

Chambre des Représentants

SESSION 1956-1957.

14 MAI 1957.

PROJET DE LOI

interprétant et modifiant la loi du 3 mars 1954, relative à l'ouverture, à l'agrandissement ou à l'extension de certains établissements de vente en détail.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE (1),
PAR M. CUDELL.

MESDAMES, MESSIEURS,

L'ouverture, l'agrandissement et l'extension de certains établissements de vente en détail sont actuellement régis par la loi du 3 mars 1954, publiée au *Moniteur belge* du 6 mars 1954.

Cette loi ne donne pas satisfaction aux milieux des classes moyennes. Elle est interprétée de plus en plus d'une manière qui ne répond pas à la pensée de ses auteurs.

Le 7 juillet 1955 déjà, notre collègue M. Eeckman déposa une proposition de loi modificative en vue de rendre plus précises les dispositions de la loi du 3 mars 1954.

La Chambre renvoya cette proposition à la Commission des Classes Moyennes. Celle-ci discuta d'abord du point de savoir si la Commission des Affaires Economiques n'était

(1) Composition de la Commission : M. Janssens, président MM. Charpentier, De Clerck, De Gryse, Dequae, Eeckman, Hermans, Nossent, Tanghe, Van Caeneghem, Vanden Boeynants, Van Hamme. — M^{me} Copée-Gerbinet, MM. Cudell, De Groote, Deruelles, Detiége, Dieudonné, Gelders, Peereboom, Thielemans (Georges), Van Winghe. — Janssens, Merchiers.

Voir :

602 (1956-1957) :

- N° 1 : Projet de loi.
- N° 2 et 3 : Amendements.

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1956-1957.

14 MEI 1957.

WETSONTWERP

houdende interpretatie en wijziging van de wet van 3 maart 1954, betreffende de opening, de vergroting of de uitbreiding van zekere kleinverkoopbedrijven.

VERSLAG

NAMENS DE BIJZONDERE COMMISSIE (1),
UITGEBRACHT DOOR DE HEER CUDELL.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

De opening, de vergroting en de uitbreiding van sommige kleinverkoopbedrijven is thans geregeld bij de wet van 3 maart 1954, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 maart 1954.

Die wet bevredigt de middenstandskringen niet. Steeds meer wordt zij geïnterpreteerd op een wijze, die niet beantwoordt aan de bedoeling van degenen die ze hebben gemaakt.

Reeds op 7 juli 1955 diende onze collega, de heer Eeckman, een wetsvoorstel in tot wijziging van de wet van 3 maart 1954 ten einde de bepalingen van die wet scherper te omlijnen.

De Kamer verwees dit voorstel naar de Commissie voor de Middenstand. Deze behandelde eerst de vraag of ook de Commissie voor de Economische Zaken terzake niet

(1) Samenstelling van de Commissie : de heer Janssens, voorzitter; de heren Charpentier, De Clerck, De Gryse, Dequae, Eeckman, Hermans, Nossent, Tanghe, Van Caeneghem, Vanden Boeynants, Van Hamme. — Mevr. Copée-Gerbinet, de heren Cudell, De Groote, Deruelles, Detiége, Dieudonné, Gelders, Peereboom, Thielemans (Georges), Van Winghe. — Janssens, Merchiers.

Zie :

602 (1956-1957) :

- N° 1 : Wetsontwerp.
- N° 2 en 3 : Amendementen.

pas elle aussi compétente en la matière. C'est alors que fut créée votre Commission spéciale qui fut chargée de l'examen de la proposition Eeckman.

La Commission spéciale se réunit une première fois, le 9 mai 1956. Les Ministres des Affaires Economiques et des Classes Moyennes assistaient à la réunion. Le Ministre des Affaires Economiques admit que la loi du 3 mars 1954, respectée à son début, était depuis de plus en plus fréquemment tournée dans sa lettre et dans son esprit. Or, il est évident qu'une loi doit être appliquée. Le Ministre déclara qu'il était d'accord quant au fond avec la proposition de M. Eeckman, qui avait pour but non point d'étendre les interdictions, mais d'obtenir seulement que la loi fût appliquée conformément au vœu du législateur.

Le Ministre attira toutefois l'attention de la Commission sur ce que seraient les conséquences du caractère modificatif donné par M. Eeckman à sa proposition et, dès lors, sur l'opportunité de légiférer ou de laisser se former en cette matière une certaine jurisprudence des cours et tribunaux.

Quelles seraient en effet les conséquences d'une loi modificative ? La majorité des poursuites actuellement en cours se termineraient par des acquittements. En effet, les cours et tribunaux déduiraient logiquement du fait que la proposition modifierait et compléterait la loi sur le point litigieux, que celui-ci n'aurait pas été prohibé antérieurement. La proposition aurait-elle dû n'avoir qu'un caractère interprétatif ? Cela aurait évité les acquittements pour les affaires actuellement en cours puisqu'aussi bien, la loi n'aurait point été modifiée.

Etant donné ces difficultés, la majorité de la Commission invita le Gouvernement à déposer un projet tenant compte de l'opinion émise par le Ministre des Affaires Economiques, opinion à laquelle se ralliait aussi son collègue des Classes Moyennes.

Le 27 novembre 1956, les Ministres des Classes Moyennes et des Affaires Economiques déposaient le projet de loi n° 602, qui fut examiné par votre Commission au cours de ses séances des 16 janvier, 19 février, 6 et 12 mars 1957.

Antécédents.

Bien qu'il ne s'agisse pas de modifier le principe même de la loi du 3 mars 1954, valable jusque fin mars 1959, mais uniquement de faire en sorte qu'elle soit appliquée, il ne nous semble pas inutile de rappeler les antécédents de la législation à l'égard des grands magasins.

La question de la réglementation du commerce de détail en vue d'assurer la protection de la petite entreprise commerciale contre les grands magasins n'est pas nouvelle. Au cours des vingt dernières années, elle n'a cessé de soulever des problèmes particulièrement délicats dont la solution s'est révélée extrêmement complexe. A la fin de l'entre deux guerres, la situation d'un grand nombre de petits détaillants était devenue désastreuse. Dès cette époque, les porte-paroles des classes moyennes commerçantes et artisanales, réclamèrent l'intervention des pouvoirs publics pour redresser la situation dans laquelle se débattait le commerce de détail. Au cours de l'année 1935, diverses propositions d'initiative parlementaire avaient été déposées, les unes tendant à supprimer les grands magasins, les autres ayant pour but d'en réglementer l'activité commerciale.

bevoegd was. Alsdan werd uw bijzondere Commissie ingesteld, belast met het onderzoek van het voorstel Eeckman.

De bijzondere Commissie vergaderde een eerste maal op 9 mei 1956. De Ministers van Economische Zaken en van Middenstand woonden de vergadering bij. De Minister van Economische Zaken gaf toe dat de wet van 3 maart 1954, die aanvankelijk werd nageleefd, sindsdien steeds vaker werd ontdoken, zo naar de letter als naar de geest. Nu ligt het voor de hand dat een wet moet worden toegepast. De Minister verklaarde het eens te zijn, wat de grond betreft van het voorstel Eeckman, waarmede niet wordt beoogd de verbodsbepalingen uit te breiden, doch enkel te bereiken dat de wet wordt toegepast volgens de wens van de wetgever.

De Minister vestigde nochtans de aandacht van de Commissie op wat de gevolgen zouden zijn van het wijzigend karakter, door de heer Eeckman aan zijn voorstel gegeven, en derhalve op de vraag of het wenselijk is een wet te maken dan wel omtrent deze aangelegenheid een bepaalde rechtspraak van de hoven en rechtbanken tot stand te laten komen.

Welke zouden de gevolgen zijn van een wijzigende wet ? De meeste thans aanhangige rechtsvervolgingen zouden op vrijspraak uitlopen. Inderdaad, de hoven en rechtbanken zouden logisch, uit het feit dat het wetsvoorstel de wet op het betwist punt zou wijzigen en aanvullen, afleiden dat nopens dit punt tevoren geen verbod gold. Had het wetsvoorstel slechts een interpretatief karakter moeten hebben ? Dit zou de vrijspraak voor de thans aanhangige zaken hebben voorkomen, vermits de wet niet gewijzigd ware geweest.

Gelet op deze moeilijkheden, verzocht de meerderheid van de Commissie de Regering een ontwerp in te dienen, waarin rekening zou worden gehouden met de mening die door de Minister van Economische Zaken werd vooruitgezet, en waarbij zijn ambtgenoot van Middenstand zich eveneens heeft aangesloten.

