

## SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1946-1947.

SÉANCE DU 11 FÉVRIER 1947.

**Rapport de la Commission des Affaires Economiques chargée d'examiner la proposition de loi portant prorogation de la loi du 13 janvier 1937 interdisant l'ouverture ou l'agrandissement de certains établissements de vente en détail.**

(Voir le n<sup>o</sup> 24 (session 1946-1947) du Sénat.)

## BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1946-1947.

VERGADERING VAN 11 FEBRUARI 1947.

**Verslag van de Commissie van Economische Zaken belast met het onderzoek van het wetsvoorstel tot verlenging van de wet van 13 Januari 1937 houdende het verbod zekere instellingen voor detailverkoop te openen of te vergroten.**

(Zie n<sup>r</sup> 24, zitting 1946-1947) van den Senaat.)

Présents : MM. LOGEN, président; BOULANGER, DE BLOCK, HOUBEN, LAURENS, SERVAIS, SPREUTEL, VERBRUGGE et DE SMET (P.), rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 13 janvier 1937, interdisant l'ouverture ou l'agrandissement de certains établissements de vente au détail, connue sous le nom de loi de cadenas, a trouvé son origine dans des préoccupations gouvernementales et parlementaires relatives à l'établissement d'une législation réglementant le commerce de détail.

Les pouvoirs entendaient entrer dans la voie d'une politique de soutien des classes commerçantes et artisanales. Toutefois, le projet de l'époque souleva des difficultés juridiques qui entraînèrent en 1938 l'arrêt des délibérations parlementaires entamées en 1937.

Pendant que l'on recherchait une formule susceptible de rallier une ma-

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

De wet van 13 Januari 1937, houdende verbod zekere instellingen voor detailverkoop te openen of te vergroten, bekend onder den naam grendelwet, vond haar oorsprong in de bezorgdheid van de Regeering en het Parlement betreffende de invoering van een wetgeving tot regeling van den kleinhandel.

De overheden beoogden den weg op te gaan van een politiek van steun aan de handeldrijvende en ambachtsstanden. Het toenmalig ontwerp deed evenwel moeilijkheden van rechtskundigen aard oprijzen, die in 1938 het stopzetten van de in 1937 aangevangen parlementaire behandelingen medebrachten.

Terwijl men uitzag naar een formule die een meerderheid tot zich kon trek-

porité, le Gouvernement, mû par le souci de ne pas laisser aggraver, entre-temps, la situation des petits commerçants, instaura la législation provisoire, faisant l'objet de la loi dont la prorogation est, à nouveau, soumise à votre appréciation.

La situation transitoire créée en 1937 avait malheureusement dû être prolongée par des lois, arrêtés, arrêtés-lois successifs, jusqu'au 31 décembre 1946.

Le 11 décembre dernier, plusieurs sénateurs, voyant approcher cette date sans que le Gouvernement parut s'en émouvoir autrement, avaient déposé une proposition tendant à la reconduction de la loi de cadenas jusqu'au 31 décembre 1947.

Or, le 17 décembre 1946, le Ministre des Affaires Economiques annonçait au Sénat que le Gouvernement était décidé à prendre un arrêté-loi assurant la dite prorogation. Les signataires de la proposition considérant que, dans ces conditions, leur initiative devenait sans objet, déclarèrent la retirer. Le Ministre n'avait cependant pas indiqué le terme qu'il comptait imposer à cette nouvelle prorogation.

L'arrêté-loi fut publié au *Moniteur* du 1<sup>er</sup> janvier 1947. Il reconduisait la loi de cadenas jusqu'au 28 février 1947. Dans le rapport au Régent, la prorogation et le terme fixés étaient justifiés par la nécessité de maintenir la législation provisoire, jusqu'au jour où le régime fiscal de la transmission des marchandises aurait pu être réformé, en vue d'assurer une complète égalité de la marchandise devant l'impôt.

Il ajoutait, reprenant les termes de la résolution adoptée au cours de la première séance de la Conférence nationale du commerce, installée le 28 octobre 1946, que des mesures immé-

ken, voerde de Regeering, gedreven door de zorg inmiddels den toestand van de kleinhandelaars niet te laten verergeren, de voorloopige wetgeving in die het voorwerp is van de wet waarvan de verlenging u opnieuw ter beoordeeling wordt voorgelegd.

