

KONINKRIJK BELGIE.

---

ROYAUME DE BELGIQUE.

---

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

---

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e maart 1978 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet en amendementen "tot wijziging van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken", heeft de 27e april 1978 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisie par le Président de la Chambre des Représentants, le 3 mars 1978, d'une demande d'avis sur une proposition de loi et amendements "modifiant la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce", a donné le 27 avril 1978 l'avis suivant :

Artikel 1.

1. Artikel 1 van het wetsvoorstel strekt ertoe artikel 2 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken door een nieuwe tekst te vervangen.

In zijn huidige staat regelt genoemd artikel 2, in zijn § 1, de aanduiding van de prijs van de aan de verbruiker te koop aangeboden produkten en, in zijn § 2, de aanduiding van het tarief van de aan het publiek aangeboden diensten. Naar luid van artikel 1 van de wet zijn produkten "lichamelijke roerende goederen", en diensten "alle beroepsprestaties die het voorwerp uitmaken van een daad van koophandel of een door de wet als ambachtsbedrijvigheid beschouwde bedrijvigheid".

Met het voorstel worden de diensten eveneens in de regeling van vermelde § 1 opgenomen en de produkten eveneens ondergebracht in de regeling van § 2. De toelichting bevat geen uitleg over die vermenging.

De Raad van State is niet ingelicht over enige reden waarom, met betrekking tot de aanduiding van prijs of tarief, van het onderscheid in regeling naargelang het een produkt of dienst betreft, wordt afgestapt. Daarbij komt nog dat in de wet van 14 juli 1971 voor bedoelde regelingen een verschillend toepassingsgebied is gewild. Volgens de geldende regeling is de aanduiding van het dienstentarief slechts verplicht voor de handelaar of de ambachtsman, terwijl de aanduiding van de prijs van een produkt, behoudens bij openbare verkoping, bovendien verplicht is voor eenieder die het in het raam van een beroepswerkzaamheid te koop aanbiedt.

.../...

Uit de boven omschreven vermenging volgt dat de voor de §§ 1 en 2 voorgestelde bepalingen mekaar voor een deel overlappen, zelfs onderling met mekaar in strijd zijn.

2. In de nieuwe § 2 wordt voorts een voorschrift opgenomen omtrent de taal van de tariefaanduiding of van de vermelding van samenstelling van het te koop aangeboden produkt.

Bedoelde taalvoorschriften mogen gezien worden als een aanvulling van de regel van ondubbelzinnigheid in de handelsvoorlichting. Zij zijn aldus modaliteiten van een bij de wet georganiseerde en met betrekking tot de prijsaanduiding zelfs verplichte voorlichting en geen zaak van regeling van taalgebruik als bedoeld in artikel 23 van de Grondwet. Het voorschrift omtrent de taal van de vermelding der essentiële gegevens van het produkt is overigens in essentie ontleend aan artikel 12, 6°, van de wet van 14 juli 1971 waarbij aan de Koning de macht is verleend om, ten einde de eerlijkheid van de handelsverrichtingen te verzekeren, de verplichting op te leggen de essentiële gegevens betreffende de produkten ten minste in de taal of de talen van het taalgebied te vermelden. Met die bevoegdheidsdelegatie heeft de wetgever meteen uitspraak gedaan over de grondwettigheid van een mogelijke regeling in de aard als in het voorstel bedoeld. De wet van 3 april 1975 tot bescherming tegen de gevaren van het roken van sigaretten ligt trouwens in dezelfde lijn. Wel moet erop gewezen worden dat, het weren van een taal vreemd zijnde aan het organiseren van een informatieplicht, uit oogpunt van grondwettigheid alleen het voorstel als vervat in het amendement VERBERCKMOES en consorten (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1977-1978, nr. 163/2) aanvaardbaar is.

Zo er voorts geen bezwaar is tegen het feit dat de wetgever, met betrekking tot de aanduiding van de samenstelling van het produkt, een aan de Koning toegekende opdracht terugneemt om door aanvulling van de wet zelf de nodige regels uit te vaardigen, dan is er wel bezwaar, enerzijds, tegen de wijze waarop door het voorstel twee onderscheiden aangelegenheden in eenzelfde bepaling worden ondergebracht, anderzijds, tegen wat men de fragmentering van de materie kan noemen.

De wet van 14 juli 1971 heeft in haar hoofdstuk I - Handelsvoorlichting — de prijs- en tariefaanduiding (afdeling I) gescheiden gehouden van de aanduiding van benaming en samenstelling (afdeling III). Voor de eerste bevat zij preciese regels, voor de tweede slechts een soort van volmachtenbepaling waarbij de reglementering van de materie aan de Koning overgelaten wordt.

