foraine'.

L'alinéa 2 en projet de cette disposition fait référence à « l'exploitant d'une attraction foraine » sans qu'il soit possible de déterminer avec certitude si ce terme renvoie à la personne physique qui exerce l'activité pour le compte d'une entreprise ou cette entreprise elle-même, laquelle est seule attributaire de l'emplacement utile à cette exploitation, conformément à l'article 10 en projet du même arrêté royal (article 17 du projet) ⁴.

L'article 13 de la loi du 25 juin 1993, tel que modifié par le décret du 27 février 2025, prévoit :

« § 1. Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 26 à 1 000 francs ou d'une de ces peines seulement :

[...]

3^o ceux qui n'observent pas les conditions et les interdictions auxquelles est soumis l'exercice des activités ambulantes (et foraines) et ceux qui contreviennent aux dispositions des arrêtés pris en exécution de la présente loi ;

[...] ».

³ L'arrêté ainsi abrogé par le projet trouvait en effet son fondement dans l'article 3, alinéa 5, de la loi du 25 juin 1993, qui prévoyait que « [l]e Roi détermine la rétribution des guichets d'entreprises pour leur intervention dans la gestion des demandes d'autorisations d'activités ambulantes et d'autorisations d'activités foraines ».

⁴ Le délégué a suggéré de remplacer les mots « l'exploitant » par les mots « la personne qui exploite ». Cette proposition ne permet cependant pas de mettre fin au doute identifié.

En vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, les faits érigés en infraction doivent être définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

Partant, dans la mesure où la transgression de l'article 4 en projet de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 'relatif à l'exercice et à l'organisation des activités foraines et des activités ambulantes de gastronomie foraine' est sanctionnée pénalement, il n'est pas admissible qu'il subsiste un doute quant à la personne soumise à l'obligation qu'il impose.

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

Article 23

L'arrêté royal du 11 mars 2013 'instaurant un support électronique pour les autorisations d'activités ambulantes' ayant épuisé ses effets⁵, la section de législation n'aperçoit pas la nécessité d'en prévoir l'abrogation.

Le 2° sera donc omis et l'article 23 sera revu en conséquence.

Article 24

Cette disposition confère à l'ensemble du projet un effet rétroactif, en ce compris son article 7 (article 20 en projet de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 'relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes'), qui impose de nouvelles conditions pour « toute personne qui exerce une activité ambulante ».

Or, le non-respect de cette obligation est sanctionné pénalement, conformément à l'article 13 de la loi du 25 juin 1993.

Dans la mesure où elle revient à conférer un effet rétroactif à de nouvelles obligations dont le non-respect entraînerait une sanction pénale ou administrative de nature pénale, la disposition en projet est incompatible avec le principe général de non-rétroactivité de la loi pénale⁶ et ne peut être maintenue⁷ telle quelle.

⁵ L'article 1^{er} de cet arrêté est une disposition modificative qui a inséré un article 14/1 dans l'arrêté royal du 24 septembre 2006 'relatif à l'exercice et à l'organisation des activités ambulantes' (cet article 14/1 étant abrogé par l'article 6 du projet), tandis que son article 2 est une disposition transitoire qui n'est plus en vigueur.

⁶ Voir l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international du 19 décembre 1966 'relatif aux droits civils et politiques'.

⁷ Voir l'avis 75.809/4 donné le 24 avril 2024 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale « modifiant certaines dispositions du Code bruxellois de l'aménagement du territoire ».

Partant, le dispositif sera adapté afin de faire la distinction entre les dispositions auxquelles un effet rétroactif doit être conféré ⁸ et celles qui ne peuvent recevoir une telle portée.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

⁸ Dans ce cas, les mots « entrent en vigueur » seront remplacés par les mots « produisent leur effets ».