KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 18 november 1986 door de Minister van Middenstand en door de Staatssecretaris voor Middenstand verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "genomen ter uitvoering van de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en houdende afwijkingen van het verbod van reizende verkopen", heeft op 21 november 1986 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes et par le Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes, le 18 novembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "pris en exécution de la loi du 13 août 1986 relative à l'exercice des activités ambulantes et portant dérogations à l'interdiction des ventes itinérantes", a donné le 21 novembre 1986 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, ter uitvoering van artikel 2, § 4, van de wet van 13 augustus 1986 betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten, te bepalen voor welke produkten en onder welke voorwaarden afwijking wordt toegestaan van het principiële verbod van ambulante verkopen als bedoeld in artikel 2, § 2, b), 4°, van de voornoemde wet van 13 augustus 1986, welke verkopen in het opschrift van het ontwerp "reizende verkopen" worden genoemd.

2. Luidens artikel 13 van de wet van 13 augustus 1986 "... bepaalt (de Koning) op welke datum de bepalingen van deze wet van kracht worden". Tot nog toe werd geen besluit genomen waarbij hetzij de wet in haar geheel, hetzij de bepaling van artikel 2, § 4, wordt in werking gesteld.

De Regering zal er dienen voor te waken dat op zijn minst de bepaling waaraan het ontwerp-besluit zijn rechtsgrond ontleent, in werking is getreden vooraleer het ontworpen besluit wordt genomen.

3. De in de aanhef van het ontwerp-besluit als rechtsgrond voor de ontworpen regeling aangevoerde bepaling van artikel 2, § 4, van de wet van 13 augustus 1986 luidt als volgt :

> "§ 4. De onder § 2, b, 4, beschreven verkoop, zelfs als hij occasioneel plaatsvindt, is verboden behoudens de afwijkingen die door de Koning voor de produkten en onder de voorwaarden die Hij bepaalt, toegestaan worden".

.../...

Het in die bepaling vermelde artikel 2, § 2, is als volgt gesteld :

"§ 2. 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 het opschrift van het ontwerp-besluit gehanteerde term "reizende verkopen" waarmee de in het hiervoren aangehaalde artikel 2, § 2, b), 4°, omschreven verkopen worden aangewezen, komt niet voor in de wet van 13 augustus 1986, maar werd ontleend aan artikel 53 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken (zie ook artikel 68 van het wetsontwerp betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de verbruiker - Parl. St., Senaat, 1984-1985, nr. 947/1).

.../...

Dat desondanks in het ontwerp-besluit - dat genomen wordt ter uitvoering van de wet van 13 augustus 1986 - de term "reizende verkopen" wordt gebruikt, moet klaarblijkelijk hierin zijn verklaring vinden dat de wetgever de regeling in verband met de reizende verkopen uit de wet van 14 juli 1971 heeft willen lichten en heeft willen integreren in de wetgeving betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten (meer bepaald in artikel 2, §§ 2 en 4, van de wet van 13 augustus 1986).

3.1. Dat de wetgever de regeling inzake reizende verkopen heeft willen overhevelen van de wet van 14 juli 1971 naar de wet van 13 augustus 1986, blijkt in de eerste plaats uit de tekst zelf van die laatste wet :

- artikel 11, 2°, van die wet machtigt inderdaad de Koning om artikel 53 van de wet van 14 juli 1971 op te heffen;

- in artikel 2, § 3, c) en e), van de wet van 13 augustus 1986 worden de bepalingen overgenomen van artikel 2, A en B, van het koninklijk besluit van 22 april 1974 houdende sommige afwijkingen van het verbod van reizende verkopen.