De in 1937 tot stand gekomen overgangstoestand moest ongelukkig door achtereenvolgende wetten, besluiten, besluitwetten tot 31 December 1946 verlengd worden.

Op 11 December jl. hadden verscheidene senatoren, toen zij dien datum zagen naderen, zonder dat de Regeering er zich anders scheen om te bekommeren, een voorstel ingediend dat er toe strekte de grendelwet tot 31 December 1947 te verlengen.

Welnu, op 17 December 1946 kondigde de Minister van Economische Zaken den Senaat aan dat de Regeering er toe besloten was een besluitwet te nemen tot verzekering van bedoelde verlenging. De onderteeke- naars van het voorstel, beschouwende dat, onder die voorwaarden, hun initiatief doelloos werd, verklaarden het in te trekken. De Minister had nochtans niet den termijn aangeduid dien hij voornemens was voor de nieuwe verlenging op te leggen.

De besluitwet werd bekendgemaakt in het *Staatsblad* van 1 Januari 1947. Zij verlengde de grendelwet tot op 28 Februari 1947. In het verslag aan den Regent werden de verlenging en de termijn verantwoord door de noodzakelijkheid de voorloopige wetgeving in stand te houden, tot op den dag waarop het belastingstelsel van de overdracht van waren en goederen zou kunnen hervormd geworden zijn, ten einde volkomen gelijkheid van de waar vóór de belasting te bewerkstelligen.

Het voegde er aan toe, in dezelfde termen als de resolutie die in den loop van de eerste vergadering van de op 28 October 1946 ingestelde de nationale conferentie van den handel

diates devaient être prises pour atténuer, dès à présent, le préjudice que les taxes de transmission et de factures causent aux commerçants, que, de plus, sous réserve de la réalisation de ces réformes plaçant tous les organes de distribution sur un pied d'égalité, la loi de cadenas ne devrait plus être prorogée.

Le rapport au Régent affirmait enfin, qu'en vue d'éviter que les intérêts vitaux des commerçants de détail ne soient mis en danger, il était souhaitable de proroger de deux mois, soit jusqu'au 28 février 1947, la loi de cadenas, afin de pouvoir réaliser la réforme fiscale souhaitée.

Votre Commission a dû constater, un mois avant le terme fixé, qu'il était certain que les mesures promises par le Gouvernement n'arriveraient pas à maturité avant la fin du mois de février. Dans ces conditions, votre Commission remit à l'ordre du jour de ses travaux la proposition actuelle.

Depuis 1937, les Gouvernements successifs et le Parlement ont reconnu, en fait et en droit, la nécessité d'une législation sur le commerce de détail. La preuve en est apportée précisément par les prorogations treize fois renouvelées de la loi de cadenas.

Si donc, à la date du 28 février, une législation sur la vente au détail n'est pas établie, ne fut-ce même qu'au titre d'une première étape dans la voie d'une réglementation définitive, il est logique de prendre des dispositions en vue d'éviter les inconvénients contre lesquels, depuis dix ans, on entend protéger les petits commerces.

Votre Commission est unanime à regretter que les promesses contenues dans le rapport au Régent précédant l'arrêté-loi du 23 décembre 1946, ins-

aangenomen werd, dat onmiddellijk maatregelen moesten getroffen worden om, dadelijk, het nadeel te verminderen dat de overdrachtsbelasting en de factuurbelasting aan den handelaar berokkenen, en dat, buitendien, onder voorbehoud van verwezenlijking van die hervormingen waarbij al de distributielichamen op gelijken voet worden gesteld, de grendelwet niet meer zou moeten verlengd worden.

Het verslag aan den Regent beklemtoonde, ten slotte, dat om te beletten dat de levensbelangen van de kleinhandelaars gevaar zouden lopen, het wenschelijk was de grendelwet met twee maanden, zegge tot op 28 Webruari 1947, te verlengen, ten einde de gewenschte belastinghervorming te kunnen verwezenlijken.

