KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.116/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 maart 2006 door de Minister van Consumentenzaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de consumentenakkoorden", heeft op 20 april 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [1], alsmede van de te vervullen vormvereisten.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het wijzigen van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument (hierna: WHPC), ten einde een aantal bepalingen in te voegen omtrent zogenaamde "consumentenakkoorden".

Een consumentenakkoord wordt, blijkens het ontworpen artikel 94*ter*, § 1, WHPC gesloten binnen de Raad voor het Verbruik en regelt de relaties tussen verkopers en consumenten wat betreft producten of diensten of categorieën van producten of diensten. Het kan onder meer betrekking hebben op de algemene contractuele voorwaarden die aan de consumenten zullen worden voorgesteld, de voorlichting die hen zal worden gegeven, en de wijzen van handelspromotie. Het ontwerp van wet regelt de procedure betreffende de totstandkoming, het sluiten en de bekendmaking van consumentenakkoorden. Het voorziet tevens in de mogelijkheid om bij koninklijk besluit een consumentenakkoord dwingend op te leggen aan een volledige sector (ontworpen artikel 94*octies* WHPC).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De Raad van State, afdeling wetgeving, stelt vast dat de ontworpen regeling weinig uitgewerkt is, en hierdoor een groot aantal onduidelijkheden vertoont.

---

(1) Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder de rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

2. Met betrekking tot de wijze van totstandkoming van een consumentenakkoord is het de bedoeling van het ontwerp dat deze akkoorden gesloten worden binnen de Raad voor het Verbruik tussen de consumentenorganisaties, enerzijds, en de beroepsorganisaties, anderzijds (ontworpen artikel 94*ter*, § 1, eerste lid, WHPC).

In het licht van de rechtskracht die het ontwerp aan consumentenakkoorden toeschrijft (zie verder, randnr. 5), roept het essentiële vragen op omtrent de representativiteit van de organisaties die binnen de Raad voor het Verbruik optreden bij de ondertekening van zulke consumentenakkoorden.

De Raad voor het Verbruik werd als advies- en overlegorgaan opgericht bij het koninklijk besluit van 20 februari 1964 [2]. De Raad bestaat in totaal uit zesentwintig leden, aangewezen door de Minister die de Economische Zaken onder zijn bevoegdheid heeft: er zijn dertien leden die de consumentenorganisaties vertegenwoordigen, acht leden ter vertegenwoordiging van de organisaties van de productie, twee leden ter vertegenwoordiging van de organisaties van de distributie, twee leden ter vertegenwoordiging van de organisaties van de middenstand en één lid ter vertegenwoordiging van de organisaties van de landbouw [3]. In het voornoemde koninklijk besluit zijn evenwel geen criteria opgenomen op grond waarvan de bevoegde minister de representativiteit van de in de Raad voor het Verbruik vertegenwoordigde organisaties kan vaststellen [4].

Tegen deze achtergrond kan worden betwijfeld of de introductie van de mogelijkheid om consumentenakkoorden te sluiten binnen de Raad voor het Verbruik, steeds te verzoenen valt met de statutaire opdracht van de individuele verenigingen en organismen die de Raad samenstellen. Immers, naar luid van het ontworpen artikel 94*ter*, § 1, WHPC, wordt een consumentenakkoord gesloten "tussen de

---

(2) Koninklijk besluit van 20 februari 1964 tot oprichting van een Raad voor het Verbruik.

(3) Artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 20 februari 1964.

(4) De memorie van toelichting geeft aan dat het overgrote deel van de organisaties-leden reeds van bij de oprichting van de Raad vertegenwoordigd zijn. Dit duurzaam karakter is volgens de indieners een blijk van de representativiteit van de Raad. Het valt evenwel te betwijfelen of dit op zich als een afdoende objectief criterium van representativiteit kan worden aangemerkt.

consumentenorganisaties en (...) de beroepsorganisaties", hetgeen de tussenkomst van alle in de Raad vertegenwoordigde organisaties lijkt voorop te stellen. Opdat een akkoord tot stand kan komen, zal het bijgevolg vaak nodig zijn dat leden-organisaties optreden ter behartiging van belangen die buiten hun statutair doel liggen. Hierdoor rijst ook de vraag in welke mate deze organisaties door het akkoord kunnen gebonden zijn.