Naast die aan de wettekst ontleende elementen kan nog worden gewezen op een aantal verklaringen die de Minister van Middenstand heeft afgelegd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet :

- tijdens de bespreking in de bevoegde Senaatscommissie verklaarde de Minister : "Zo wordt er bijvoorbeeld een einde gemaakt aan de rechtsonzekerheid die ontstaan was over de reizende verkoop, waarover zowel sprake is in de wet op de

handelspraktijken als in de reglementering van de leurhandel en waar de woorden "plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn en gewoonlijk niet bestemd zijn om te worden gebruikt voor de verkoop" aanleiding gaven tot verschillende interpretaties. Hieraan wordt dus een einde gesteld door duidelijk te bepalen dat de verkoop in om het even welke plaatsen of lokalen, al dan niet toegankelijk voor het publiek verboden is, behoudens de afwijkingen door de Koning toegestaan voor produkten en onder de voorwaarden die Hij bepaalt" (Parl. St., Senaat, 1985-1986, nr. 317/2, blz. 2);

- tijdens dezelfde bespreking bevestigde de Minister "dat hij aan de Minister van Economische Zaken gevraagd heeft het begrip van reizende verkopen in zijn ontwerp te willen schrappen" (ibid., blz. 6);

- in een aanvullend verslag van de bevoegde Senaatscommissie werd ten slotte nog volgende verklaring opgenomen : "De Minister van Economische Zaken was het er trouwens van bij de aanvang mee eens om artikel 68 van het wetsontwerp betreffende de handelspraktijken te doen vervallen en de bepalingen ervan, die uitsluitend betrekking hebben op de reizende verkoop, in het ontwerp betreffende de ambulante activiteiten op te nemen" (Parl. St., Senaat, 1985-1986, nr. 317/4, blz. 4).

3.2. De bepalingen van artikel 2, § 4, gecombineerd met artikel 2, § 2, kunnen echter slechts worden geacht volledig de regeling van artikel 53 van de wet van 14 juli 1971 te hebben vervangen, indien ze ook betrekking hebben op de verkoop aan de verbruiker "door een handelaar of een tussenpersoon buiten zijn

.../...

voornaamste vestigingszetel, zijn bijhuizen of agentschappen vermeld in zijn inschrijving in het handelsregister ..." (artikel 53, tweede lid, van de wet van 14 juli 1971) - m.a.w. indien het principiële verbod opgelegd door artikel 2, § 4, van de wet van 13 augustus 1986 ook slaat op de ambulante activiteit uitgeoefend door de handelaars of tussenpersonen bedoeld in artikel 2, § 2, a).

In de parlementaire voorbereiding van de wet zijn een aantal aanwijzingen te vinden die toelaten te stellen dat de opsomming, in artikel 2, § 2, 1° tot 4°, van de plaatsen waar de ambulante activiteit kan worden uitgeoefend, steeds was bedoeld als geldend zowel voor de activiteiten van de onder a) bedoelde handelaars met een hoofdvestiging als voor de onder b) bedoelde personen die geen dergelijke vestiging hebben :

- In de door de Senaat aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgezonden tekst (Parl. St., Kamer, 1975-1976, nr. 946/1) luidde de bepaling van artikel 2 als volgt :

> "Voor de toepassing van deze wet wordt als ambulante activiteit beschouwd, de verkoop, ..., door een handelaar of zijn aangestelde, buiten zijn voornaamste vestigingszetel, ..., of door een ieder die geen dergelijke vestiging heeft, wanneer deze activiteit wordt uitgeoefend :
>
> 1. huis aan huis;
> 2. ...;
> 3. ...;
> 4. ...".

.../...

- In de verantwoording van het amendement voorgesteld door de heer DESMARETS (Parl. St., Kamer, 1981-1982, nr. 246/4), dat nagenoeg woordelijk overeenkomt met de uiteindelijk goedgekeurde tekst van artikel 2, wordt in verband met artikel 2, § 4, uitdrukkelijk gesteld dat die bepaling ook betrekking heeft op handelaars. Die verantwoording luidt als volgt : "De nieuwe § 4 zou voorgoed een einde moeten maken aan elke betwisting betreffende de omschrijving van de al dan niet voor de verkoop bestemde plaats. Noch het ontwerp, noch het amendement van de heer Steverlynck zal een einde maken aan praktijken die erin bestaan dat een handelaar voor enkele dagen, ja enkele uren, showrooms ... huurt, er voorwerpen en goederen van alle slag verkoopt ...".