Uw Commissie heeft moeten vaststellen, één maand voor den gestelden termijn, dat het zeker was dat de door de Regeering beloofde maatregelen niet tot rijpheid zouden komen vóór het einde van de maand Februari. Onder die voorwaarden bracht uw Commissie het tegenwoordig voorstel opnieuw op de agenda van haar werkzaamheden.

Sedert 1937 hebben de zich opvolgende Regeeringen en het Parlement, in rechte en in feite, de noodzakelijkheid van een wetgeving op den kleinhandel erkend. Het bewijs er van wordt precies geleverd door de dertienmaal vernieuwde verlengingen van de grendelwet.

Indien dus, op datum 28 Februari, een wetgeving op den kleinhandel niet wordt ingevoerd, al was het maar als een eerste stap op den weg naar een definitieve regeling, dan is het logisch maatregelen te treffen om de ongemakken te vermijden waartegen men, sedert tien jaar de kleine neringen wil beschermen.

Uw Commissie is eensgezind om te betreuren dat de beloften die vervat waren in het verslag aan den Regent, dat aan de besluitwet van 23 Decem-

taurant la treizième prorogation, ne soient pas honorées avant le terme fixé par cet arrêté. Aussi est-ce à regret que la Commission se voit forcée de vous proposer une nouvelle prorogation pure et simple. Prudemment, en raison de la triste expérience acquise depuis si longtemps, elle se rallie à la date du 31 décembre 1947 pour fixer le terme de cette quatorzième prorogation.

\* \* \*

Au sein de la Commission s'est développé, comme il était inévitable, un échange de vue général sur le problème du commerce de détail. On a parlé de l'extension extraordinaire des commerces et négoce, défavorable, à certains égards, aux intérêts généraux du pays. On a mis en évidence les inconvénients résultant de la libre inscription au registre du commerce. Grâce à cette extrême liberté, des commerçants marrons, souvent incompetents et peu scrupuleux quant au respect des dispositions légales, s'intègrent parmi les détaillants éprouvés et honnêtes, au grand dam de ceux-ci.

Un commissaire avait proposé d'amender la proposition dans le sens d'une opposition, jusqu'à nouvel ordre, à l'ouverture de tout nouveau magasin, grand ou petit, tout en laissant au Ministre compétent la faculté d'accorder des dispenses, sous certaines conditions. On a fait observer qu'une mesure aussi draconienne ne se justifierait que pour un temps extrêmement court et que si l'on avait la certitude de voir établir sans retard une réglementation générale. Un membre a remarqué qu'une mesure aussi grave constituerait une atteinte insupportable à la liberté des activités des citoyens, telle qu'elle est proclamée par la Constitution au bénéfice, en

ber 1946 tot invoering van de dertiende verlenging voorafging, niet werden ingelost vóór den bij bewust besluit vastgestelden termijn. Het spijt de Commissie dan ook dat zij zich verplicht ziet u een nieuwe verlenging zonder meer te moeten voorstellen. Met onzichtigheid, wegens de sedert zoo langen tijd opgedane treurige ervaring, neemt zij met den datum 31 Necedember 1947 genoeg om den termijn van die veertiende verlenging vast te stellen.

\* \* \*

In de Commissie vond, zooals het onvermijdelijk was, een algemeene gedachtenwisseling plaats over het vraagstuk van den kleinhandel. Men heeft gesproken over de buitengewone uitbreiding van de handelszaken en neringen, die in zekere opzichten na-deelig is voor de algemeene belangen van het land. De nadruk werd gelegd op de nadeelen die voortvloeien uit de vrije inschrijving in het handelsregister. Dank zij die uiterste vrijheid mengen handelaars, die dikwijls onbevoegd en weinig bezorgd zijn om de eerbiediging van de wettelijke beschikkingen, zich in de rangen van de beproefde en eerlijke kleinhandelaars tot groot nadeel van deze laatsten.