Omgekeerd voorziet het ontworpen artikel 94*quater*, tweede lid, WHPC in een regeling voor het geval het voorgestelde akkoord betrekking heeft op een sector die niet in de Raad voor het Verbruik is vertegenwoordigd. In dat geval worden de bedrijven van die sector of hun vertegenwoordigers uitgenodigd en kan het akkoord niet worden gesloten zonder hun goedkeuring. Deze regeling, die ertoe strekt een mogelijk gebrek aan representativiteit op te vangen, is evenwel in vele opzichten gebrekkig uitgewerkt. Zo ontbreekt een omschrijving van het begrip "sectoren", ter afbakening van de activiteiten die al dan niet in de Raad voor het Verbruik zijn vertegenwoordigd. Bovendien is er geen duidelijkheid omtrent de selectie van de bedrijven uit een welbepaalde sector die in de onderhandeling over een consumentenakkoord worden betrokken, noch omtrent de wijze waarop hun eventuele vertegenwoordigers worden aangewezen.

Het ontwerp van wet bevat voorts geen enkel vereiste om de representativiteit van de bij de overeenkomst betrokken partijen te waarborgen, wat nochtans een bijkomende basisvoorwaarde lijkt te zijn voor de toelaatbaarheid van het aangewende procédé van totstandkoming van regelgeving. Het laten deelnemen, bij de totstandkoming van de regelgeving, van vertegenwoordigers van de erbij betrokken sectoren, kan immers slechts worden verantwoord wanneer die vertegenwoordigers effectief representatief zijn en dus kunnen worden geacht de zienswijze van die sectoren te vertolken. Voorts is het essentieel dat de overeenkomsten slechts rechten en verplichtingen kunnen inhouden ten aanzien van natuurlijke of rechtspersonen die deel uitmaken van de bij de overeenkomsten betrokken sectoren.

3. Naar luid van het ontworpen artikel 94*sexies*, eerste lid, WHPC, moet een consumentenakkoord door de bevoegde minister bezorgd (niet: overgemaakt) worden aan de Regering. Indien een lid van de Regering bezwaar maakt tegen het consumentenakkoord, moet het akkoord geagendeerd worden op de eerstvolgende Ministerraad. Uit het ontworpen artikel 94*sexies*, vierde lid, blijkt impliciet dat het akkoord in dat geval bekrachtiging behoeft van de Ministerraad, bij gebreke waarvan het akkoord komt te vervallen. Er wordt in de ontworpen regeling evenwel niets bepaald omtrent de vorm of de veruitwendiging van deze bekrachtiging.

4. Het ontworpen artikel 94*septies*, eerste lid, maakt melding van "toetreders", naast de eigenlijke ondertekenaars van het consumentenakkoord. In de mate dat het akkoord bij unanimiteit binnen de Raad voor het Verbruik tot stand komt, valt niet in te zien wie als "toetreders" zijn aan te merken. Evenmin voorziet het ontwerp in enige procedure betreffende de toetreding tot een consumentenakkoord.

5. De rechtskracht en de plaats in de normenhiërarchie van de consumentenakkoorden zijn niet uitdrukkelijk in de ontworpen regeling uitgewerkt. In de mate dat het consumentenakkoord als contractueel instrument niet enkel de ondertekenaars bindt, maar tevens de personen wier belangen deze vertegenwoordigen, wijkt de ontworpen regeling af van het beginsel van de relativiteit van overeenkomsten (artikel 1165 van het Burgerlijk Wetboek). Het relativiteitsbeginsel zal enkel geëerbiedigd zijn indien vaststaat dat de organisaties-leden binnen de Raad voor het Verbruik de bevoegdheid hebben om namens hun leden een overeenkomst te sluiten, hetgeen het bestaan van een lastgeving vereist.

Het ontwerp is op zijn minst dubbelzinnig met betrekking tot de rechtskracht van de consumentenakkoorden. De memorie van toelichting benadrukt de bindende kracht van het akkoord ten aanzien van de leden van de Raad voor het Verbruik die het hebben goedgekeurd, in de zin van een middelenverbintenis:

> "Dit betekent dat de beroepsorganisaties en de consumentenorganisaties hun leden bijvoorbeeld correct moeten informeren en hen moeten aanbevelen de goedgekeurde regels na te leven".