- In de verantwoording van een amendement ingediend door de heer PECRIAUX c.s. (Parl. St., Senaat, 1985-1986, nr. 317/3, blz. 2) werd uitdrukkelijk gesteld : "De aan het slot van de paragraaf (§ 2) bepaalde plaatsen waar de activiteit wordt uitgeoefend, hebben betrekking zowel op de eerste categorie van handelaars onder a) als op de tweede categorie onder b). In de oorspronkelijke tekst lijkt die bepaling enkel betrekking te hebben op een ieder die geen vestiging als vermeld onder a) bezit. Indien de formulering niet wordt verbeterd, zou ze verwarring kunnen stichten".

Zoals blijkt uit het aanvullend verslag van de bevoegde Senaatscommissie (Parl. St., Senaat, 1985-1986, nr. 317/4, blz. 4) heeft de Minister het belang van o.m. dat amendement erkend, maar heeft hij gevraagd de tekst ongewijzigd goed te keuren. Hij zou "na het parlementair zomerreces een nieuw en volledig herwerkt wetsontwerp ... indienen, waarin rekening zal worden gehouden met hetgeen wordt voorgesteld in de amendementen ...".

.../...

4. Zoals hiervoren uitvoerig werd aangetoond, moet de regeling vervat in artikel 2, §§ 2 en 4, van de wet van 13 augustus 1986 in de plaats komen van die van artikel 53 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken.

Het koninklijk besluit waarbij de inwerkingtreding van die bepalingen van de wet van 13 augustus 1986 wordt geregeld, dient derhalve tevens voornoemd artikel 53 op te heffen.

Evenzo behoort in onderhavig ontwerp-besluit de opheffing te worden geregeld van het eerdervernoemd koninklijk besluit van 22 april 1974 houdende sommige afwijkingen van het verbod van reizende verkopen.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Aangezien in de wet van 13 augustus 1986 de term "reizende verkopen" niet wordt gebruikt, dient die term ook uit het opschrift van het ontwerp-besluit te worden geweerd.

Men stelle het opschrift beter als volgt :

"Koninklijk besluit tot vaststelling van de afwijkingen op het verbod van bepaalde ambulante activiteiten".

.../...

Aanhef.

Men schrijve in de eerste aanhefverwijzing, in de Nederlandse tekst : "... uitoefening van de ambulante activiteiten ...".

Artikel 1.

In de inleidende zin schrijve men, in de Nederlandse tekst : "... uitoefening van de ambulante activiteiten ...".

+

Ten einde een effectieve controle mogelijk te maken op de verkopen bedoeld onder 4° zou moeten worden bepaald :

- dat de sub c) bedoelde aangifte van de verkoop bij ter post aangetekend schrijven moet worden ingediend;

- dat tot de verkoop pas mag worden overgegaan na verloop van een bepaalde termijn na het verzenden van de aangifte;

- en dat de sub b) bedoelde gegevens in de aangifte moeten worden vermeld.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet, en exécution de l'article 2, § 4, de la loi du 13 août 1986 relative à l'exercice des activités ambulantes, de déterminer pour quels produits et dans quelles conditions des dérogations peuvent être accordées à l'interdiction de principe des ventes ambulantes visées par l'article 2, § 2, b), 4°, de la susdite loi du 13 août 1986, ventes qui, dans l'intitulé du projet, sont appelées "ventes itinérantes".

2. Aux termes de l'article 13 de la loi du 13 août 1986, "le Roi fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi". A ce jour, il n'est intervenu aucun arrêté mettant en vigueur soit l'ensemble de la loi, soit la disposition de son article 2, § 4.

Le Gouvernement devra veiller à ce qu'au moins la disposition à laquelle l'arrêté en projet emprunte son fondement légal soit entrée en vigueur avant que cet arrêté n'intervienne.

3. L'article 2, § 4, de la loi du 13 août 1986 que l'arrêté en projet invoque comme fondement légal pour la réglementation envisagée, est libellé comme suit :

.../...

"§ 4. Est interdite la vente, même occasionnelle, décrite sous le § 2, b, 4, sauf dérogations accordées par le Roi pour les produits et dans les conditions qu'Il détermine".

L'article 2, § 2, mentionné dans cette disposition, est libellé comme suit :

"Est considérée comme activité ambulante pour l'application de la présente 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".

Les termes "ventes itinérantes" utilisés dans l'intitulé de l'arrêt en projet pour désigner les ventes définies à l'article 2, § 2, b), 4°, précité, ne figurent

.../...

pas dans la loi du 13 août 1986, mais ont été empruntés à l'article 53 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce (voir également l'article 68 du projet de loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur - Doc. parl., Sénat, 1984-1985, n° 947/1).

Si l'arrêté en projet - qui sera pris en exécution de la loi du 13 août 1986 - utilise néanmoins les termes "ventes itinérantes", cela doit sans doute s'expliquer par le fait que le législateur a voulu soustraire la réglementation des ventes itinérantes à la loi du 14 juillet 1971 pour l'intégrer dans la législation relative à l'exercice des activités ambulantes (plus particulièrement dans l'article 2, §§ 2 et 4, de la loi du 13 août 1986).

3.1. La volonté du législateur de transférer la réglementation des ventes itinérantes de la loi du 14 juillet 1971 à la loi du 13 août 1986, apparaît en premier lieu du texte même de cette dernière loi :

- l'article 11, 2°, de cette loi habilite, en effet, le Roi à abroger l'article 53 de la loi du 14 juillet 1971;

- l'article 2, § 3, c) et e), de la loi du 13 août 1986 reprend les dispositions de l'article 2, A et B, de l'arrêté royal du 22 avril 1974 portant certaines dérogations à l'interdiction de ventes itinérantes.

.../...

Outre ces éléments dégagés du texte de la loi, on peut signaler certaines déclarations faites par le Ministre des Classes moyennes au cours des travaux préparatoires de la loi :

- pendant la discussion dans la commission compétente du Sénat, le Ministre a déclaré : "Il a été mis fin, par exemple, à l'incertitude légale quant à la vente itinérante, qui est mentionnée tant dans la loi sur les pratiques du commerce que dans la réglementation du commerce ambulant et où l'expression "endroits accessibles au public et habituellement non destinés à la vente" pouvait mener à des interprétations différentes. Il est mis fin à cette situation en spécifiant que cette vente est interdite dans n'importe quels endroits ou locaux, accessibles au public ou non, hormis les dérogations accordées par le Roi pour les produits et dans les circonstances qu'Il détermine" (Doc. parl., Sénat, 1985-1986, n° 317/2, p. 2);

- au cours de la même discussion, le Ministre a confirmé "qu'il a demandé à son collègue des Affaires économiques de supprimer dans son projet de loi la notion de vente itinérante" (ibid., p. 6);

.../...

- enfin, dans un rapport complémentaire de la commission compétente du Sénat, on trouve la déclaration suivante : "Le Ministre des Affaires économiques était d'ailleurs d'accord, dès l'origine, pour supprimer l'article 68 du projet de loi sur les pratiques du commerce dont les dispositions concernaient uniquement la vente itinérante, afin d'inclure cette matière dans les dispositions relatives au commerce ambulant" (Doc. parl., Sénat, 1985-1986, n° 317/4, p. 4).

3.2. Les dispositions de l'article 2, § 4, combinées avec l'article 2, § 2, ne peuvent être censées avoir remplacé intégralement la réglementation de l'article 53 de la loi du 14 juillet 1971 que si elles visent également la vente faite au consommateur "par un commerçant ou un intermédiaire en dehors de son établissement principal, des succursales ou des agences indiquées dans son immatriculation au registre du commerce..."(article 53, alinéa 2, de la loi du 14 juillet 1971) - en d'autres termes, pour autant que l'interdiction de principe imposée par l'article 2, § 4, de la loi du 13 août 1986 s'applique aussi à l'activité ambulante exercée par les commerçants ou les intermédiaires visés à l'article 2, § 2, a).

Il y a dans les travaux préparatoires de la loi, certaines indications permettant d'affirmer que l'énumération, à l'article 2, § 2, 1° à 4°, des endroits où l'activité ambulante peut être exercée, a toujours été destinée à s'appliquer aussi bien aux activités des commerçants visés au a) qui disposent d'un établissement principal, qu'aux personnes visées au b) qui n'ont pas un tel établissement :

.../...

