

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1965-1966.

23 JUNI 1966.

Voorstel van wet tot aanvulling van de reglementering betreffende de leurhandel.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De wetgever heeft zich herhaaldelijk, en vooral van 1935 tot 1939, beziggehouden met het reglementeren van de leurhandel in het licht van de omstandigheden waarin hij destijds werd uitgeoefend.

In het verslag aan de Koning bij het besluit n° 81 van 13 januari 1935 wordt de grondslag van de reglementering uiteengezet als volgt :

« ... de leurhandel brengt weinig algemene kosten met zich, vergemakkelijkt het gebruik van bedrieglijke of oneerlijke mededingingsmiddelen en laat toe de fiskale lasten gemakkelijk te ontduiken.

» Afgezien van het onverwacht afzetgebied door de leurhandel geboden aan gestolen, gesluikte, minderwaardige en nutteloze koopwaren, laat hij de oorsprong der koopwaar en de eenzelveheid van de handelaar in 't onbekende; er bestaat geen enkel schriftelijk spoor van de voorwaarden der verrichtingen en elk verhaal op de verantwoordelijkheid van de verkoper wordt onmogelijk.

» Eindelijk is de leurhandel, zoals hij thans wordt uitgeoefend, maar al te dikwijls een ongezonde afleiding voor de werkloosheid terwijl hij tot ongewenste inwijking en ongecontroleerde invoer aanleiding geeft ».

De koninklijke besluiten van 13 januari 1935 en van 28 november 1939 hebben, met inachtneming van deze omstandigheden, een begripsbepaling van de leurhandel vastgelegd.

Daar deze begripsbepaling hoofdzakelijk van pragmatische aard is, heeft zij herhaaldelijk aanleiding

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1965-1966.

23 JUIN 1966.

Proposition de loi complétant la réglementation relative au commerce ambulante.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

A plusieurs reprises, et principalement de 1935 à 1939, le législateur s'est préoccupé de réglementer le commerce ambulante, en fonction des conditions dans lesquelles il s'exerçait à l'époque.

Le rapport au Roi de l'arrêté n° 81 du 13 janvier 1935 exprime le fondement de la réglementation de la façon suivante:

« ... le commerce ambulante entraîne peu de frais généraux, il facilite l'emploi de moyens de concurrence frauduleux ou déloyaux et il permet trop commodément d'échapper aux charges fiscales.

» Outre le débouché inattendu que le commerce ambulante offre aux marchandises volées, fraudées, tarées et inutiles, il ne décèle ni l'origine de la marchandise ni l'identité du marchand, il ne laisse aucune trace d'écritures fixant les conditions des opérations réalisées et rend illusoire la responsabilité du vendeur.

» Enfin, le commerce ambulante tel qu'il est pratiqué en ce temps de crise constitue trop souvent un dérivatif peu recommandable du chômage, en même temps qu'il incite à une immigration indésirable et à une importation non contrôlée ».

Les arrêtés royaux du 13 janvier 1935 et du 28 novembre 1939, tenant compte de ces circonstances, ont établi une définition du commerce ambulante.

Cette définition, en raison de son caractère essentiellement pragmatique, a suscité, en maintes occasions,

gegeven tot interpretatiemoeilijkheden die slechts door een beroep op de rechtbanken konden worden opgelost.

Hieruit is een klimaat van onzekerheid ontstaan, dat doeltreffend moet worden opgeklaard, des te meer daar er sedert de jongste 25 jaren, nieuwe verkoopmethoden in het leven werden geroepen, waarmee de wetgever van 1939 geen rekening kon houden en die in de dagelijkse praktijk worden toegepast.

In de handel, zoals op elk ander gebied, heeft zich immers een belangrijke evolutie voltrokken. Wij kunnen in dat opzicht wijzen op de uitbreiding van de verkoop op krediet, van de verkoop op catalogus, van de huur in plaats van de verkoop, welke praktijken afgestemd zijn op de huidige voorwaarden van de « marketing » en waarvan niemand ooit de huidige omvang had kunnen vermoeden, zoals trouwens niemand op dit ogenblik kan voorzien aan welke eisen de ontwikkeling van het zakenleven in de toekomst zal moeten voldoen, zodanig dat men terecht mag zeggen dat verandering de enige constante van de handel is.