Hieruit lijkt te moeten worden afgeleid dat het consumentenakkoord er, in de bedoeling van de stellers van het ontwerp, op zich niet toe strekt om bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen ten aanzien van de verkopers of consumenten van wie de leden van de Raad voor het Verbruik zich tot doel stellen de belangen te verdedigen. Deze bedoeling is evenwel niet in overeenstemming met het ontworpen artikel 94*septies*, derde lid, WHPC, naar luid waarvan het niet naleven van een consumentenakkoord door een verkoper beschouwd wordt als een daad die strijdig is met de eerlijke gebruiken in de zin van de artikelen 93 en 94 van de WHPC. Hieruit kan worden afgeleid dat een consumentenakkoord bindende rechtsgevolgen kan teweegbrengen ten aanzien van de geviseerde verkopers, en dat het subjectieve rechten kan toekennen aan de begunstigde consumenten. Het heeft tevens tot gevolg dat, zoals de memorie van toelichting overigens stelt, het waarschuwings- en sanctioneringssysteem van de WHPC van toepassing wordt op de consumentenakkoorden (zie de artikelen 101 en 103 WHPC).

.../...

Evenmin valt in te zien hoe het consumentenakkoord, indien het enkel een middelenverbintenis inhoudt van de ondertekenaars ten aanzien van hun leden, tot gevolg kan hebben dat het, zoals bepaald in het ontworpen artikel 94*ter*, § 2, tweede lid, WHPC, kan inwerken op lopende overeenkomsten, voor zover dit gunstiger is voor de consument.

6. Volgens het ontworpen artikel 94*octies* WHPC kan de Koning, bij een besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd, op eenparig advies van de Raad voor het Verbruik [5], aan een hele sector de toepassing opleggen - volgens de memorie van toelichting 'bindend verklaren' - van een consumentenakkoord waarvan het toepassingsgebied nationaal is. De voorwaarden waaronder dit kan gebeuren en de rechtsgevolgen van zulk koninklijk besluit worden op ontoereikende wijze uitgewerkt in het ontwerp.

Vooreerst blijkt uit de tekst niet in welke gevallen de Koning toepassing kan maken van het ontworpen artikel 94*octies*. Volgens de memorie van toelichting zou dit het geval zijn "indien (...) een deel van de verkopers het akkoord niet correct toepassen". Volgens deze benadering krijgt de verbindendverklaring het karakter van een sanctie, wat meebrengt dat in het ontwerp minstens nauwkeurig moet worden omschreven in welke gevallen en volgens welke procedure die wordt toegepast.

Voorts wordt niet verduidelijkt welke rechtsgevolgen de verbindendverklaring teweegbrengt, en welke plaats het verbindend verklaarde consumentenakkoord in de normenhiërarchie inneemt, inzonderheid ten aanzien van andere koninklijke besluiten, genomen ter uitvoering van de WHPC. Evenmin voorziet het ontwerp in de procedurele voorwaarden voor de intrekking of wijziging van een algemeen verbindend verklaard consumentenakkoord (zo bijvoorbeeld die met betrekking tot de - al dan niet adviserende - rol die de Raad voor het Verbruik hierbij in voorkomend geval zal vervullen).

---

(5) De tekst van het ontwerp is op dit punt in contradictie met de memorie van toelichting, die terzake gewag maakt van een 'unaniem initiatief van de Raad voor het Verbruik'. Dit lijkt aan te geven dat het initiatiefrecht uitsluitend aan de Raad voor het Verbruik toekomt.

7. Uit wat voorafgaat, blijkt dat het ontwerp aan een grondige herwerking toe is en dat een nader onderzoek voorbarig is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.116/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de la Consommation, le 27 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "relative aux accords de consommation", a donné le 20 avril 2006 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend modifier la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (ci-après: LPCC) afin d'insérer un certain nombre de dispositions concernant les "accords de consommation".

Selon l'article 94*ter*, § 1er, LPCC, en projet, un accord de consommation régissant les relations entre vendeurs et consommateurs concernant des produits ou services ou catégories de produits ou services, est conclu au sein du Conseil de la consommation. Il peut concerner entre autres les conditions contractuelles générales qui seront proposées aux consommateurs, l'information qui leur sera donnée et les modes de promotion commerciale. Le projet de loi règle la procédure concernant l'élaboration, la conclusion et la publication des accords de consommation. Il prévoit en outre la possibilité d'imposer un accord de consommation obligatoire à l'ensemble d'un secteur, par arrêté royal (article 94*octies*, LPCC, en projet).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le Conseil d'État, section de législation, constate que le régime en projet est peu détaillé et comporte dès lors un grand nombre d'imprécisions.