Een Commissielid had voorgesteld het voorstel te amendeeren in den zin van een verzet, tot nader order, tegen de opening van elk nieuw winkelbedrijf, groot of klein, doch den bevoegden minister de macht over te laten om vrijstellingen te verleenen onder zekere voorwaarden. Men heeft doen opmerken dat een zoo draconische maatregel slechts zou verantwoord zijn voor een uiterst korten termijn en als men de zekerheid had dat een algemeene reglementeering zonder verwijl zal ingevoerd worden. Een lid deed opmerken dat een zoo ernstige maatregel een onverdragelijke inbreuk zou uitmaken op de vrijheid van de bedrijvigheid der burgers zooals zij

premier lieu, de ceux que l'on appelle des économiquement faibles. Cette disposition léserait, en outre, l'intérêt du consommateur. Elle réduirait, en effet, les possibilités de la concurrence, laquelle favorise toujours la tendance à la baisse des prix. A cet égard, un membre a fourni des exemples vécus montrant comment, dans certaines localités d'importance moyenne, de petits magasins sont en mesure de fournir des articles à des prix inférieurs à ceux qui sont pratiqués par de grands établissements situés dans des villes importantes.

Un commissaire suggérait un amendement ayant pour objet d'établir une première étape dans la direction d'une législation raisonnable du commerce de détail. Toute ouverture de magasin serait subordonnée à une autorisation ministérielle prise après avis motivé émanant d'une chambre de commerce. Cette innovation ne pourrait se faire qu'après un examen approfondi des conditions juridiques, dans lesquelles se trouvent ces organismes ou suivant lesquelles on pourrait les habiliter à intervenir dans des réglementations restreignant la liberté de commercer.

\* \* \*

Qu'une législation commerciale puisse être établie résulte de l'expérience acquise à l'étranger.

On a cité le cas de la Hollande, où, grâce aux dispositions simples de la « vestigingswet », l'autorisation d'ouvrir des magasins de commerce de détail est subordonnée à la possession de capacités financières et de connaissances techniques suffisantes, dûment établies par des organismes pourvus d'un statut légal.

En fin de compte, il est apparu que le principal obstacle élevé depuis dix

verklondigd wordt door de Grondwet, ten voordeele, in de eerste plaats, van de zoogenaamde economisch zwakken. Deze beschikking zou bovendien het belang van den verbruiker schaden. Zij zou immers de mogelijkheden in krimpen, van de mededinging welke steeds de neiging tot prijsdaling in de hand werkt. In dit verband heeft een lid doorleefde voorbeelden gegeven, waaruit blijkt hoe, in zekere localiteiten van gemiddeld belang, de kleine winkels in staat zijn artikelen te verschaffen aan lagere prijzen dan die welke toegepast worden in de groote inrichtingen in de belangrijke steden.

Een commissielid stelde een amendement voor dat tot doel had een eersten stap te vormen in de richting van een redelijke wetgeving van den kleinhandel. Elke opening van een winkel zou afhankelijk zijn van een ministerieele machtiging, gegeven na een met redenen omkleed advies uitgaande van een Kamer van Koophandel. Dusdanige nieuwigheid zou slechts kunnen ingevoerd worden na een diepgaand onderzoek van de rechtskundige voorwaarden waarin zich die organismen bevinden of volgens welke men ze zou kunnen machtigen om tusschenbeide te komen in de reglementeering waarbij de vrijheid van den handel beperkt wordt.

\* \* \*

Dat een handelswetgeving kan opgemaakt worden blijkt uit de ondervinding in het buitenland opgedaan.

Men heeft het geval aangehaald van Nederland, waar, dank zij de eenvoudige beschikkingen van de « vestigingswet », de machtiging om kleinhandelswinkels te openen, ondergeschikt is aan het bezit van financieele middelen en van voldoende technische kennis, behoorlijk gestaafd door organismen voorzien van een wettelijk statuut.

Ten slotte is gebleken dat de bijzonderste hinderpaal die sinds 10 jaar

ans à l'instauration d'une législation adéquate, réside dans l'absence d'une organisation professionnelle des métiers et négoces.

Au mois de décembre 1945, le Sénat avait entamé la discussion générale de la proposition de loi Van Ackere, pendante au Sénat depuis longtemps, relative à l'organisation des secteurs artisanaux et commerçants.