**

De betrekkingen met het oog op de rechtstreekse verkoop van verbruiksgoederen ontkomen niet aan deze regel van onze tijd. Wat dit betreft, zijn vooral de laatste jaren, verschillende eisen naar voren getreden, die een aanpassing van onze reglementering noodzakelijk maken.

Men ziet bijvoorbeeld dat het hoger technisch karakter van een bepaald produkt een demonstratie kan rechtvaardigen die, in bepaalde gevallen, tot verscheidene huisbezoeken zal leiden ten einde de gebruiker vertrouwd te maken met het gebruik van het gekochte.

Verder blijkt ook dat voor de gewenste toelichting, in verband met het effectief beproeven van bepaalde artikelen, dikwijls op de persoonlijke coöperatie van de eventuele koper een beroep moet worden gedaan, in het voor hem passende huishoudelijk kader dat in een winkel niet aanwezig is.

Het ligt voor de hand dat het te koop aanbieden, in dergelijke omstandigheden, niet onder de reglementering op de leurhandel ressorteert daar de houding van de handelaars die met voornoemde eisen rekening moeten houden, geenzins te vergelijken is met die welke in 1939 door de wetgever in overweging werden genomen.

Immers, de nieuwe methodes van rechtstreekse verkoop aan huis berusten op een organisatie, die onder meer tot taak heeft het personeel te scholen en voor de « service » te zorgen. De kosten daarvan, die vergelijkbaar zijn met de kosten van andere distributievormen, sluiten de ongelijkheid van de mededingingsvoorwaarden uit.

Verder kan de handelaar de geschetste organisatie niet op gang brengen dan in het openbaar. Derhalve biedt zijn optreden alle vereiste identificeringswaarborgen en controlemogelijkheden. Het spreekt trouwens vanzelf dat de term « leurhandel » als ongeschikt moet worden beschouwd, indien « de recht-

des difficultés d'interprétation juridique qui n'ont pu être résolues que par un recours aux tribunaux.

Il en est résulté un climat d'incertitude qu'il convient de dissiper de manière effective, d'autant plus que, au cours des vingt-cinq dernières années, de nouvelles méthodes de vente, dont le législateur de 1939 n'avait pu tenir compte, ont pris naissance et sont devenues de pratique courante.

Dans le domaine commercial, comme dans tout autre, une importante évolution s'est en effet produite. On peut citer, à cet égard, le développement de la vente à crédit, de la vente sur catalogue, de la location se substituant à la vente, pratiques qui répondent aux conditions actuelles du « marketing » et dont nul ne pouvait autrefois soupçonner qu'elles prendraient l'ampleur qu'elles ont aujourd'hui, comme nul d'ailleurs ne peut prévoir en ce moment les impératifs auxquels devra satisfaire demain l'expansion des affaires, à tel point qu'il est vrai de dire que le changement est le seul élément constant du commerce.

**

Les relations ayant pour objet la vente directe de biens de consommation n'échappent pas à cette règle de notre temps. En ce qui les concerne, diverses exigences, apparues surtout ces dernières années, indiquent la nécessité d'une adaptation de notre réglementation.

On remarque, par exemple, que la haute technicité de tel produit peut justifier l'initiative d'une démonstration qui, dans certains cas, devra d'ailleurs donner lieu à plusieurs visites à domicile, de manière à parfaire les connaissances du consommateur sur l'usage de son acquisition.

On constate aussi que pour tel autre article, l'explication et la mise en œuvre d'un mode d'emploi requièrent le concours personnel de l'acheteur éventuel dans un cadre qui lui est familier et qu'il ne pourrait pas trouver dans un magasin.

Il va de soi que dans des circonstances de cette nature, la vente et l'offre en vente ne relèvent en rien de la réglementation sur le commerce ambulante, l'attitude des commerçants qui ont à tenir compte des exigences citées, n'étant en rien comparable à celle dont le législateur s'est préoccupé en 1939.

En effet, les méthodes nouvelles de vente directe à domicile reposent sur une organisation, chargée notamment de la formation du personnel et du service à la clientèle. Son coût, comparable aux frais que supportent les autres modes de distribution, exclut l'inégalité des conditions de concurrence.

D'autre part, pour la mise en œuvre de l'organisation qui vient d'être évoquée, le commerçant doit nécessairement agir publiquement. Son activité offre dès lors toutes les garanties d'identification et toutes les possibilités de contrôle requises. Il est d'ailleurs évident que lorsque la « vente directe » est le fait d'une

streekse verkoop » uitgaat van een vennootschap, waar van de activiteiten afhangen van het bestaan van een maatschappelijke zetel en dus aan een vaste plaats gebonden zijn.

**

Niemand betwist dat het wenselijk is dat de regeling van de leurhandel opnieuw onder ogen wordt gezien.

De redenen waarom de wetgever van 1935 de nu nog steeds geldende regeling heeft getroffen, stellen duidelijk de misbruiken in het licht die destijds moesten worden tegengegaan. Inmiddels geven niet alle vormen van rechtstreekse verkoop aan huis aanleiding tot dergelijke misbruiken. De toepassing van deze wetgeving moet dan ook beperkt blijven tot die handelaars wier activiteit verdient te worden gelaakt. Daarentegen mag het niet zijn dat handelaars die alle nodige waarborgen bieden van rechtschapenheid en correctheid, in hun verlangen om zich aan te passen aan de ontwikkeling van de nieuwe verkoopmethoden worden geremd door een wetgeving die hen in de grond niet aangaat.

De Minister van Middenstand heeft bij verschillende gelegenheden verklaard dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 28 november 1939 moeten worden herzien tegen de achtergrond van de huidige economische behoeften. Bij de bespreking van de begroting van zijn Departement, ter vergadering van 20 april 1966, heeft hij er zelfs op gewezen dat die herziening onverwijld moest plaatshebben. Het Economisch en Sociaal Instituut voor de Middenstand en de Hoge Raad voor de Middenstand zijn met deze zaak bezig.

In afwachting van een beslissing moet een eind worden gemaakt aan de onzekerheid die drukt op verkoopmethoden waartegen blijkbaar geen enkel van de bezwaren kan worden aangevoerd die tot de totstandkoming van de huidige wetgeving aanleiding hebben gegeven en waarvan de geoorloofdheid trouwens in het buitenland wordt erkend.

Het voorstel van wet komt daaraan te gemoet door het koninklijk besluit van 28 november 1939 niet te laten gelden voor de verkoop en de verkoopaanbieding op uitnodiging van de eventuele koper, alsmede de verkoop en de verkoopaanbieding aan verbruikers door een gevestigd handelaar die erop ingericht is om geregelde betrekkingen tussen hem en zijn klanten te kunnen onderhouden.

Men weet dat, in dit opzicht, het Hof van Cassatie (Cass. 10 februari 1960, Pas. 1961, 675) heeft besloten dat de rechtstreekse verkoop op uitnodiging en de rechtstreekse verkoopaanbieding op uitnodiging, aan huis van de eventuele koper, niet onder de wettelijke definitie van de leurhandel ressorteert.

Uit het verband, waarin het Hof van Cassatie zich heeft uitgesproken, blijkt bovendien de geldigheid van een mededeling, door de aanbieder, van de middelen waarover de eventuele koper beschikt om de handelaar uit te nodigen.

In het Bulletin van Vragen en Antwoorden, Kamer, 1965, n° 14, blz. 421, antwoorde de Minister van Middenstand dat, wanneer een handelaar zich telefonisch

société dont les activités, liées à l'existence d'un siège social, ont un centre de fixation, le terme « ambulant » ne saurait être retenu comme adéquatement valable.

**

Personne ne conteste l'opportunité d'un réexamen de la réglementation relative au commerce ambulant.

Les motifs qui en 1935 ont conduit le législateur à édicter la réglementation toujours en vigueur dénoncent clairement les abus qu'il s'agissait de réprimer à l'époque. Toutes les formes de vente directe à domicile ne donnent pas lieu cependant aux abus visés. Aussi faut-il tendre à restreindre l'application de cette législation aux seuls commerçants dont l'activité appelle une juste réprobation. En revanche, les commerçants qui offrent toute garantie de probité et de correction commerciale ne sauraient à bon droit être freinés dans leur souci de s'adapter au développement de nouvelles méthodes de vente, à raison d'une législation qui fondamentalement ne les concerne pas.

Le Ministre des Classes moyennes a indiqué, en différentes occasions, que les dispositions de l'arrêté royal du 28 novembre 1939 devaient être repensées à la lumière des nécessités économiques actuelles. Lors de la discussion du budget de son département, en séance du 20 avril 1966, il a même insisté sur l'urgence d'une telle révision. L'Institut économique et social des Classes moyennes ainsi que le Conseil supérieur des Classes moyennes sont saisis de cette question.

En attendant qu'une prise de position intervienne, il apparaît indispensable de lever l'incertitude qui affecte des méthodes de vente auxquelles manifestement ne s'adresse aucun des griefs formulés à l'appui de la législation actuelle, et dont la licéité est d'ailleurs reconnue à l'étranger.

La présente proposition de loi répond à cet objectif en excluant du champ d'application de l'arrêté royal du 28 novembre 1939, la vente et l'offre en vente sur invitation de l'acheteur éventuel, ainsi que la vente et l'offre en vente aux consommateurs par un commerçant établi et organisé de manière à favoriser des relations suivies entre lui et sa clientèle.

On sait qu'à cet égard la Cour de Cassation (Cass. 10-2-60, Pas. 1961, 675) a décidé que la vente directe sur invitation et l'offre en vente directe sur invitation, effectuées au domicile de l'acheteur éventuel, ne tombent pas sous la définition légale du commerce ambulant.

Du contexte dans lequel la Cour de Cassation s'est prononcée, se dégage, en outre, la validité d'une communication, par l'auteur de l'offre, des moyens dont dispose l'acheteur éventuel pour inviter le commerçant.

D'autre part, dans le bulletin des Questions et Réponses parlementaires, Chambre, 1965, n° 14, page 421, le Ministre des Classes Moyennes a considéré que « lors-

tot eventuele klanten richt, dit niet als leurhandel kan worden beschouwd.

In geval van een verkoop op uitnodiging behoeft er geen onderscheid te worden gemaakt tussen de verschillende wijzen van voorlichting van de verbruiker. Daarom laat de voorgestelde tekst een opsomming daarvan achterwege. De telefoongesprekken, de inlichtingen per brief, het sturen van circulaires, het huisbezoek, of enige andere wijze worden dus op gelijke voet geplaatst, des te meer daar de keuze van een vorm vaak bepaald wordt door de aard van de te koop aangeboden produkten.

Met betrekking tot de tweede term van dit voorstel van wet dient te worden opgemerkt dat reeds het koninklijk besluit van 28 november 1939 zegt dat, onder bepaalde voorwaarden, « de verkoop of het te koop aanbieden van waren of goederen gedaan door een gevestigd handelaar, vóór zijn winkel, op de openbare weg » niet als leurhandel wordt beschouwd.

De voorgestelde tekst neemt, om de redenen die een dergelijke verkoop of verkoopaanbieding buiten de reglementering hebben doen vallen, het begrip van de « gevestigde handelaar » over, en verwijst tevens naar de bedoeling van de verkoper, om tussen hem en zijn klanten geregelde betrekkingen tot stand te brengen. De tekst stelt eveneens dat de identiteit van de handelaar moet kunnen worden vastgesteld.

Er wordt dus voorgesteld de laatste drie leden van artikel 2 van het koninklijk besluit van 28 november 1939 te vervangen als volgt :

« Als leurhandel worden evenwel niet beschouwd :

1. de verkoop of de verkoopaanbieding van waren of goederen door een gevestigd handelaar, vóór zijn winkel, op de openbare weg, voor zover het kraam of de uitstalling kan worden beschouwd als een normale verlenging van de inrichting en de waren die er uitgesteld worden van dezelfde aard zijn als die welke binnen worden te koop gesteld;

2. de verkoop of de verkoopaanbieding van waren of goederen op uitnodiging van een eventuele koper;

3. de verkoop of de verkoopaanbieding van waren of goederen, door een gevestigd handelaar, die aan huis verkoopt door middel, hetzij van aangestelden, hetzij van zelfstandige gedelegeerden, die op regelmatige wijze aan de sociale wetgeving onderworpen zijn. De verkopen dienen op regelmatige wijze, schriftelijk te worden vastgelegd, bij een door de koper ondertekende bestelbon, die tevens naam en adres van de betrokken handelaar vermeldt;

4. de openbare verkopen met bijstand van openbare ambtenaren ».

E. DE WINTER.

qu'un commerçant s'adresse à d'éventuels clients par voie téléphonique, il ne peut être question de commerce ambulant ».

Dans l'hypothèse d'une vente sur invitation, il n'y a pas lieu d'établir une discrimination entre les divers modes d'information du consommateur. C'est pourquoi le texte proposé évite d'en faire l'énumération, mettant dès lors sur le même pied la communication téléphonique, l'information épistolaire, l'envoi de circulaires, la visite à domicile, ou tout autre mode, d'autant plus que le choix de l'un d'eux est souvent fonction du caractère des produits mis en vente.