Op 27 november 1956 dienden de Ministers van Middenstand en van Economische Zaken het wetsontwerp n° 602 in, dat door uw Commissie in haar vergaderingen van 16 januari, 19 februari, 6 en 12 maart 1957 werd behandeld.

Voorgeschiedenis.

Hoewel het niet de bedoeling is het beginsel zelf van de wet van 3 maart 1954, geldig tot einde maart 1959, te wijzigen doch alleen te bekomen dat deze eerlijk wordt toegepast, schijnt het ons niet overbodig nog eens uiteen te zetten in welke omstandigheden de wetgeving betreffende de warenhuizen is tot stand gekomen.

De kwestie inzake reglementering van de kleinverkoopbedrijven, ter bescherming van het klein handelsbedrijf tegen de warenhuizen, is niet nieuw. Tijdens de jongste twintig jaar heeft zij niet opgehouden, bijzonder kiese vraagstukken te doen oprijzen, waarvan de oplossing bijzonder ingewikkeld is gebleken. Op het einde van de periode tussen beide oorlogen was de toestand van een groot aantal kleinhandelaars allerbedenklijkst geworden. Van dit tijdstip af deden de woordvoerders van de handelsdrijvende en van de ambachtelijke middenstand een beroep op de tussenkomst der openbare besturen om de toestand te verbeteren waarin de kleinhandel verkeerde. In de loop van het jaar 1935 werden verscheidene voorstellen van parlementair initiatief ingediend, de ene tot afschaffing der warenhuizen, de andere met het doel de handelsbedrijvigheid ervan te reglementeren.

Prenant en considération les plaintes persistantes du commerce de détail et soucieux d'éviter les conséquences dommageables qui résulteraient éventuellement d'une réglementation prise en l'absence d'une étude préalable et approfondie de toute la question de la distribution des produits, le Gouvernement déposa le 27 octobre 1936 le projet de loi qui devait devenir la première loi de cadenas du 13 janvier 1937. Cette loi fut d'abord prorogée par celle du 25 mars 1937 et ensuite par celle du 27 juin 1937 et finalement par la loi du 1^{er} avril 1938 qui devaient l'une et l'autre y apporter des amendements. Ainsi amendée, elle fut suivie de lois qui la prorogèrent d'année en année, sauf la dernière qui ne la prorogea que pour six mois, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 1948.

Les caractéristiques de ces lois de cadenas furent les suivantes :

— elles interdisaient en principe d'ouvrir ou d'agrandir les grands magasins, mais elles atténuaient cette interdiction en conférant au Ministre des Affaires Economiques le pouvoir d'accorder des dérogations;

— elles attribuaient la qualité de grands magasins aux établissements à rayons multiples organisés pour la vente au détail de marchandises qui n'appartiennent pas à une même branche de commerce ou qui normalement ne sont pas mises en vente dans un même établissement et dans lesquels sont employées cinq personnes au moins dans les communes de plus de 5 000 habitants et trois personnes au moins dans les autres communes, non compris le commerçant et son conjoint ainsi que leurs parents en ligne directe.

Il faut signaler au surplus qu'au sens de ces lois, depuis le 1^{er} avril 1938, il y avait lieu de considérer comme agrandissement non seulement l'extension des locaux accessibles au public, la création de nouveaux rayons et l'exercice de nouvelles activités commerciales et artisanales, mais aussi la participation soit directe soit indirecte à des entreprises exploitées par des tiers et qu'au nombre des actes de participation figurent notamment, clairement stipulées, la fourniture de marchandises, la détermination des prix de vente, l'intervention dans le conditionnement des marchandises.

A l'origine, cette législation avait dans l'esprit de ses auteurs un caractère essentiellement temporaire. Elle ne devait demeurer en vigueur que les quelques mois, suffisants croyait-on, pour mettre au point et faire voter une loi qui réglementerait d'une façon définitive l'ensemble du commerce de détail.

Le nombre élevé des prorogations de la loi de 1937 amendée, dénote la difficulté d'apporter par la voie législative une solution au problème de la concurrence qu'exercent les grandes entreprises de distribution aux petits détaillants.

La loi du 12 mai 1948.

La loi du 12 mai 1948 tenta de trouver une solution au problème par des voies différentes.

Le régime fiscal créait des inégalités entre la petite et la grande entreprise, en ce sens que les marchandises vendues par le petit détaillant avaient eu à subir au préalable, à deux ou à trois reprises, le fardeau de la taxe de transmission, alors que celles débitées par le grand magasin ne la subissaient qu'une seule fois pour avoir été achetées à la source. Cette inégalité n'existait pas lorsqu'il s'agissait de marchandises soumises au régime de la taxe forfaitaire. Celle-ci ne devait être payée qu'une seule fois, quel que puisse être le nombre des transmissions successives.

Met inachtneming van de aanhoudende klachten van de kleinhandel en ten einde de schadelijke gevolgen te voorkomen die zouden kunnen voortspruiten uit een reglementering die zou worden ingevoerd, zonder voorafgaande en grondige studie van de kwestie van de distributie, heeft de Regering, op 26 oktober 1936, het wetsontwerp ter tafel gelegd, dat de eerste grendelwet van 13 januari 1937 is geworden. Deze wet werd eerst verlengd bij de wet van 25 maart 1937 en vervolgens bij deze van 27 juni 1937 en deze van 1 april 1938, waarbij telkens wijzigingen in de oorspronkelijke wet werden aangebracht. In haar gewijzigde vorm werd de wet van jaar tot jaar verlengd, behalve de laatste maal, toen ze maar voor zes maanden werd verlengd, namelijk tot 30 juni 1948.

De kenmerken van deze grendelwetten waren de volgende :

— zij verboden in principe het openen of vergroten van warenhuizen, maar dit verbod werd beperkt in die zin, dat de Minister van Economische Zaken afwijkingen kon toestaan;

— als warenhuizen werden beschouwd de kleinverkoopbedrijven met veelvuldige afdelingen, waar koopwaren worden verkocht die niet tot een zelfde handelsbranche behoren of die normaal niet in dezelfde inrichting worden verkocht, en waar ten minste vijf personen tewerkgesteld zijn, in de gemeenten met meer dan 5 000 inwoners, en ten minste drie personen in de andere gemeenten, daarin niet begrepen de handelaar en zijn echtgenote, noch hun bloedverwanten in de rechte linie.

Bovendien moet worden vermeld dat ingevolge deze wetten sinds 1 april 1938 als vergroting moest worden beschouwd, niet alleen de uitbreiding van de voor het publiek toegankelijke lokalen, de oprichting van nieuwe afdelingen en de uitoefening van nieuwe handels- of ambachtelijke activiteiten, maar ook de directe of indirecte deelneming in ondernemingen die door derden worden geëxploiteerd. Als daden van deelneming worden onder meer uitdrukkelijk vermeld : de levering van goederen, de vaststelling van de verkoopprijzen, de deelneming aan het conditioneren der koopwaar.

Oorspronkelijk was deze wetgeving, volgens de opvatting van de auteurs ervan, van zuiver tijdelijke aard. Zij moest slechts enkele maanden van kracht blijven, juist lang genoeg, meende men, om een wet te doen goedkeuren waarbij de kleinhandel definitief zou gereguleerd worden.

De herhaalde verlenging van de gewijzigde wet van 1937 bewijst hoe moeilijk het is, door een wet een oplossing te geven aan het probleem van de concurrentie tussen de warenhuizen en de kleinhandel.

Wet van 12 mei 1948.

De wet van 12 mei 1948 was een poging om het probleem langs verschillende wegen op te lossen.

Het fiscaal regime voerde ongelijkheden in tussen de kleine en de grote bedrijven, in die zin dat de door de kleinhandelaar verkochte waren vooraf twee- of driemaal waren getroffen door de overdrachtstaxe, terwijl deze taxe slechts éénmaal werd toegepast op de door de warenhuizen verkochte goederen, omdat deze aan de bron waren aangekocht. Deze ongelijkheid bestond niet, waar het goederen betrof, waarop de forfaitaire taxe van toepassing was. Deze taxe diende, ongeacht het aantal achtereenvolgende overdrachten, maar één keer te worden betaald.

En conséquence, la loi du 12 mai 1948 consacrait le retour à la liberté dans tous les cas où les installations ou parties d'installations nouvelles, de même que les extensions de rayons existants étaient destinés à la vente de marchandises pour lesquelles le système de la taxe de transmission forfaitaire était en vigueur. Le régime ancien de cadenas était maintenu dans tous les cas où les installations ou parties d'installations nouvelles de même que les extensions de rayons existants étaient destinés à la vente de marchandises pour lesquelles le système de la taxe de transmission forfaitaire n'était pas encore réalisé.