Le Gouvernement amena la Haute Assemblée à suspendre l'examen de cette proposition en annonçant qu'au mois de janvier 1946, il déposerait un projet d'organisation professionnelle générale, dans laquelle les artisans et les commerçants auraient trouvé la place leur revenant. Après un an, cette autre promesse gouvernementale n'a pas été remplie.

Les membres de la Commission ont accepté unanimement une suggestion tendant à l'élaboration, par la Commission elle-même, d'une réglementation simple, basée sur les considérations ci-dessus. Un esprit de confiante collaboration s'est dégagé d'une discussion dans laquelle chacun est conscient de la nécessité d'aider une des classes les plus nombreuses et les plus intéressantes de la population, à poursuivre des activités modestes et fécondes répondant, au surplus, aux qualités foncières du tempérament national et à la structure sociale du pays.

Votre Commission se propose de poursuivre, dans cet esprit, l'étude de la question. Elle croit indispensable d'arriver ainsi, avec l'aide du Gouvernement, à mettre un point final à la regrettable carence dont témoignent les multiples prorogations d'une loi de circonstance initialement établie pour une période de trois mois. Le commerce sortirait, de cette manière, de l'impasse dans laquelle il est engagé depuis le 13 janvier 1937.

\*\*\*

de invoering van een voldoende wetgeving heeft in den weg gestaan, de afwezigheid is van een beroepsorganisatie van ambachten en neringen.

In Mei 1940 was de Senaat begonnen met de algemeene besprekingen van het wetsvoorstel Van Ackere, dat sinds lang bij den Senaat aanhangig was en betrekking had op de inrichting van de sectoren van den handel en het ambachtswezen.

De Regeering bracht de Hooge Vergadering er toe het onderzoek van dit voorstel te verdagen, door aan te kondigen dat zij in Januari 1946 een ontwerp van algemeene beroepsorganisatie zou indienen, waarin de handelaars en de ambachtslieden het belang zouden krijgen dat hun toekomt. Na een jaar, is deze andere regeeringsebelofte nog niet ingelost.

De leden van de Commissie hebben eenparig een wensch aangenomen strekkende tot de uitwerking, door de Commissie zelf, van een eenvoudige reglementeering, gegrond op de hierboven vermelde overwegingen. Een geest van betrouwbare samenwerking is tot uiting gekomen in een bespreking waarin elk zich bewust is van de noodzakelijkheid een van de talrijkste en belangwekkendste klassen van de bevolking te helpen om nederige en vruchtbare bedrijvigheden voort te zetten, welke bovendien aan de hoofdeigenschappen van het nationaal temperament en aan de maatschappelijke structuur van het land beantwoorden.

Uw Commissie neemt zich voor de studie van het vraagstuk in dien geest voort te zetten. Zij acht het onmisbaar, aldus, met behulp van de Regeering, een einde te maken aan de spijtige ontstentenis die tot uiting komt in de talrijke verlengingen van een gelegenheidswet, welke aanvankelijk ingevoerd was voor een periode van 3 maanden. Aldus zou de handel bevrijd geraken uit een onmogelijken toestand waarin hij zich sinds 13 Januari 1937 verzeild is geraakt.

\*\*\*

Il convient de ne pas enrayer, au-delà de mesures raisonnables, le progrès des activités commerciales, qu'elles qu'en soient les formes. Les avantages sociaux et économiques des grands commerces sont évidents. Cette seule considération doit amener le pouvoir législatif à restreindre, au maximum, les entraves qu'il faut apporter à la liberté du commerce. Les petits commerçants, eux-mêmes, connaissent ces avantages, car ils ne se font pas faute de se fournir pour certains produits dans de grands magasins. Pour arriver à une situation saine et normale, il est cependant nécessaire d'éduquer les petites exploitations commerciales et artisanales par le jeu même de leurs propres organisations. Il faut aussi les aider à s'armer, comme il convient, pour leur permettre de continuer à développer, à leur profit, comme au bénéfice de la communauté, les qualités de travail, de courage et d'épargne dont elles donnent souvent l'exemple. Cet objectif n'est pas impossible à atteindre. On a cité l'exemple de pays, comme les Etats-Unis, où, grâce à des dispositions légales, le petit commerce a su parfois lutter victorieusement et prospérer en dépit de la puissance financière des grands commerces à rayons multiples.

Votre Commission est convaincue qu'un système de ce genre, profitable à l'intérêt général, peut être définitivement établi en Belgique.

Mue par des considérations de cet ordre, votre Commission a adopté la proposition de loi à l'unanimité, moins une abstention.

Des commissaires se sont résignés à ce vote. Leur résignation trouve son origine, non dans les développements ci-dessus, auxquels ils se rallient entièrement, mais dans la déception qu'ils

Het past, den vooruitgang van de handelsbedrijvgheden, welke ook de vormen er van zijn, niet buiten de redelijke maatregelen, te beletten. De maatschappelijke en economische voordeelen van de groote handelsbedrijven zijn klaarblijkelijk. Deze overweging alleen moet de wetgevende macht er toe brengen de hinderpalen die aan de vrijheid van den handel moeten gesteld worden in de hoogst mogelijke mate in te krimpen. De kleinhandelaars zelf kennen die voordeelen, want zij laten niet na zich voor zekere producten in de grootwarenhuizen te bevoorraden. Om tot een gezonden en normalen toestand te komen, is het evenwel noodzakelijk de kleine handels- en ambachtsbedrijven op te leiden door het spel zelf van hun eigen organisaties. Men moet hen ook helpen om zich te wapenen zooals het behoort, om hen in de mogelijkheid te stellen voort te gaan met, in hun eigen voordeel en tevens in het belang van de gemeenschap, de hoedanigheden van werklust, van moed en van spaarzin te ontwikkelen waarvan zij vaak het voorbeeld geven. Het is niet onmogelijk dit doel te bereiken. Men heeft het voorbeeld aangehaald van landen, zooals de Vereenigde Staten, waar, dank zij de wettelijke beschikkingen, de kleinhandelsbedrijven soms zegevierend hebben kunnen kampen en bloeien ondanks de financieele macht van de groote handelshuizen met talrijke afdeelingen.

Uw Commissie is er van overtuigd dat een dergelijk stelsel, dat voordeelig is voor het algemeen belang, definitief in België kan ingevoerd worden.

Geleid door overwegingen van dien aard, heeft uw Commissie het wetsvoorstel bij eenparigheid, min 1 onthouding, aangenomen.

Zekere commissieleden hebben zich bij die stemming neergelegd. Hun berusting vindt haar oorsprong niet in de hierboven aangehaalde uiteenzettingen welke zij volledig bijtreden,

éprouvent de devoir marquer un accord sur une disposition dont le caractère provisoire est battu en brèche par 14 prorogations étendues sur une période longue de dix ans.

Vu l'arrêté-loi du 1<sup>er</sup> janvier 1947, il va de soi que la Commission vous propose d'amender l'article 2 de la proposition de loi en remplaçant les mots « 1<sup>er</sup> janvier » par « 1<sup>er</sup> mars. »

Enfin, le Gouvernement a fait savoir à votre Commission qu'il ne voit aucune objection à l'adoption de la proposition de loi.

Ce rapport a été adopté à l'unanimité.

*Le Rapporteur,*  
P. DE SMET.

*Le Président,*  
F. LOGEN.

doch in de ontgoocheling welke zij ondervinden zich te moeten akkoord verklaren met een beschikking waarvan het voorloopig karakter ontzenuwd wordt door 14 verlengingen loopende over een lange periode van 10 jaar.

Gelet op de besluitwet van 1 Januari 1947, is het vanzelfsprekend dat de Commissie u voorstelt artikel 2 van het wetsvoorstel te amendeeren door de woorden « 1 Januari » te vervangen door « 1 Maart ».

Ten slotte heeft de Regeering aan de Commissie laten weten dat zij geen bezwaar ziet tegen de aanneming van het wetsvoorstel.

Dit verslag werd bij eenparigheid aangenomen.

*De Verslaggever,*  
P. DE SMET.

*De Voorzitter,*  
F. LOGEN.