Au sujet du second terme de la présente proposition, il y a lieu de remarquer que l'arrêté royal du 28 novembre 1939 considère déjà que ne relève pas du commerce ambulant, moyennant certaines conditions, « la vente ou l'offre en vente par un commerçant établi, sur la voie publique, devant son magasin ».

S'inspirant des motifs qui ont fait exclure une telle vente ou offre en vente du champ d'application de la réglementation, le texte proposé retient la notion de « commerçant établi » à laquelle il ajoute l'intention du vendeur d'assurer entre lui et sa clientèle des relations suivies. Il édicte également la nécessité d'une identification du commerçant considéré.

Il est dès lors proposé de remplacer les trois derniers alinéas de l'article 2 de l'arrêté royal du 28 novembre 1939 par le texte suivant :

« Toutefois, ne sont pas considéré comme commerce ambulant :

1. la vente ou l'offre en vente de denrées ou marchandises par un commerçant établi, sur la voie publique, devant son magasin, pour autant que l'échoppe ou l'étal puissent être considérés comme le prolongement normal de l'établissement et que les marchandises y exposées soient de même nature que celles mises en vente à l'intérieur;

2. la vente ou l'offre en vente de denrées ou marchandises sur invitation d'un acheteur éventuel;

3. la vente ou l'offre en vente de denrées ou marchandises par un commerçant établi et qui vend à domicile, à l'intervention soit de préposés, soit de délégués indépendants, régulièrement assujettis à la législation sociale. Les ventes devront être régulièrement constatées par écrit, dans la forme d'un bon de commande, signé par l'acheteur et indiquant le nom et l'adresse du commerçant intéressé;

4. les ventes publiques effectuées avec l'assistance des officiers ministériels ».

VOORSTEL VAN WET**ENIG ARTIKEL.**

De laatste drie leden van artikel 2 van het koninklijk besluit n° 82 van 28 november 1939 houdende reglementering van de leurhandel, worden vervangen als volgt :

« Als leurhandel worden evenwel niet beschouwd :

1. de verkoop of de verkoopaanbieding van waren of goederen door een gevestigd handelaar, vóór zijn winkel, op de openbare weg, voor zover het kraam of de uitstalling kan worden beschouwd als een normale verlenging van de inrichting en de waren die er uitgesteld worden van dezelfde aard zijn als die welke binnen worden te koop gesteld;

2. de verkoop of de verkoopaanbieding van waren of goederen op uitnodiging van een eventuele koper;

3. de verkoop of de verkoopaanbieding van waren of goederen, door een gevestigde handelaar, die aan huis verkoopt door middel, hetzij van aangestelden, hetzij van zelfstandige gedelegeerden, die op regelmatige wijze aan de sociale wetgeving onderworpen zijn. De verkopen dienen op regelmatige wijze, schriftelijk te worden vastgelegd, bij een door de koper ondertekende bestelbon, die tevens naam en adres van de betrokken handelaar vermeldt.

4. de openbare verkopeningen met bijstand van openbare ambtenaren. »

E. DE WINTER.
G. VANDEPUTTE.
N. HOUGARDY.
A. DUA.

PROPOSITION DE LOI**ARTICLE UNIQUE.**

Les trois derniers alinéas de l'article 2 de l'arrêté royal n° 82 du 28 novembre 1939 réglementant le commerce ambulante, sont remplacés par la disposition suivante :

« Toutefois, ne sont pas considérés comme commerce ambulante :

1. la vente ou l'offre en vente de denrées ou marchandises par un commerçant établi, sur la voie publique, devant son magasin, pour autant que l'échoppe ou l'étal puissent être considérés comme le prolongement normal de l'établissement et que les marchandises y exposées soient de même nature que celles mises en vente à l'intérieur;

2. la vente ou l'offre en vente de denrées ou marchandises sur invitation d'un acheteur éventuel;

3. la vente ou l'offre en vente de denrées ou marchandises par un commerçant établi et qui vend à domicile, à l'intervention soit de préposés, soit de délégués indépendants, régulièrement assujettis à la législation sociale. Les ventes devront être régulièrement constatées par écrit, dans la forme d'un bon de commande signé par l'acheteur et indiquant le nom et l'adresse du commerçant considéré;

4. les ventes publiques effectuées avec l'assistance des officiers ministériels. »