Le Ministre des Affaires Economiques, cependant, pouvait accorder des dérogations. La loi du 12 mai 1948 modifiait aussi la législation antérieure en ce sens que dans toute l'étendue du pays un minimum de cinq personnes en dehors du conjoint et des parents en ligne directe, devait être au service de l'entreprise pour que celle-ci puisse le cas échéant, être cataloguée comme grand magasin. Désormais, on ne faisait plus de distinction entre les villes de plus ou de moins 5 000 habitants.

Accueillie favorablement par le milieu des classes moyennes, la loi du 12 mai 1948 perdit toutefois une bonne part de sa portée lorsque l'arrêté du 8 mars 1952, eut placé sous le régime de la taxe forfaitaire un très grand nombre d'articles ménagers. Jusqu'alors le régime de la taxe forfaitaire s'appliquait aux seuls produits végétaux et alimentaires; désormais les articles soumis au régime de la taxe forfaitaire représenteraient 80 % des articles sujets à l'application de la taxe de transmission.

Si l'on considère plus spécialement les articles mis en vente dans les grandes entreprises de distribution, la proportion s'établissait même aux environs de 90 %.

La loi du 3 mars 1954.

Toujours en l'absence d'une législation d'ensemble relative au commerce de détail, le Parlement fut amené à voter la loi du 3 mars 1954 partant encore une fois d'une nouvelle conception.

L'idée, désormais, était : liberté complète dans les communes de plus de 50 000 habitants; cadenas dans les communes de moins de 50 000 habitants, qu'elles fassent ou non partie d'une grande agglomération.

En effet, les communes de plus de 50 000 habitants sont saturées de grands magasins. Ceux-ci y occupent tous les emplacements qu'ils peuvent exploiter avec profits; l'agrandissement des locaux qu'ils occupent n'est pas susceptible d'accroître notablement leur importance dans ces localités. En revanche, les communes de moins de 50 000 habitants, commercialement intéressantes, ne sont pas encore pourvues de grands magasins ou bien, le ou les grands magasins établis sur leur territoire n'ont pas encore atteint leur plein développement. Aussi importe-t-il de mettre les petits commerçants à l'abri de l'implantation ou de l'extension des grands magasins dans ces localités, tout au moins pendant une période de cinq ans, qui pourra être mise à profit par les petits commerçants pour s'organiser de manière à pouvoir faire face à la concurrence des grandes entreprises de distribution.

**

Derhalve herstelde de wet van 12 mei 1948 de vrijheid in alle gevallen, waarin de nieuwe installaties of gedeelten van nieuwe installaties, evenals de uitbreidingen van bestaande afdelingen moesten dienen voor de verkoop van waren, waarvoor het systeem van de forfaitaire overdrachtstaxe van kracht was. De vroegere grendelwet-regelen bleven bestaan in al de gevallen, waarin de nieuwe installaties of gedeelten daarvan, evenals de uitbreidingen van bestaande afdelingen moesten dienen voor de verkoop van waren, waarvoor het systeem van de forfaitaire overdrachtstaxe nog niet was ingevoerd.

De Minister van Economische Zaken kon evenwel afwijkingen toestaan. De wet van 12 mei 1948 wijzigde de vroegere wetgeving ook in die zin, dat op het gehele grondgebied van het land, buiten de echtgenoot en de bloedverwanten in de rechte linie, ten minste vijf personen bij het bedrijf in dienst moesten zijn opdat dit bedrijf eventueel als warenhuis kon worden aangemerkt. Er werd van dan af geen onderscheid meer gemaakt tussen steden met meer of minder dan 5 000 inwoners.

De wet van 12 mei 1948 werd door de middenstandskringen gunstig onthaald, doch boette een deel van haar betekenis in, toen het besluit van 8 maart 1952 een groot aantal huishoudartikelen onder de gelding van de forfaitaire taxe bracht. Tot dan toe gold de forfaitaire taxe enkel voor plantaardige producten en voedingswaren, terwijl voortaan 80 % van de artikelen, waarop de overdrachtstaxe van toepassing was, onder de gelding van de forfaitaire taxe viel.

Beschouwt men meer in het bijzonder de artikelen, verkocht in de grote distributiebedrijven, dan komt men zelfs tot een verhouding van ongeveer 90 %.

Wet van 3 maart 1954.

Omdat er nog steeds geen wet was, waarbij de kleinhandel in zijn geheel werd geregeld, keurde het Parlement de wet van 3 maart 1954 goed, waarbij nogmaals van een nieuwe opvatting werd uitgegaan.

Voortaan was de toestand als volgt : volkomen vrijheid in de gemeenten met meer dan 50 000 inwoners; grendelwet in de gemeenten met minder dan 50 000 inwoners, ongeacht of zij tot een grote agglomeratie behoren of niet.

Inderdaad, in de gemeenten met meer dan 50 000 inwoners bestaan genoeg warenhuizen. Alle voor winstgevende exploitatie vatbare plaatsen zijn ingenomen en de uitbreiding van de lokalen is niet van die aard dat de warenhuizen daardoor in deze plaatsen een aanzienlijke vooruitgang zouden kunnen boeken. In de gemeenten met minder dan 50 000 inwoners, die nog winstgevende mogelijkheden bieden, bestaan daarentegen nog geen warenhuizen, ofwel hebben de aldaar gevestigde ondernemingen hun volledige ontplooiing nog niet bereikt. De kleinhandelaars moeten dan ook beschermd worden tegen de vestiging of de uitbreiding van de warenhuizen in deze gemeenten, ten minste gedurende een periode van vijf jaar, tijdens welke de kleinhandelaars zich zullen kunnen organiseren om het hoofd te bieden aan de concurrentie der grote distributiebedrijven.

**

Voici le texte de la loi du 3 mars 1954 publiée au *Moniteur belge* du 6 mars 1954 (pp. 1642 et 1643) :

Article premier.

Dans les communes comptant moins de 50 000 habitants d'après le dernier recensement décennal, sont interdits pendant une période de cinq ans :

- 1° l'ouverture d'un grand magasin et la transformation d'un magasin ordinaire en grand magasin;
- 2° l'agrandissement des installations de vente au détail s grands magasins;
- 3° l'extension des entreprises ayant pour objet l'exploitation d'un ou de plusieurs grands magasins, soit par la création ou la reprise d'établissements de vente au détail, soit par la participation à la création, au financement ou à la gestion de tels établissements.

Art. 2.

Par grand magasin, il faut entendre tout établissement de vente au détail :

- a) dans lequel sont exploitées au moins trois branches de commerce usuellement distinctes, et
- b) dans lequel est occupé un personnel salarié préposé à la vente s'élevant en permanence à cinq unités au moins, non compris, dans le cas où l'exploitant est une personne physique, ce dernier et son conjoint ainsi que leurs parents en ligne directe et dans le cas où l'exploitant est une société commerciale, les associés ne participant pas à la vente.

Art. 3.

Sont à considérer comme des installations de vente au détail : les étalages, les rayons, les comptoirs et tous autres espaces affectés à l'exposition de la marchandise ainsi que l'espace réservé au public et au personnel de vente, à l'exclusion des voies d'accès aux installations, telles que couloirs, escaliers et ascenseurs.

Les locaux dans lesquels sont servies des consommations, effectuées des prestations ou reçues des commandes, sont assimilés aux installations de vente.

Art. 4.

Toute infraction à la présente loi est punie d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 1 000 à 10 000 francs, ou d'une de ces peines seulement.

La fermeture des installations de vente mises illégalement en exploitation est ordonnée par le tribunal. L'article 9 de la loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle et les condamnations conditionnelles dans le système pénal n'est pas applicable à cette fermeture.

Art. 5.

La loi du 12 mai 1948 déterminant les conditions de l'ouverture ou de l'agrandissement de certains établissements de vente au détail est abrogée.

En raison de cette abrogation et par mesure transitoire, il pourra toutefois être procédé à l'ouverture, à l'agrandissement ou à l'extension des magasins pour lesquels les travaux ont été entrepris et des autorisations de bâtir obtenues au plus tard le 15 décembre 1953.

Hier volgt de tekst van de wet van 3 maart 1954, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 maart 1954 (blz. 1642 en 1643)

Eerste artikel.

In gemeenten met minder dan 50 000 inwoners bij de laatste tienjaarlijkse volkstelling, zijn verboden gedurende een tijdperk van vijf jaar :

- 1° de opening van een warenhuis en de verandering van een gewone winkel in een warenhuis;
- 2° de vergroting van de kleinverkoopinstallaties in de warenhuizen;
- 3° de uitbreiding van ondernemingen tot exploitatie van één of meer warenhuizen, hetzij door kleinverkoopbedrijven op te richten of over te nemen, hetzij door aan het oprichten, financieren of beheren van dergelijke bedrijven deel te nemen.

Art. 2.

Onder warenhuis wordt verstaan elke inrichting voor verkoop in het klein :

- a) waarin er ten minste drie gewoonlijk onderscheiden takken van handel worden gedreven, en
- b) waarin bestendig ten minste vijf bezoldigde verkopers werkzaam zijn. De exploitant, zijn echtgenote en hun verwanten in rechte linie zijn daarin niet begrepen ingeval eerstgenoemde een natuurlijk persoon is. Hetzelfde geldt voor de vennoten, die bij de verkoop niet betrokken zijn, wanneer de exploitant een handelsvennootschap is.

Art. 3.

Als installaties voor verkoop in het klein worden beschouwd : de uitstallingen, de afdelingen, de toonbanken en elke andere ruimte bestemd voor de uitstalling der waren alsmede de ruimte voor het publiek en voor de verkopers, met uitsluiting van de toegangswegen tot de installaties, zoals gangen, trappen en liften.

De verbruikslokalen en die, waarin dienstprestaties worden verricht of bestellingen ontvangen, worden met verkoopinstallaties gelijkgesteld.

Art. 4.

Elke inbreuk op deze wet wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met geldboete van 1 000 tot 10 000 frank of met één van die straffen alleen.

De sluiting der wederrechtelijk in bedrijf genomen verkoopinstallaties wordt door de rechtbank bevolen. Artikel 9 der wet van 31 mei 1888 waarbij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke veroordelingen in het strafstelsel worden ingevoerd, is op deze sluiting niet van toepassing.

Art. 5.

De wet van 12 mei 1948, waarbij de voorwaarden tot opening of vergroting van zekere inrichtingen voor verkoop in het klein worden bepaald, wordt ingetrokken.

Gelet op die intrekking kunnen, bij wijze van overgangsmaatregel, warenhuizen worden geopend, vergroot of uitgebreid, indien uiterlijk op 15 december 1953 de werken begonnen en de bouwvergunningen verkregen waren.

Art. 6.

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

*
**

La discussion.

Une première question fut longuement débattue en Commission. Celle de savoir si l'article premier du projet n° 602 (1956-1957) avait un caractère modificatif ou simplement interprétatif.

Qu'entend-on par interprétation des lois ?

Il y a trois modes d'interprétation des lois :

1° L'interprétation par voie d'autorité, c'est-à-dire, par le législateur;

2° L'interprétation judiciaire;

3° L'interprétation doctrinale.

Depuis la loi du 7 juillet 1865, l'interprétation par voie d'autorité est devenue une exception. C'est, en principe, le pouvoir judiciaire qui interprète souverainement la loi. Cette loi a abrogé en effet la loi du 4 août 1832 qui avait institué le référé législatif. Après deux cassations successives, le Procureur général près la Cour de cassation saisissait les Chambres législatives du point litigieux; les Chambres étaient invitées à fixer le sens de la loi par une loi interprétative. La loi du 7 juillet 1865 a institué le système suivant : après deux cassations successives le juge du fond doit se ranger à l'avis de la Cour de cassation sur le point de droit résolu par elle.

La jurisprudence de la Cour de cassation a pour but principal d'assurer la paix judiciaire. C'est pourquoi elle ne modifie la jurisprudence qu'elle a établie que lorsqu'une des trois conditions suivantes est remplie :

a) La paix judiciaire ne s'est pas faite depuis sa décision;

b) La solution adoptée a multiplié les controverses;

c) Les mœurs et les conditions de vie ont changé (voir Cassation 26 janvier 1928, *Pas.*, 1928, I, 63, conclusions conformes du Procureur général Paul Leclercq).

Le droit pour le législateur d'interpréter la loi ne peut être contesté; il découle d'ailleurs de l'article 28 de la Constitution qui stipule que l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au seul pouvoir législatif.

Il est de jurisprudence constante que les lois interprétatives font corps avec les lois qu'elles interprètent; elles sont donc applicables à toutes les situations antérieures non définitivement liquidées à l'époque de leur promulgation (Cassation 20 juin 1854, *Pas.*, 1854, I, 279; 2 octobre 1919, *Pas.*, 1920, I, 218; 12 février 1920, *Pas.*, 1920, I, 61; 19 février 1920, *Pas.*, 1920, I, 68; 10 juillet 1924, *Pas.*, 1924, I, 460; 20 mai 1935, *Pas.*, 1935, I, 282).

La loi du 7 juillet 1865 a d'ailleurs fixé, dans son article 5, le devoir du pouvoir judiciaire à l'égard des lois interprétatives; cet article stipule que les juges sont tenus de se conformer aux lois interprétatives dans toutes les affaires où le point de droit n'est pas définitivement jugé au moment où ces lois deviennent obligatoires.

Art. 6.

Deze wet treedt in werking de dag, waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt.

*
**

Bespreking.

Aanleiding tot een langdurige bespreking in de Commissie was de vraag of het eerste artikel van het ontwerp n° 602 (1956-1957) als een wijziging of als een uitlegging moest worden beschouwd.

Wat wordt bedoeld met uitlegging van de wetten ?

De wetten kunnen op drieërlei wijze worden uitgelegd :

1° Authentieke uitlegging, d.w.z. door de wetgever;

2° Rechterlijke uitlegging;

3° Doctrinale uitlegging.

Sedert de wet van 7 juli 1865 is de authentieke uitlegging een uitzondering geworden. Principieel is het de rechterlijke macht die de wet soeverein uitlegt. Bij deze wet werd immers de wet van 4 augustus 1832, die het wetgevend kort geding had ingevoerd, ingetrokken. Na twee achtereenvolgende verbrekingen legde de Procureur-generaal bij het Hof van cassatie het geschilpunt aan de wetgevende Kamers voor, die werden verzocht de betekenis van de wet door middel van een uitleggende wet te omschrijven. Bij de wet van 7 juli 1865 werd het volgende systeem ingevoerd : na twee achtereenvolgende verbrekingen moet de rechter die uitspraak doet over de grond van de zaak zich verenigen met het advies van het Hof van cassatie over het door haar opgeloste rechtspunt.

De rechtspraak van het Hof van cassatie heeft vooral ten doel de gerechtelijke vrede te handhaven. Daarom wijzigt zij de door haar gevestigde rechtspraak alleen indien aan een van de volgende drie voorwaarden is voldaan :

b) De aangenomen oplossing heeft de twistpunten vermenigvuldigd;

b) De aangenomen oplossing heeft nog meer geschillen uitgelokt;

c) De zeden en levensvoorwaarden zijn veranderd (zie Cassatie 26 januari 1928, *Pas.*, 1928, I, 63; eensluidende conclusies van Procureur-generaal Paul Leclercq).

Het recht van de wetgever de wet uit te leggen is onbetwistbaar; het vloeit trouwens voort uit artikel 28 van de Grondwet, dat bepaalt dat alleen de wetgevende macht een authentieke uitlegging van de wetten kan geven.

In de vaste rechtspraak is het regel dat de verklarende wetten een geheel vormen met de wetten die zij verklaren; zij zijn dus toepasselijk op alle vroegere toestanden die nog niet voorgoed waren geregeld toen deze wetten werden uitgevaardigd (Cassatie 20 juni 1854, *Pas.*, 1854, I, 279; 2 oktober 1919, *Pas.*, 1920, I, 218; 12 februari 1920, *Pas.*, 1920, I, 61; 19 februari 1920, *Pas.*, 1920, I, 68; 10 juli 1924, *Pas.*, 1924, I, 460; 20 mei 1935, *Pas.*, 1935, I, 282).

In artikel 5 van de wet van 7 juli 1865 is trouwens de plicht van de rechterlijke macht ten aanzien van de verklarende wetten bepaald. Dit artikel luidt dat de rechters de verklarende wetten moeten in acht nemen in alle gevallen waar over een rechtspunt niet definitief uitspraak is gedaan op het ogenblik dat bedoelde wetten bindend worden.

La même règle doit être suivie dans le domaine du droit pénal. Il est de doctrine constante qu'une loi interprétative doit s'étendre au fait antérieur aussi bien qu'au fait postérieur de la promulgation de cette loi *sans distinguer si l'interprétation est ou non favorable aux inculpés*.