Het voorstel houdt met die structuur van de wet geen rekening. Aldus zou de afdeling die de prijs- en tariefaanduiding regelt, ook voorzien in een voorschrift dat op de benaming en de samenstelling der produkten betrekking heeft.

Het tweede bezwaar bestaat erin dat het beoogd taalvoorschrift tegelijk inhoudt dat de wetgever de vermelding van de essentiële samenstellende gegevens van het produkt verplicht maakt, terwijl de aangelegenheid van vermelding van benaming en samenstelling in haar geheelheid aan 's Konings beslissing tot reglementeren is overgelaten.

De opbouw van de wet van 14 juli 1971 in acht genomen meent de Raad van State dan ook dat, mocht een taal-

.../...

voorschrift als boven omschreven nodig worden geacht, het zich best zou beperken tot de prijs- of tariefaanduiding. Het zou als een afzonderlijke paragraaf in artikel 2 van de wet kunnen worden opgenomen in volgender voege : "Prijs- of tariefbepalende gegevens worden ten minste in de taal of de talen van het taalgebied vermeld".

3. Volgens § 3 moet in de aangeduide prijs het bedrag van de B.T.W. en de eventueel door de verbruiker te betalen dienst begrepen zijn. Die bepaling zou in de plaats komen van de tekst die thans luidt als volgt :

"§ 3. Indien in de aangeduide prijs het bedrag van een taks of de prijs van een dienst, insgelijks te betalen door de verbruiker, niet is begrepen, moet hiervan op dezelfde wijze als van die prijs melding gemaakt worden hetzij door afzonderlijk het bedrag van de taks of de prijs van de dienst aan te duiden, hetzij door de aanduiding van het percentage ervan".

Volledigheidshalve zij vermeld dat artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 juli 1972 betreffende de prijsaanduiding bepaalt wat volgt :

"Artikel 1. De bij artikel 1 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken bedoelde produkten en diensten waarvan in de prijs het bedrag van de belasting over de toegevoegde waarde en/of van een dienst begrepen is, mogen slechts te koop aangeboden worden indien de vermelding "belasting over de toegevoegde waarde inbegrepen" en/of "bediening inbegrepen" op klare en ondubbelzinnige wijze hetzij op het prijsetiket, hetzij bij de toegang van de verkoop-

.../...

inrichting of op de tarieven en prijslijsten bedoeld bij de artikelen 3 en 4 van dat besluit aangebracht is".

Een vergelijking van de teksten toont aan dat het voorstel erop neerkomt de thans bestaande keuze aan de aanbieder te ontnemen om als algemene regel te stellen dat in de aangeduide prijs het bedrag van de belasting op de toegevoegde waarde en in voorkomend geval de te betalen dienst begrepen zijn.

Men zal voorts hebben opgemerkt dat in de beoogde regel, wat de prijsaanvullende fiscale lasten betreft, slechts van de belasting op de toegevoegde waarde sprake is. Aldus zou er voor eventueel andere taksen geen verplichting tot incorporatie in de aangeduide prijs zijn, zelfs geen verplichting meer tot enige vermelding omtrent het al dan niet verschuldigd zijn ervan door de verbruiker. Dat laatste gevolg is bezwaarlijk in overeenstemming te brengen met de regel van volledigheid en ondubbelzinnigheid van prijsaanduiding welke het uitgangspunt is van de desbetreffende wetgeving.

Ten slotte kunnen de woorden "de desgevallend door de verbruiker te betalen dienst" tot uiteenlopende interpretaties aanleiding geven.

In de huidige bepaling van bedoelde § 3 lijken de woorden "de prijs van een dienst" betrekking te hebben op de tegenwaarde van elke prestatie die bij de aangeduide prijs moet worden bijgeteld (A. DE CALUWE, A. DELCORDE en X. LEURQUIN, Les pratiques du commerce, tome I, blz. 155). Het voorstel wekt veeleer de schijn,

.../...

inzonderheid door het gebruik van het bepalend lidwoord, dat, naar het voorbeeld van hetgeen in artikel 1 van eerdergenoemd koninklijk besluit van 10 juli 1972 is bepaald, met de uitdrukking "de ... dienst" slechts de bediening bedoeld is, in welk geval het voorstel andermaal tot een meer beperkte regeling, dus tot een minder doorgevoerde bescherming van de verbruiker zou leiden.

4. In zijn § 4 bepaalt artikel 1 van het voorstel dat "de personen die de in § 1 bedoelde produkten of diensten aanbieden ten overstaan van de verbruikers de taal of talen van het taalgebied (moeten) gebruiken".

Die bepaling - evenmin als het daarbij aansluitende amendement VERBERCKMOES - is niet in overeenstemming te brengen met de bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van taalgebruik. De regeling van het taalgebruik tussen de persoon die produkten of diensten aanbiedt en de mogelijke koper of verbruiker kan niet worden ondergebracht in een of andere van de materies waarvoor de artikelen 23 en 59bis van de Grondwet, in afwijking van de vrijheid die regel is, een wettelijke of decretale regeling toelaten.

Het bepaalde in § 4 dient dan ook te worden weggelaten.

.../...

Artikel 3.

Het mag volstaan te verwijzen naar de boven bij artikel 1 van het wetsvoorstel onder 2. gemaakte opmerkingen.

Artikel 4.

Dit artikel strekt ertoe, door een aanvulling van artikel 20 van de wet van 14 juli 1971, elke handelspubliciteit te verbieden "die gesteld is in een andere taal dan de taal of de talen van het taalgebied".

Naar luid van artikel 20 van de wet moet onder handelspubliciteit worden begrepen "elke informatie die wordt verspreid met de rechtstreekse of onrechtstreekse bedoeling de verkoop van een produkt of een dienst bij het publiek te bevorderen ongeacht de plaats of het gebruikte communicatiemedium".

Zoals het voorstel is gesteld, komt het neer op een taalregeling die onverenigbaar is met artikel 23 van de Grondwet. Het weren van een of andere taal is inderdaad geen zaak van organisatie van 's verbruikers voorlichting. Met verwijzing naar de zienswijze die de wetgever heeft uitgedrukt ter gelegenheid van het aanvaarden van het boven besproken bepaalde in artikel 12, 6°, van de wet, zou wel als een zaak van organisatie van de in de wet bedoelde informatie mogen worden beschouwd, dienvolgens buiten de door artikel 23 van de Grondwet beschermde vrijheid vallen,

.../...

een bepaling waarbij zoals in het amendement CONTENT en consorten (Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1977-1978, nr. 163/3) zou worden bepaald dat verboden is de handelspubliciteit die niet ten minste in de taal of de talen van het taalgebied zou zijn gesteld.

-----

Article 1er.

1. L'article 1er de la proposition de loi tend à remplacer l'article 2 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce par un texte nouveau.

Dans l'état actuel, ledit article 2 règle, en son § 1er, l'indication du prix des produits offerts en vente au consommateur et, en son § 2, l'indication du tarif des services offerts au public. L'article 1er de la loi répute produits "tous biens meubles corporels" et services "toutes prestations effectuées à titre professionnel qui constituent un acte de commerce ou une activité considérée comme artisanale par la loi".

La proposition étend le régime du § 1er aux services et le régime du § 2 aux produits, sans s'en expliquer dans ses développements.

Le Conseil d'Etat ignore pour quelle raison il est ainsi renoncé, en ce qui concerne l'indication du prix ou du tarif, à un régime différent selon qu'il s'agit d'un produit ou d'un service. A cela s'ajoute que la loi du 14 juillet 1971 a aussi entendu donner aux régimes visés ci-dessus un champ d'application différent : selon la réglementation en vigueur, l'indication du tarif d'un service n'est obligatoire que pour le commerçant ou l'artisan, alors que l'indication du prix d'un produit s'impose, sauf le cas de vente publique, à quiconque offre ce produit en vente dans le cadre d'une activité professionnelle.

La confusion des deux régimes visée ci-dessus aura pour conséquence que les dispositions proposées pour les §§ 1er et 2 vont en partie chevaucher, voire se contredire.

2. Le nouveau § 2 contient, en outre, une disposition relative à la langue à employer pour l'indication du tarif ou de la composition du produit offert en vente.

Ces prescriptions d'ordre linguistique peuvent être considérées comme un complément à la règle selon laquelle l'information commerciale doit être exempte de toute équivoque. Elles relèvent ainsi des modalités d'une information organisée et, en ce qui concerne l'indication du prix, même imposée par la loi, et non pas de la réglementation de l'emploi des langues visée à l'article 23 de la Constitution. La prescription relative à la langue dans laquelle doivent être mentionnées les données essentielles du produit est d'ailleurs empruntée en substance à l'article 12, 6°, de la loi du 14 juillet 1971, qui habilite le Roi à imposer, en vue d'assurer la loyauté des transactions commerciales, l'obligation de fournir les indications essentielles relatives aux produits au moins dans la ou les langues dont la loi prévoit l'emploi dans la région. Par cette délégation de pouvoir, le législateur s'est d'emblée prononcé sur la constitutionnalité d'une réglementation éventuelle du genre de celle prévue par la proposition. La loi du 3 avril 1975 relative à la protection contre les dangers de la cigarette s'inscrit d'ailleurs dans la même ligne. Il y a lieu cependant de souligner que, l'exclusion d'une langue déterminée étant étrangère à l'organisation d'un devoir d'informer, seule la proposition telle qu'amendée par VERBERCKMOES et consorts (doc. parl. Chambre des Représentants, 1977-1978, n° 163/2) est admissible du point de vue

constitutionnel.

Si, pour le surplus, rien ne s'oppose à ce que, pour l'indication de la composition d'un produit, le législateur reprenne l'habilitation donnée au Roi pour édicter lui-même les règles nécessaires en complétant la loi, certaines objections doivent, en revanche, être formulées, d'une part, contre la manière dont la proposition confond en une seule et même disposition deux objets distincts et, d'autre part, contre ce que l'on pourrait appeler la fragmentation de la matière.

Dans son chapitre Ier intitulé "De l'information commerciale", la loi du 14 juillet 1971 a nettement séparé l'indication du prix et du tarif (section Ière) de l'indication de la dénomination et de la composition (section III). Pour la première, elle énonce des règles précises, pour la seconde, elle ne prévoit qu'une sorte de disposition de pleins pouvoirs qui abandonne au Roi le soin de régler la matière.

La proposition ne tient aucun compte de cette structure de la loi. Ainsi, la section qui règle l'indication du prix et du tarif comprendrait également, à l'avenir, une disposition ayant trait à la dénomination et à la composition des produits.

La seconde objection est que, par la prescription linguistique envisagée, le législateur rendrait en même temps obligatoire la mention des éléments constitutifs essentiels du produit, alors que la matière relative à la dénomination et à la composition des produits a été abandonnée intégralement à la décision du Roi de réglementer ou non.

Aussi, eu égard à l'économie de la loi du 14 juillet 1971, le Conseil d'Etat est-il d'avis qu'une prescription linguistique comme celle visée ci-dessus, si elle était jugée nécessaire, serait mieux limitée à l'indication du prix ou du tarif. Elle pourrait être insérée à l'article 2 de la loi sous la forme d'un paragraphe distinct, rédigé comme suit : "Les éléments déterminants du prix ou du tarif sont mentionnés au moins dans la langue ou les langues de la région linguistique".

3. Selon le § 3, le prix indiqué doit comprendre le montant de la T.V.A. et le service dû éventuellement par le consommateur. Cette disposition prendrait la place du texte actuellement rédigé comme suit :

"§ 3. Si le prix indiqué ne comprend pas le montant d'une taxe ou le coût d'une prestation qui doit être payée également par le consommateur, mention doit en être faite de la même manière que de ce prix, soit par l'indication distincte du montant de la taxe ou du coût de la prestation, soit par l'indication du pourcentage de celle-ci".

Pour être complet, il y a lieu de signaler que l'arrêté royal du 10 juillet 1972 relatif à l'indication des prix dispose en son article 1er :

"Article 1er. Les produits et services visés à l'article 1er de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce dont le prix comprend le montant de la taxe sur la valeur ajoutée et/ou le montant d'un service, ne peuvent être offerts en vente si la mention "taxe sur la valeur ajoutée comprise" et/ou "service compris" n'est pas apposée d'une manière apparente et non équivoque soit sur l'étiquette indicatrice du

prix, soit à l'entrée de l'établissement de vente, soit sur les tarifs et listes des prix visés par les articles 3 et 4 de cet arrêté".

Le rapprochement des textes montre que la proposition revient à retirer à la personne qui offre le produit ou le service le choix dont elle dispose actuellement, pour ériger en règle générale que le montant de la taxe sur la valeur ajoutée et, le cas échéant, le service dû par le consommateur doivent être inclus dans le prix indiqué.

On aura remarqué, d'autre part, que la règle envisagée ne fait état, quant aux charges fiscales complémentaires du prix, que de la seule taxe sur la valeur ajoutée. Il n'y aurait donc pas d'obligation d'incorporer au prix indiqué les autres taxes éventuelles, ni même de faire encore la moindre mention relative à leur débit ou leur non-débit par le consommateur. Cette dernière conséquence se concilie malaisément avec la règle qui est à la base de la législation en la matière, à savoir que l'indication du prix doit être complète et exempte d'équivoque.