- Dans le texte transmis par le Sénat à la Chambre des Représentants (Doc. parl., Chambre, 1975-1976, n° 946/1), la disposition de l'article 2 s'énonçait comme suit :

> "Est considérée comme activité ambulante, pour l'application de la présente loi, la vente, ..., par un commerçant ou son préposé en dehors de son établissement principal, ..., ou par toute personne qui ne dispose d'aucun établissement de l'espèce, lorsque cette activité est effectuée :
>
> 1. de porte en porte;
> 2. ...;
> 3. ...;
> 4. ...".

- Dans la justification de l'amendement proposé par M. DESMARETS (Doc. parl., Chambre, 1981-1982, n° 246/4), qui correspond quasi littéralement au texte de l'article 2 finalement adopté, il est déclaré expressément, en ce qui concerne l'article 2, § 4, que cette disposition vise également les commerçants. Cette justification est libellée comme suit : "Le nouveau § 4 devrait, de manière définitive, mettre fin à toute contestation relative à la définition du lieu affecté ou non à la vente. Ni le texte du projet, ni le texte de l'amendement de M. Steverlynck ne mettront fin à des pratiques consistant, pour un commerçant ... à louer pour quelques jours, voire quelques heures, des schowrooms ... et y vendre tous objets et marchandises de quelque nature que ce soit .....".

.../...

- Dans la justification d'un amendement déposé par M. PECRIAUX et consorts (Doc. parl., Sénat, 1985-1986, n° 317/3, p. 2), il est relevé expressément ce qui suit : "En effet, les lieux d'activité définis en fin de paragraphe (2) s'appliquent aussi bien à la première catégorie de commerçants a) qu'à la seconde b). Le texte initial paraît limiter pourtant cette définition à toute personne qui ne dispose d'aucun établissement de l'espèce citée au a). Une telle présentation pourrait, si elle n'était corrigée, prêter à confusion".

  Ainsi qu'il ressort du rapport complémentaire de la commission compétente du Sénat (Doc. parl., Sénat, 1985-1986, n° 317/4, p. 4), le Ministre tout en reconnaissant l'intérêt, e.a., de cet amendement a demandé que le texte soit adopté tel quel. Il déposerait "dès la prochaine rentrée parlementaire, un nouveau projet de loi entièrement réadapté et tenant compte des éléments contenus dans les amendements proposés ...".

4. Ainsi qu'il a été amplement démontré plus haut, les dispositions portées par l'article 2, §§ 2 et 4, de la loi du 13 août 1986 doivent se substituer à celles de l'article 53 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce.

Par conséquent, l'arrêté royal réglant l'entrée en vigueur de ces dispositions de la loi du 13 août 1986, devra en même temps abroger l'article 53 précité.

.../...

De même, l'arrêté actuellement en projet doit régler l'abrogation du susdit arrêté royal du 22 avril 1974 portant certaines dérogations à l'interdiction de ventes itinérantes.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

La loi du 13 août 1986 ne les utilisant pas, les termes "ventes itinérantes" doivent également être omis dans l'intitulé de l'arrêté en projet.

Il vaudrait mieux rédiger cet intitulé comme suit :

"Arrêté royal déterminant les dérogations à l'interdiction de certaines activités ambulantes".

Préambule.

Dans le premier référant, il y a lieu d'écrire dans le texte néerlandais : ".... uitoefening van de ambulante activiteiten ...".

Article 1er.

Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire : "... uitoefening van de ambulante activiteiten ...".

+

.../...

Afin de permettre un contrôle effectif des ventes visées au 4°, il y aurait lieu de disposer :

- que la déclaration de vente visée au c) doit être introduite par lettre recommandée à la poste;

- qu'il ne pourra être procédé à la vente qu'après qu'un certain délai se sera écoulé depuis l'envoi de la déclaration;

- et que les informations visées au b) doivent être mentionnées dans la déclaration.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur.

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

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.