Somme toute, une loi interprétative constitue une exception au principe de la non-rétroactivité des lois inscrites dans l'article 2 du Code civil et dont l'article 2 du Code pénal n'est qu'une application. La loi ne vaut que pour l'avenir et elle s'applique immédiatement à tous les litiges pendants et à tous les effets futurs des actes juridiques (voir De Page, tome I, 2^e édit., n^o 206 et suiv.). La loi interprétative au contraire, par suite des difficultés qui ont surgi à propos d'un texte, a justement pour but de résoudre ces difficultés en interprétant la volonté du législateur. Une telle loi s'étend aussi aux litiges qui ont surgi depuis la loi interprétée.

Dans le domaine pénal cette interprétation a pour but de ne pas énerver la répression en cours.

Dans le domaine fiscal, elle a pour but de combattre la fraude ou l'évasion fiscales.

Il s'agit peut-être d'une « *inelegantia juris* » mais néanmoins d'un droit strict appartenant au législateur.

D'après le texte de la loi du 3 mars 1954 actuellement en vigueur, il faut entendre par grand magasin tout établissement de vente au détail « dans lequel est occupé un personnel salarié préposé à la vente s'élevant *en permanence* à cinq unités au moins ».

L'article premier du projet n^o 602 substitue par voie d'interprétation les mots d'une *manière habituelle* aux mots *en permanence*.

Le Ministre des Classes Moyennes déclara que le projet était interprétatif et qu'il aurait donc un effet rétroactif. La répression des infractions actuellement en instance, ne serait pas éternuée par le vote du projet, ce qui ne serait pas le cas si le projet était modificatif.

Le Ministre des Classes Moyennes concéda que le Conseil d'Etat était d'un avis différent. Selon cette juridiction les intentions du Gouvernement ne pouvaient être réalisées que par une loi modificative. Mais, ajouta le Ministre, cette affaire revêt un aspect non seulement juridique, mais également politique. Il faut, dit-il, atteindre ceux qui enfreignent la loi.

Le Ministre des Affaires Economiques invita la Commission à prendre clairement position. Le Gouvernement se refuse à croire que la loi de cadenas doive éternuer une règle permanente dans le secteur de la distribution. Il rappelle que le problème de la distribution fait actuellement l'objet d'une étude approfondie au sein du Conseil central de l'Economie. Mais aussi longtemps qu'elle existe, la loi de 1954 doit être appliquée.

Le Ministre des Affaires Economiques a reconnu qu'il avait été impressionné par les arguments du Conseil d'Etat. Il est toutefois certain que le législateur de 1954 a voulu interdire l'ouverture de magasins qui emploient cinq employés et plus dans les villes de moins de 50 000 habitants.

Plusieurs membres reprirent à leur compte l'avis du Conseil d'Etat. L'exposé des motifs du projet n^o 602 reste muet au sujet des difficultés d'interprétation auxquelles aurait donné lieu l'expression *en permanence*. Rien dans les travaux préparatoires de la loi du 3 mars 1954 ne permet d'affirmer qu'en utilisant l'expression *en permanence* le

Dezelfde regel geldt op het gebied van het strafrecht. Volgens de rechtsleer is het vaste regel dat een verklarende wet zowel op feiten vóór als na de bekendmaking van deze wet van toepassing is, *zonder na te gaan of de uitlegging al dan niet ten voordele van de beklaagden uitvalt*.

Eigenlijk is een verklarende wet een uitzondering op het beginsel dat de wetten geen terugwerkende kracht hebben, dat vastgelegd is in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en waarvan artikel 2 van het Strafwetboek slechts een toepassing is. De wet geldt slechts voor de toekomst en is onmiddellijk van toepassing op alle hangende geschillen en op al de toekomstige gevolgen van de rechtshandelingen (zie De Page, deel I, 2^e uitg., n^o 206 en vlg.). Een verklarende wet, daarentegen, heeft, ingevolge de moeilijkheden die naar aanleiding van een tekst zijn ontstaan, precies ten doel deze moeilijkheden op te lossen door een bepaalde uitlegging van de bedoeling van de wetgever te geven. Een dergelijke wet is ook toepasselijk op de geschillen die sedert de verklaarde wet zijn ontstaan.

Op strafrechtelijk gebied strekt deze uitlegging er toe de aan de gang zijnde beteugeling niet te ontzenuwen.

Op belastinggebied heeft zij ten doel belastingbedrog of -ontduiking te bestrijden.

Dit is misschien een « *inelegantia juris* », maar niettemin een strict recht van de wetgever.

Volgens de tekst van de wet van 3 maart 1954 die thans toepasselijk is, moet onder « *warenhuis* » worden verstaan: iedere inrichting voor verkoop in het klein « *waarin bestendig* ten minste vijf bezoldigde verkopers werkzaam zijn ».

Bij het eerste artikel van het ontwerp n^o 602 wordt het woord *bestendig*, bij wijze van verklaring, vervangen door de woorden *op gewone wijze*.

De Minister van Middenstand verklaarde dat dit ontwerp verklarend is en derhalve terugwerkende kracht heeft. De beteugeling van de thans hangende misdrijven zou door de goedkeuring van het wetsontwerp niet worden ontzenuwd. Dit zou niet het geval zijn indien het ontwerp van wijzigende aard was.

De Minister van Middenstand gaf toe dat de Raad van State er een andere mening op nahoudt en dat, volgens deze rechtsmacht, de bedoelingen van de Regering slechts bij een wijzigende wet zouden kunnen verwezenlijkt worden. Maar, voegde de Minister hieraan toe, deze aangelegenheid heeft niet alleen een juridisch, doch eveneens een politiek aspect. Men moet, zegt hij, diegenen treffen die de wet overtreden.

De Minister van Economische Zaken verzocht de Commissie duidelijk positie te kiezen. De Regering weigert te geloven dat de grendelwet een vaste regel zou moeten worden in de distributiesector. Hij wijst erop dat het distributievraagstuk thans het voorwerp uitmaakt van een grondig onderzoek in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Doch, zolang zij bestaat, dient de wet van 1954 te worden toegepast.

De Minister van Economische Zaken erkende echter onder de indruk te zijn van de argumenten van de Raad van State. Het lijdt echter geen twijfel dat de wetgever van 1954 het openen van warenhuizen, welke vijf bedienden en meer tewerkstellen, heeft willen verbieden in de steden met minder dan 50 000 inwoners.

Verscheidene leden hebben het advies van de Raad van State overgenomen. De memorie van toelichting van het wetsontwerp n^o 602 zegt geen woord over de moeilijkheden waartoe de verklaring van de uitdrukking *bestendig* aanleiding zou hebben gegeven. Niets in de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 3 maart 1954 laat toe

législateur ait entendu considérer comme grand magasin un établissement qui occupe un personnel salarié préposé à la vente, s'élevant d'une manière habituelle à cinq unités au moins. L'exposé des motifs du projet n° 602 donne par ailleurs à l'expression d'une manière habituelle un sens particulier puisque l'établissement qui occuperait à des intervalles réguliers, par exemple, tous les jours de marché ou autres jours de pointe non exceptionnels, un personnel salarié préposé à la vente s'élevant à plus de cinq unités serait considéré comme grand magasin au sens de l'article 2, b, de la loi du 3 mars 1954. Ces membres estiment qu'une telle interprétation de l'expression d'une manière habituelle peut difficilement s'appliquer à l'expression en permanence qui figure dans la loi du 3 mars 1954.

L'interprétation de la loi par voie d'autorité aurait pour effet, déclarèrent ces membres, de faire dire que dès l'entrée en vigueur de la loi en 1954, l'expression en permanence a signifié d'une manière habituelle. Toujours signifierait donc fréquemment ! Il s'agirait là d'une notion nouvelle qui peut trouver sa place dans une nouvelle loi, mais valable seulement pour l'avenir. En conclusion, ces membres estimaient que la vérité juridique était donc que l'article premier du projet n° 602 n'interprétait pas l'article 2, b, de la loi du 3 mars 1954, mais la modifiait.

Un membre déclara qu'il était clair que le législateur de 1954 avait voulu écarter toute possibilité d'ouverture d'un grand magasin dans les communes de moins de 50 000 habitants. Si le projet n° 602 n'est pas adopté, autant renoncer à la loi de cadenas. 75 % des cas de fraude ont trait à cette disposition. Suivre ceux qui estiment qu'il est impossible d'interpréter la loi revient à entériner tous les abus commis depuis trois ans.

Un membre demanda que le Ministre communique à la Commission un relevé des affaires pendantes devant les tribunaux. Des membres estimèrent que cette documentation ne permettrait pas à la Commission de résoudre la difficulté. La question dirent-ils, est de savoir si la Commission admet le principe d'une législation à effet rétroactif ou non.

Le Ministre des Classes Moyennes rappela que si la Commission ne maintenait pas le caractère interprétatif de l'article premier du projet n° 602, on ne pourrait mettre fin aux abus constatés depuis le vote de la loi du 3 mars 1954.

Le vote des articles.

A l'article premier (qui devient l'article 2 du texte adopté par la Commission), la Commission devait se prononcer sur un amendement de M. du Bus de Warnaffe qui avait pour objet, en ordre principal, de remplacer à la première ligne le mot *interprété* par le mot *détorqué* et, subsidiairement, le mot *interprété* par le mot *modifié*.

Un membre ayant repris l'amendement subsidiaire de M. du Bus de Warnaffe, ce dernier retira son amendement en ordre principal. La Commission ne se prononça donc que sur l'amendement en ordre subsidiaire. Cet amendement fut repoussé par 7 voix contre 5.

La Commission se prononça alors sur l'article premier

te verklaren dat, met de uitdrukking *bestendig*, de wetgever als warenhuis heeft willen beschouwen een inrichting die op gewone wijze ten minste vijf bezoldigde verkopers tewerk stelt. De memorie van toelichting van het ontwerp n° 602 geeft overigens aan de uitdrukking op gewone wijze een bijzondere betekenis, vermits de inrichting die, met regelmatige tussenpozen, op al de marktdagen of andere spitsdagen die geen buitengewoon karakter hebben, een personeel van bezoldigde verkopers van meer dan vijf eenheden tewerk stelt zou worden beschouwd als een warenhuis in de zin van artikel 2, b, der wet van 3 maart 1954. Deze leden menen dat dergelijke verklaring van de uitdrukking op gewone wijze moeilijk kan worden toegepast op de uitdrukking *bestendig*, welke voorkomt in de wet van 3 maart 1954.

De authentieke uitlegging van de wet zou tot gevolg hebben, aldus deze leden, dat sedert de inwerkingtreding van de wet van 1954, de uitdrukking *bestendig* betekende op gewone wijze. Steeds zou dus *dikwijls* betekenen ! Dit ware een nieuw begrip, dat kan worden opgenomen in een nieuwe wet, doch dat slechts geldig is voor de toekomst. Derhalve meenden deze leden dat als juridische waarheid dient beschouwd dat het eerste artikel van ontwerp n° 602 geen verklaring doch een wijziging is van artikel 2, b, der wet van 3 maart 1954.

Een lid zeide dat het duidelijk was dat de wetgever in 1954 de bedoeling had elke mogelijke opening van een warenhuis in de gemeenten met minder dan 50 000 inwoners te verhinderen. Indien het ontwerp n° 602 niet goedgekeurd wordt, dan kan evengoed van de grendelwet worden afgezien. 75 % van de gevallen van ontduiking hebben betrekking op deze bepaling. Mocht men degenen volgen die beweren dat het niet mogelijk is de wet te verklaren, dan zou men alle sinds drie jaar gepleegde misbruiken bekrachtigen.

Een lid verzocht de Minister om kennisgeving aan de Commissie van alle zaken die bij de rechtbanken aanhangig zijn. Sommige leden waren van oordeel dat dergelijke documentatie de Commissie niet in de gelegenheid zou stellen de moeilijkheid op te lossen. Volgens hen komt het erop aan te weten of de Commissie het principe van een wet met terugwerkende kracht al dan niet aanvaardt.

De Minister van Middenstand herinnerde eraan dat indien de Commissie het verklarend karakter van het eerste artikel van het ontwerp n° 602 niet handhaaft, het niet mogelijk zal zijn een einde te maken aan de misbruiken die sinds de goedkeuring van de wet van 3 maart 1954 werden vastgesteld.

Goedkeuring der artikelen.

Bij de stemming over het eerste artikel, dat artikel 2 wordt van de tekst aangenomen door de Commissie, moest de Commissie zich uitspreken over een amendement van de heer du Bus de Warnaffe dat in de eerste plaats ten doel had op de eerste en de tweede regel de woorden *wordt geïnterpreteerd* te vervangen door de woorden *is op te vatten in volgende betekenis* en, subsidiair, het woord *geïnterpreteerd* te vervangen door het woord *gewijzigd*.

Daar een lid het subsidiair amendement van de heer du Bus de Warnaffe had overgenomen, trok laatstgenoemde zijn hoofdamendement in. De Commissie had zich dus slechts uit te spreken over het subsidiair amendement. Het werd verworpen met 7 tegen 5 stemmen.

Vervolgens sprak de Commissie zich uit over het eerste

(texte du Gouvernement) (art. 2 du texte adopté par la Commission) qui fut adopté par 8 voix et 4 abstentions.

L'article 2 (art. 3 du texte adopté par la Commission) relatif à l'interprétation de l'article 3, § 1, de la loi du 3 mars 1954, quant à ce qu'il y a lieu de considérer comme installation de vente au détail, ne donna lieu à aucune discussion. Il fut adopté à l'unanimité. Il en fut de même de l'article 3 (art. 4 du texte adopté par la Commission) qui modifie la loi du 3 mars 1954 quant à la recherche et à la contestation des infractions.

Un membre fit alors part à la Commission de son intention de déposer un amendement tendant à interpréter l'article premier de la loi du 3 mars 1954 à propos de la participation de grands magasins à la création, au financement ou à la gestion d'établissements de vente au détail.

Ce membre rappela que la loi du 1^{er} avril 1938, énumère ce qu'elle considèrerait comme « actes de participation ». Il s'agissait notamment de la fourniture des marchandises formant l'objet principal du tiers.

La loi du 3 mars 1954, elle, ne reprend pas cette énumération. Des grands magasins en ont profité pour passer avec de nombreux détaillants des contrats léonins d'approvisionnement exclusif. Les tribunaux ne sont plus armés, les précisions de la loi du 1^{er} avril 1938 faisant défaut dans la loi du 3 mars 1954, les tribunaux donnent aux termes *participation à la gestion* leur sens habituel en justice. Et les grands magasins qui imposent des contrats léonins de fournitures exclusives à des petits détaillants ne sont pas condamnés. Or, de très nombreux cas de contrats de ce genre sont signalés. Ils ont fait l'objet de 84 plaintes qui resteront sans suite, surtout depuis que la Cour de cassation (affaire Pirmez) a mis en doute la volonté du législateur de 1954 d'en revenir au système établi par la loi du 1^{er} avril 1938.

Cette déclaration suscita une deuxième discussion à la Commission.

Le Ministre des Classes Moyennes et plusieurs membres exprimèrent la crainte qu'une réglementation trop stricte en la matière se retournât finalement contre les petits commerçants eux-mêmes. Pourquoi en effet interdire à un détaillant de s'approvisionner là où il veut et où on lui offre de meilleures conditions ? On aboutirait de la sorte à entraver sinon à empêcher finalement la création de coopératives d'achat par exemple, qui imposent elles aussi un certain nombre de conditions contractuelles à leurs affiliés.

Le Ministre, au surplus, croit à la vanité des dispositions de la loi du 1^{er} avril 1938. Les grands magasins parviendront quand même à camoufler leurs interventions, ne serait-ce que par la création de sociétés de vente.

Des membres exprimèrent aussi l'avis qu'il ne pourrait, selon eux, être question de raccrocher le projet n° 602 à la loi de 1938. En effet, la loi de 1954 qui a succédé à une série d'autres lois n'avait plus aucun rapport avec la législation d'avant-guerre.

Le même membre insista sur le fait que l'amendement qu'il déposerait ne ferait que refléter l'intention du législateur de 1954 qui n'a certainement pas voulu que la loi fût tournée. Ne pas modifier ou ne pas interpréter la loi reviendrait à donner carte blanche aux grands magasins.

artikel (tekst van de Regering) (artikel 2 van de tekst aangenomen door de Commissie), dat met 8 stemmen en 4 onthoudingen werd aangenomen.

Artikel 2 (art. 3 van de tekst aangenomen door de Commissie), dat betrekking heeft op de verklaring van artikel 3, § 1, van de wet van 3 maart 1954, ten aanzien van wat is bedoeld met installaties voor verkoop in het klein, gaf geen aanleiding tot bespreking. Het werd eenparig goedgekeurd. Dit was ook het geval met artikel 3 (art. 4 van de tekst, aangenomen door de Commissie), waarbij de wet van 3 maart 1954 wordt gewijzigd wat betreft de opsporing en de vaststelling van de overtreddingen.

Een lid stelde vervolgens de Commissie in kennis van zijn bedoeling een amendement in te dienen om het eerste artikel der wet van 3 maart 1954 te verklaren ten aanzien van de deelneming der warenhuizen in de oprichting, de financiering of het beheer van installaties voor verkoop in het klein.

De wet van 1 april 1938, aldus dit lid, gaf een opsomming van wat zij als « daden van deelneming » aanmerkte. Daarmede werd inzonderheid bedoeld de levering van koopwaren die het hoofdvoorwerp van de handel van de derde vormen.

In de wet van 3 maart 1954 echter wordt die opsomming niet overgenomen. Warenhuizen hebben daar gebruik van gemaakt om met tal van kleinhandelaars leonische contracten betreffende het uitsluitend betrekken van goederen te sluiten. De rechtbanken staan machteloos omdat de duidelijke bepalingen van de wet van 1 april 1938 niet meer voorkomen in de wet van 3 maart 1954, zodat de rechtbanken de uitdrukking *deelneming aan het beheer* de betekenissen geven, welke in rechte gebruikelijk is. De warenhuizen, die kleinhandelaars leonische contracten opleggen, waarbij zij dezen dwingen hun goederen uitsluitend bij hen te betrekken, worden niet veroordeeld. Naar verluidt, is het aantal dergelijke contracten zeer groot. Er bestaan 84 klachten over, waaraan geen gevolg zal worden gegeven, vooral nu het Hof van cassatie (in de zaak Pirmez) in twijfel heeft getrokken dat het de bedoeling van de wetgever van 1954 is geweest terug te keren naar het bij de wet van 1 april 1938 ingevoerde systeem.

Deze verklaring gaf in de Commissie aanleiding tot een tweede bespreking.

De Minister van Middenstand en verscheidene leden gaven uiting aan hun vrees dat een te stricte reglementering op dit gebied ten slotte in het nadeel van de kleinhandelaars zelf zal uitvallen. Waarom immers zou men een kleinhandelaar verbieden zijn goederen te betrekken waar hij wil en waar hem de gunstigste voorwaarden worden geboden ? Dit zou tot gevolg hebben dat bij voorbeeld de oprichting van coöperatieve aankoopverenigingen, die hun leden eveneens bij contract een aantal voorwaarden opleggen, wordt belemmerd en uiteindelijk zelfs onmogelijk gemaakt.

Bovendien denkt de Minister dat de bepalingen van de wet van 1 april 1938 nutteloos zijn. De warenhuizen zullen er toch in slagen in een vermomde vorm als tussenpersoon op te treden, al ware het maar door het oprichten van verkoopvennootschappen.

Sommige leden waren ook van oordeel dat er geen sprake kan van zijn een verband te leggen tussen het ontwerp n° 602 en de wet van 1938. Er bestond immers geen verband meer tussen de vooroorlogse wetgeving en de wet van 1954, die op een reeks andere wetten is gevolgd.

Hetzelfde lid legde er de nadruk op dat het amendement, dat hij zal indienen, enkel de bedoeling van de wetgever van 1954 zal weergeven, die toch niet kan gewild hebben dat de wet zou worden ontdoken. Indien men de wet niet wijzigd of niet verklaart, betekent zulks dat de warenhuizen de handen geheel vrij krijgen.

Un autre membre se rallia à ces observations. Il faut mettre en évidence la volonté du législateur de 1954, déclara-t-il, sinon le projet n° 602 ne fera que colmater une brèche, mais en laissera s'ouvrir une autre, largement. Le législateur de 1954 n'a pas pu vouloir dire autre chose que le législateur de 1938.

En sa séance du 12 mars, la Commission examina l'amendement déposé par M. Vanden Boeynants. Un membre attira l'attention de la Commission sur un attendu de l'arrêt de la Cour d'appel du 19 juin en cause Draguet. Il appert que dans le rapport de la Commission des Affaires Economiques et des Classes Moyennes du Sénat chargée en 1953 d'examiner la proposition de loi portant protection de la petite entreprise commerciale et la proposition de loi tendant à réglementer le commerce de détail (rapport De Winter), il n'avait été fait qu'une allusion dubitative à une remise en vigueur des termes de la loi du 1^{er} avril 1938 que l'amendement tend à reprendre. Il est à remarquer qu'il s'agit de l'arrêt qui fut confirmé par la Cour de cassation le 7 janvier 1957. Cette affaire a abouti à un acquittement. La Cour de cassation a interprété l'article premier de la loi du 3 mars 1954. Le législateur ne peut revenir, à son sens, sur cette interprétation. D'ailleurs une telle interprétation n'empêcherait pas des acquittements en masse, que les tribunaux fonderaient sur l'article 2 du Code pénal qui stipule que nulle infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas prévues par la loi avant que l'infraction fut commise.

Un membre objecta que le législateur pouvait toujours interpréter d'autorité. L'interprétation de la Cour de cassation n'a pas la même étendue que la loi.

Le Ministre des Classes Moyennes exposa ses vues au sujet de l'amendement de M. Vanden Boeynants. Il fit observer que la participation à la gestion était effectivement réprimée par la loi du 3 mars 1954. La Cour de cassation a donné une interprétation de cette participation à la gestion. C'est son droit. Le Ministre craint que par l'amendement, les petits commerçants ne puissent plus s'approvisionner dans les grands magasins. Or, il y a maintes petites communes où des détaillants s'approvisionnent quasi exclusivement auprès de grands magasins ou des coopératives. En effet, la loi du 1^{er} avril 1938 prohibe notamment la fourniture des marchandises formant l'objet principal du commerce du tiers. Le Chef de Cabinet ajouta que le Ministre croyait au surplus devoir attirer l'attention de la Commission sur le fait que l'amendement de M. Vanden Boeynants à la loi du 3 mars 1954, reprenait l'article 2 de la loi du 1^{er} avril 1938, mais que dans l'intervalle il y avait eu la loi du 12 mai 1948 qui avait institué un régime tout à fait différent. Dans cette loi, la notion de participation à la gestion n'était pas du tout reprise. Par conséquent, en adoptant cet amendement le législateur interpréterait la loi du 3 mars 1954 à travers une loi précédente, contradictoire celle-là avec la loi du 1^{er} avril 1938. Il s'agirait donc indubitablement d'une modification de la législation existante. On pourrait reprendre le cas dans le projet. Toutefois ce faisant, on punirait pour l'avenir mais on acquitterait ceux qui ont tourné la loi dans le passé.

Un membre appuya cependant le fond de l'amendement. Il proposa un texte d'une technique juridique plus sûre en ce sens qu'il ne se référerait pas à un texte de loi abrogé, mais qui serait identique quant au contenu. M. Vanden Boeynants retira son amendement en faveur de ce nouveau texte.

Een ander lid steunde deze opmerkingen. De wil van de wetgever van 1954, betoogde hij, moet duidelijk in het licht worden gesteld, anders zal het ontwerp n° 602 slechts een bres dichtten en er een andere wijd openlaten. Het is niet mogelijk dat de wetgever van 1954 iets anders heeft willen zeggen dan de wetgever van 1938.

In haar vergadering van 12 maart, onderzocht de Commissie het amendement ingediend door de heer Vanden Boeynants. Een commissielid vestigde de aandacht van de Commissie op een der overwegingen van het arrest van het Hof van beroep van 19 juni in de zaak Draguet. Het blijkt dat in het verslag van de Commissie van Economische Zaken en van Middenstand van de Senaat die in 1953 werd belast met het onderzoek van het wetsvoorstel tot bescherming van de kleine handelsonderneming en het wetsvoorstel tot reglementering van de kleinhandel (verslag De Winter), slechts een dubitatieve zinspeling gemaakt wordt op een wederinvoering van de bewoordingen der wet van 1 april 1938, welke het amendement tracht over te nemen. Er weze opgemerkt dat het geldt het arrest dat door het Hof van cassatie bekrachtigd werd op 7 januari 1957. Deze zaak liep op een vrijspraak uit. Het Hof van cassatie heeft artikel 3 der wet van 3 maart 1954 geïnterpreteerd. Een dergelijke interpretatie zou overigens geen massale vrijspraken verhinderen, die door de rechtbanken zouden worden gesteund op artikel 2 van het Strafwetboek, waarin wordt bepaald dat geen misdrijf kan worden gestraft met straffen, die bij de wet niet waren bepaald voordat het misdrijf werd gepleegd.