Enfin, les termes "le service dû éventuellement par le consommateur" peuvent donner lieu à des divergences d'interprétation.

Dans la disposition actuelle du § 3, les mots "le coût d'une prestation" semblent viser la contre-valeur de toute prestation venant en supplément du prix indiqué" (A. DE CALUWE, A. DELCORDE et X. LEURQUIN, Les pratiques du commerce, tome Ier, p. 155). La proposition, quant à elle, porte plutôt à croire, eu égard notamment à l'emploi de l'article défini, qu'à l'instar de ce qui est disposé à l'article 1er de

l'arrêté royal du 10 juillet 1972 précité, les termes "le service" ne visent que le montant à payer par le client pour être servi, et, dans ce cas, la proposition aboutirait, ici encore, à une réglementation plus restreinte que la réglementation actuelle et, partant, à une protection moins poussée du consommateur.

4. En son § 4, l'article 1er de la proposition dispose que "les personnes qui offrent les produits ou services visés à l'article 2, § 1er, sont, pour s'adresser aux consommateurs, tenues d'employer la ou les langues de la région linguistique".

Cette disposition, pas plus que l'amendement VERBERCKMOES qui s'y rapporte, ne se concilie avec le libre emploi des langues garanti par l'article 23 de la Constitution. Régler l'emploi des langues entre la personne qui offre ces produits ou services et l'acheteur ou le consommateur éventuels ne peut se rattacher à l'une des matières dans lesquelles les articles 23 et 59bis de la Constitution permettent d'établir, par dérogation au libre emploi qui est la règle, une réglementation législative ou décrétable.

Aussi la disposition du § 4 doit-elle être omise.

### Article 3.

Le Conseil d'Etat se borne à renvoyer à l'observation qu'il a faite concernant l'article 1er de la proposition de loi, sous le numéro 2.

.../...

Article 4.

Cet article vise à compléter l'article 20 de la loi du 14 juillet 1971 de manière à interdire toute publicité commerciale "qui est rédigée dans une langue autre que la ou les langues de la région linguistique".

Aux termes de l'article 20 de la loi, il faut entendre par publicité commerciale "toute information diffusée dans le but direct ou indirect de promouvoir la vente d'un produit ou un service auprès du public, quel que soit le lieu ou le moyen de communication mis en oeuvre".

Telle qu'elle est rédigée, la proposition s'analyse en une réglementation de l'emploi des langues qui est inconciliable avec l'article 23 de la Constitution. Ecarter l'une ou l'autre langue ne relève pas, en effet, de l'organisation de l'information du consommateur. Pourrait, en revanche, dans la conception exprimée par le législateur lors de l'adoption de l'article 12, 6°, de la loi, être considérée comme relevant de l'organisation de l'information visée par la loi et, par tant, comme échappant au domaine de la liberté garantie par l'article 23 de la Constitution, une disposition qui, à l'instar de l'amendement CONTENT et consorts (doc. parl. Chambre des Représentants 1977-1978, n° 163/3), interdirait la publicité commerciale non rédigée au moins dans la langue ou dans les langues de la région linguistique.

-----

|                               |                              |
|-------------------------------|------------------------------|
| De kamer was samengesteld uit | La chambre était composée de |
| de Heren : Ch. SMOLDERS,      | kamervoorzitter,             |
| Messieurs :                   | président de chambre,        |
| H. COREMANS,                  | staatsraden,                 |
| A. VANDER STICHELE,           | conseillers d'Etat,          |
| J. LIMPENS,                   | bijzitters van de            |
| S. FREDERICQ,                 | afdeling wetgeving,          |
|                               | assesseurs de la             |
|                               | section de législation,      |
| E. VAN VYVE,                  | afdelingsgriffier.           |
|                               | greffier de section.         |

|                                   |                                    |
|-----------------------------------|------------------------------------|
| De overeenstemming tussen         | La concordance entre la ver-       |
| de Nederlandse en de Franse tekst | sion néerlandaise et la version    |
| werd nagezien onder toezicht van  | française a été vérifiée sous le   |
| de H. A. VANDER STICHELE.         | contrôle de M. A. VANDER STICHELE. |
| Het verslag werd uitgebracht      | Le rapport a été présenté par      |
| door Mevr. J. DE KOSTER,          | Mme J. DE KOSTER, auditeur.        |
| auditeur.                         |                                    |

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

E. VAN VYVE.

Ch. SMOLDERS.