---

(1) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

2. En ce qui concerne leur mode d'élaboration, le projet entend que les accords de consommation soient conclus au sein du Conseil de la consommation entre les organisations de consommateurs, d'une part, et les organisations professionnelles, d'autre part (article 94*ter*, § 1er, alinéa 1er, LPCC , en projet).

Compte tenu de la force obligatoire qu'il attribue aux accords de consommation (voir ci-après, n° 5), le projet soulève des questions essentielles concernant la représentativité des organisations signataires de ces accords au sein du Conseil de la consommation.

Le Conseil de la consommation a été créé en tant qu'organisme consultatif et de concertation par arrêté royal du 20 février 1964 [2]. Le Conseil est composé de vingt-six membres au total, désignés par le ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions, soit treize membres représentant les organisations de consommateurs, huit membres représentant les organisations de la production, deux membres représentant les organisations de la distribution, deux membres représentant les organisations des classes moyennes et un membre représentant les organisations de l'agriculture [3]. Toutefois, l'arrêté royal précité ne prévoit pas de critères sur la base desquels le ministre compétent peut fixer la représentativité des organisations représentées au Conseil de la consommation [4].

Dans ce contexte on peut se demander si la possibilité, qui est envisagée, de conclure des accords de consommation au sein du Conseil de la consommation est toujours conciliable avec la mission statutaire des associations et organismes individuels qui composent le Conseil. En effet, selon l'article 94*ter*, § 1er, LPCC, en projet, un accord de consommation est conclu "entre les organisations de consommateurs et (...) les organisations professionnelles", ce qui paraît présupposer l'intervention de l'ensemble des organisations représentées au sein du Conseil. Dès lors, pour concrétiser un accord, l'intervention d'organisations membres sera souvent nécessaire pour défendre des intérêts

---

(2) Arrêté royal du 20 février 1964 instituant un Conseil de la consommation.

(3) Article 3, § 1er, de l'arrêté royal du 20 février 1964.

(4) L'exposé des motifs précise que la majeure partie des organisations membres est représentée au Conseil depuis sa création. Selon les auteurs du projet, cette pérennité est un gage de la représentativité du Conseil. Il est toutefois permis de douter qu'il s'agisse en soi d'un critère objectif de représentativité suffisant.

.../...

qui ne s'inscrivent pas dans leur but statutaire. La question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure ces organisations peuvent être liées par l'accord.

Inversement, l'article 94*quater*, alinéa 2, LPCC, en projet, règle l'hypothèse où l'accord proposé concerne un secteur qui n'est pas représenté au Conseil de la consommation. Dans ce cas, les entreprises de ce secteur ou leurs représentants sont invités et l'accord ne peut être conclu sans leur approbation. Toutefois, cette disposition, qui entend parer à un éventuel manque de représentativité, présente des lacunes à maints égards. Ainsi, la notion de "secteurs" n'est pas définie pour circonscrire les activités qui sont représentées ou non au sein du Conseil de la consommation. Par ailleurs, aucune précision n'est donnée sur la sélection des entreprises d'un secteur déterminé qui sont associées à la négociation d'un accord de consommation, ni sur le mode de désignation de leurs représentants éventuels.

En outre, le projet de loi ne pose aucune condition pour garantir la représentativité des parties à l'accord, ce qui paraît pourtant être une condition fondamentale supplémentaire pour que le procédé utilisé pour élaborer la réglementation soit admissible. En effet, il ne peut se justifier de faire participer des représentants des secteurs concernés à l'élaboration de la réglementation que si ces représentants sont effectivement représentatifs et qu'ils peuvent donc être réputés défendre la position de ces secteurs. Par ailleurs, il est essentiel que les accords ne puissent contenir que des droits et obligations à l'égard de personnes physiques ou morales appartenant aux secteurs qu'ils concernent.

3. Selon l'article 94*sexies*, alinéa 1er, LPCC, en projet, l'accord de consommation est transmis au gouvernement par le ministre compétent. Si un membre du gouvernement s'oppose à l'accord de consommation, l'accord est inscrit à l'ordre du jour (et non : "agendé") du Conseil des ministres suivant. Il ressort implicitement de l'article 94*sexies*, alinéa 4, en projet, que, dans ce cas, l'accord doit être validé par le Conseil des ministres, sans quoi il devient caduque. Le texte en projet est toutefois muet à propos de la forme ou la divulgation de cette validation.