Een commissielid werpt op dat de wetgever steeds een authentieke uitlegging kan geven. De uitlegging van het Hof van cassatie heeft niet dezelfde draagwijdte als de wet.

De Minister van Middenstand heeft zijn opvattingen inzake het amendement van de heer Vanden Boeynants uiteengezet. Hij betoogde dat de deelneming aan het beheer werkelijk beteugeld werd bij de wet van 3 maart 1954. Het Hof van cassatie heeft een uitlegging gegeven van deze deelneming aan het beheer. Dat is zijn recht. De Minister vreest dat ten gevolge van het amendement de kleine handelaars zich niet meer bij de warenhuizen zouden kunnen bevoorraden. Nu, er zijn vele kleine gemeenten waar de kleinhandelaars zich bijna uitsluitend bij de warenhuizen of bij de coöperatieven bevoorraden. Inderdaad, de wet van 1 april 1938 verbiedt namelijk de levering van handelswaren welke het hoofdbestanddeel zijn van de handel van de derde persoon. De Minister meende bovendien de aandacht van de Commissie te moeten vestigen op het feit dat het amendement van de heer Vanden Boeynants op de wet van 3 maart 1954 artikel 2 der wet van 1 april 1938 overnam, maar dat er ondertussen de wet van 12 mei 1948 is geweest, welke een gans verschillend regime ingevoerd heeft. In deze wet was het begrip deelneming aan het beheer helemaal niet overgenomen. Dienvolgens, door de aanvaarding van het amendement Vanden Boeynants, zou de wetgever de wet van 3 maart 1954 uitleggen door middel van een vroegere wet, welke strijdig is met de wet van 1 april 1938. Dit ware dus ongetwijfeld een wijziging aan de bestaande wetgeving. Men zou het geval in het ontwerp kunnen opnemen. Aldus zou men voor de toekomst straffen, maar zou men diegenen die de wet in het verleden omzeild hebben, vrijspreken.

Een lid steunde evenwel het amendement van de heer Vanden Boeynants, ten minste wat de grond daarvan betreft. Hij stelde een tekst voor, die juridisch beter verantwoord was, in die zin, dat hij niet zou verwijzen naar een vervallen wettekst, maar naar een tekst die dezelfde inhoud zou hebben. De heer Vanden Boeynants trok zijn amendement in ten voordele van het later ingediende amendement.

Celui-ci, adopté par 8 voix contre 7 et 2 abstentions, devient l'article premier du texte adopté par la Commission.

M. Vanden Boeynants défendit encore un deuxième amendement qui tendait à faire appliquer les dispositions des articles 6, 7 et 8 de l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 au projet. Il n'aurait pas insisté déclara-t-il dans ce sens, si le Gouvernement n'avait pas exhumé cet arrêté-loi lors du dépôt et du vote du projet de loi sur la taxe exceptionnelle de conjoncture (projet n° 639).

Le Ministre des Classes Moyennes répondit que le vote de l'amendement de M. Vanden Boeynants lui paraissait inopportun. Il fut repoussé par 10 voix contre 7.

L'ensemble du projet tel qu'il figure en annexe à ce rapport fut adopté par 15 voix et 2 abstentions. Un membre s'est abstenu pour des raisons purement juridiques.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,
G. CUDELL.

Le Président,
Ch. JANSSENS.

Dit wordt met 8 stemmen tegen 7 en 2 onthoudingen aangenomen, en wordt het eerste artikel van de tekst, aangenomen door de Commissie.

De heer Vanden Boeynants verdedigde vervolgens een tweede amendement dat tot doel had de bepalingen van de artikelen 6, 7 en 8 van de besluitwet van 22 januari 1945 op het ontwerp toepasselijk te maken. Hij zou in die zin niet aangedrongen hebben, zo betoogde hij, indien de Regering die besluitwet niet aan de vergetelheid had ontrukkt bij de indiening... en de goedkeuring van het wetsontwerp betreffende de uitzonderlijke conjunctuurtaks (ontwerp n° 639).

De Minister van Middenstand antwoordde dat de goedkeuring van het amendement van de heer Vanden Boeynants hem ongewenst voorkwam. Het werd verworpen met 10 tegen 7 stemmen.

Het ontwerp in zijn geheel, zoals het voorkomt in de bijlage tot dit verslag, werd met 15 stemmen en 2 onthoudingen aangenomen. Een lid heeft zich onthouden om zuiver juridische redenen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
G. CUDELL.

De Voorzitter,
Ch. JANSSENS.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.

Article premier.

Pour l'application du 3° de l'article premier de la même loi, les termes : « participation à la création, au financement ou à la gestion de tels établissements », sont interprétés comme suit :

Sont considérés comme actes de participation au sens de la loi notamment :

- a) la fourniture des marchandises formant l'objet principal du commerce du tiers;
- b) la détermination des prix de vente;
- c) l'intervention dans le conditionnement des marchandises ou dans leur présentation au public;
- d) l'autorisation de faire usage de l'enseigne, des marques commerciales, de prospectus, ou de tout autre moyen généralement quelconque dont se sert normalement le grand magasin pour faire connaître ses produits au public.

Art. 2.

L'article 2, b, de la loi du 3 mars 1954 relative à l'ouverture, à l'agrandissement ou à l'extension de certains établissements de vente en détail est interprété comme suit :

- b) dans lequel est occupé un personnel salarié préposé à la vente s'élevant d'une manière habituelle à cinq unités au moins non compris, dans le cas où l'exploitant est

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE.

Eerste artikel.

Voor de toepassing van het 3° van het eerste artikel, worden de woorden : « door aan het oprichten, financieren of beheren van dergelijke bedrijven deel te nemen », geïnterpreteerd als volgt :

Worden als daden van deelneming aangemerkt, naar de zin van de wet, onder meer :

- a) de levering van koopwaren die de hoofdzaak van de handel van de derde uitmaken;
- b) de vaststelling der verkoopprijzen;
- c) de tussenkomst bij het conditioneren der koopwaren of de aanbieding daarvan aan het publiek;
- d) de toelating gebruik te maken van het uithangbord, van de handelsmerken, van prospectussen of van enig ander middel waarvan het warenhuis zich normaal bedient om zijn producten bij het publiek bekend te maken.

Art. 2.

Artikel 2, b, van de wet van 3 maart 1954 betreffende de opening, de vergroting of de uitbreiding van zekere kleinverkoopbedrijven wordt geïnterpreteerd als volgt :

- ... b) waarin op gewone wijze tenminste vijf bezoldigde verkopers werkzaam zijn. Ingeval de exploitant een natuurlijk persoon is, zijn de echtgenote van deze

une personne physique, le conjoint de ce dernier ainsi que leurs parents en ligne directe, et dans le cas où l'exploitant est une société commerciale, les associés ne participant pas à la vente.

Art. 3.

L'article 3, § 1, de la même loi est interprété comme suit :

Sont à considérer comme des installations de vente au détail : les étalages, les rayons, les comptoirs et tous autres espaces où des opérations de vente ont lieu, ainsi que l'espace réservé au public et au personnel de vente, à l'exclusion des voies d'accès aux installations telles que couloirs, escaliers et ascenseurs.

Art. 4.

L'article 4 de la même loi est complété par ce qui suit :

« Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire, les agents de l'inspection générale économique des Ministères des Affaires Economiques et des Classes Moyennes sont compétents pour rechercher et constater les infractions à la présente loi. »

laatstste alsmede hun verwanten in rechte linie daarin niet begrepen. Hetzelfde geldt voor de vennoten, die bij de verkoop niet betrokken zijn, wanneer de exploitant een handelsvennootschap is.

Art. 3.

Artikel 3, § 1, van dezelfde wet wordt geïnterpreteerd als volgt :

Als installaties voor verkoop in het klein worden beschouwd : de uitstallingen, de afdelingen, de toonbanken en elke andere ruimte waar verkoopverrichtingen plaats hebben, alsmede de ruimte voor het publiek en voor de verkopers, met uitsluiting van de toegangswegen tot de installaties, zoals gangen, trappen en liften.

Art. 4.

Artikel 4 van dezelfde wet wordt aangevuld als volgt :

« Onverminderd de macht der officieren van de gerechtelijke politie, zijn de agenten van de algemene economische inspectie van de Ministeries van Economische Zaken en van Middenstand bevoegd om de overtredingen van deze wet op te sporen en vast te stellen. »