4. L'article 94*septies*, alinéa 1er, en projet, mentionne des "adhérents", outre les signataires proprement dits de l'accord de consommation. Dans la mesure où l'accord

est conclu à l'unanimité au Conseil de la consommation, on n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par "adhérents". Le projet ne prévoit pas non plus de procédure concernant l'adhésion à un accord de consommation.

5. Le texte en projet ne précise pas expressément la force obligatoire et la place des accords de consommation dans la hiérarchie des normes. Dans la mesure où l'accord de consommation en tant qu'instrument contractuel ne lie pas seulement les signataires, mais également les personnes dont ils représentent les intérêts, le régime en projet déroge au principe de la relativité des conventions (article 1165 du Code civil). Le principe de la relativité ne sera respecté que s'il est établi que les organisations membres du Conseil de la consommation sont habilitées à conclure un accord au nom de leurs membres, ce qui requiert l'existence d'un mandat.

Le projet est à tout le moins ambigu en ce qui concerne la force obligatoire des accords de consommation. L'exposé des motifs souligne la force obligatoire de l'accord à l'égard des membres du Conseil de la consommation qui l'ont approuvé, dans le sens d'une obligation de moyens :

> "Cela signifie que les organisations professionnelles et les organisations de consommateurs doivent, par exemple, correctement informer leurs membres et leur recommander de respecter les règles adoptées".

Il paraît devoir s'en déduire qu'il entre dans l'intention des auteurs du projet que l'accord de consommation ne vise pas, en soi, à produire des effets juridiques à l'égard des vendeurs ou consommateurs dont les membres du Conseil de la consommation se fixent pour objectif de défendre les intérêts. Cela ne correspond toutefois pas à l'article 94*septies*, alinéa 3, LPCC, en projet, aux termes duquel le non-respect d'un accord de consommation par un vendeur est considéré comme un acte contraire aux usages honnêtes au sens des articles 93 et 94 de la LPCC. On peut en inférer qu'un accord de consommation peut produire des effets juridiques obligatoires à l'égard des vendeurs visés et qu'il peut octroyer des droits subjectifs aux consommateurs bénéficiaires. Autre conséquence, ainsi que le précise au demeurant l'exposé des motifs, est l'application du système d'avertissement et de sanction de la LPCC aux accords de consommation (voir les articles 101 et 103 LPCC).

On n'aperçoit pas davantage comment, s'il implique uniquement une obligation de moyens des signataires à l'égard de leurs membres, l'accord de consommation pourrait avoir pour conséquence de s'appliquer aux contrats en cours pour

autant qu'il soit plus favorable au consommateur, comme le dispose l'article 94*ter*, § 2, alinéa 2, LPCC, en projet.

6. Selon l'article 94*octies*, LPCC, en projet, le Roi peut par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur avis unanime du Conseil de la consommation [5], imposer à l'ensemble d'un secteur - selon l'exposé des motifs 'rendre obligatoire' - l'application d'un accord de consommation dont le champ d'application est national. Le projet ne précise pas suffisamment les conditions pour ce faire, ni les effets juridiques d'un tel arrêté royal.

Tout d'abord, le texte ne permet pas de déterminer dans quels cas le Roi peut appliquer l'article 94*octies*, en projet. Selon l'exposé des motifs, ce serait le cas "si une partie des vendeurs n'appliquent pas correctement l'accord". Ainsi conçue, la force obligatoire revêt le caractère d'une sanction, ce qui implique à tout le moins l'obligation de définir précisément dans le projet les cas dans lesquels elle est appliquée et selon quelle procédure.

En outre, le projet ne précise pas les effets juridiques de cette force obligatoire ni la place que l'accord de consommation rendu obligatoire occupe dans la hiérarchie des normes, notamment par rapport aux autres arrêtés royaux adoptés en exécution de la LPCC. Le projet ne prévoit pas non plus les règles de procédure à respecter pour rapporter ou modifier un accord de consommation rendu obligatoire (comme, par exemple, les conditions concernant le rôle - consultatif ou non - dévolu le cas échéant à cet égard au Conseil de la consommation).

7. Il résulte de ce qui précède que le projet nécessite un profond remaniement et qu'il serait prématuré de l'examiner plus avant.

---

(5) Sur ce point, le texte du projet est en contradiction avec l'exposé des motifs qui mentionne à ce sujet une 'initiative unanime des membres du Conseil de la consommation'. Cette précision semble indiquer que le droit d'initiative revient exclusivement au Conseil de la consommation.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section ff.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME