



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.735/1
van 22 januari 2026

avis 78.735/1
du 22 janvier 2026

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van het boek XVI
van het Wetboek van
economisch recht'

un avant-projet de loi 'portant
modifications du livre XVI du
Code de droit économique'

Op 23 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Consumentenbescherming, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het boek XVI van het Wetboek van economisch recht’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 januari 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 januari 2026.

*

Le 23 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Protection des consommateurs, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant modifications du livre XVI du Code de droit économique’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 20 janvier 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 janvier 2026.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van boek XVI van het Wetboek van economisch recht (hierna: WER). De ontworpen wijzigingen beogen de opdracht van de Consumentenombudsdienst, een autonome openbare dienst opgericht bij wet van 4 april 2014 ‘houdende de invoeging van Boek XVI, "Buitengerechtelijke regeling van consumentengeschillen" in het Wetboek van economisch recht’ en ter omzetting van richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 ‘betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG’, als overkoepelende en residuaire bevoegde entiteit voor de buitengerechtelijke regeling van consumentengeschillen uit te breiden en verder te verduidelijken.

Het voorontwerp past daartoe de relevante definities in artikel I.19 van het WER aan (artikel 2 van het voorontwerp) en wijzigt de bepalingen die de inrichting (artikelen 3 tot en met 7 en 9 tot en met 19) en financiering (artikel 8) van de Consumentenombudsdienst bepalen. Voor dat laatste luik wordt meer in het bijzonder voorzien in het heffen van bijkomende bijdragen in hoofde van ondernemingen, consumenten alsook in een toekomstige huisvestingsbijdrage voor bij de Consumentenombudsdienst ondergebrachte ombudsdiensten. Binnen de Consumentenombudsdienst wordt verder een residuaire kamer ingericht, bevoegd voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen die niet door een sectoriële gekwalificeerde entiteit of een andere sectoriële kamer binnen de Consumentenombudsdienst zullen worden behandeld (artikelen 20 tot en met 27).

Voorts voorziet het voorontwerp ook in de oprichting van een sectoriële bemiddelingskamer voor bouwgeschillen in de schoot van de Consumentenombudsdienst (artikelen 28 en 29) en werkt het de behandelingsprocedure van zaken voor die kamer verder uit (artikelen 30 en 31). Daarnaast wordt ook de mogelijkheid geboden tot het oprichten van bijkomende sectoriële kamers door de Consumentenombudsdienst of door andere gekwalificeerde entiteiten voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting (artikel 32).

De ontworpen wijzigingen zullen in werking treden op 1 januari 2027, met dien verstande dat de Koning voor iedere bepaling van de aan te nemen wet een datum van inwerkingtreding voorafgaand aan die uiterste datum kan bepalen (artikel 33).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ALGEMENE OPMERKING

3. Het voorontwerp creëert een wettelijk kader voor de beslechting van geschillen door een overheidsorgaan, de Consumentenombudsdienst, wat uit de aard van die activiteit de verwerking van persoonsgegevens van de betrokken consumenten en ondernemingen-natuurlijke personen noodzakelijk maakt.² Noch uit het voorontwerp noch uit de bestaande bepalingen van boek XVI van het WER blijkt echter hoe die verwerking zal worden georganiseerd.³

3.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁴

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁵

² Zo kan gewezen worden op de ontworpen artikelen XVI.15:2 en XVI.15/3 van het WER, waaruit volgt dat de voorziene consultatie en informatie mee kan slaan op persoonsgegevens.

³ Het door het voorontwerp niet gewijzigde artikel XVI.26/3 van het WER bepaalt slechts dat elke gekwalificeerde entiteit – waartoe ook de Consumentenombudsdienst behoort – de nodige maatregelen dient te nemen om te garanderen dat de behandeling van persoonsgegevens in overeenstemming met de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer’ plaatsvindt. Die wet werd opgeheven door de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ en vervangen door de rechtstreekse toepassing van de algemene gegevensbeschermingsverordening. De in die wet geregelde vormen van verwerking van persoonsgegevens slaan bovendien niet rechtstreeks op situaties waarin door of krachtens de wet in een van overheidswege gestructureerde vorm van buitengerechtelijke geschillenbeslechting voorzien wordt. Het ontworpen artikel XVI.15/3 van het WER bepaalt daarnaast, net zoals het thans geldende en door het voorontwerp op te heffen artikel XVI.20 van het ontwerp, weliswaar dat de inlichtingen die de Consumentenombudsdienst (alsook zijn kamers) ontvangt (ontvangen) in het kader van de buitengerechtelijke regeling van een consumentengeschil, vertrouwelijk behandeld worden. Er wordt evenwel niet verder bepaald hoe, in het kader van de buitengerechtelijke geschillenbeslechting, die vertrouwelijkheid vorm zal krijgen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. De Consumentenombudsdienst zelf voorzag wel reeds in een kader voor gegevensverwerking, zoals blijkt uit de informatie op <https://consumentenombudsdienst.be/privacyverklaring/>.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21,

Daarbij dient erop te worden gewezen dat artikel 22 van de Grondwet naast een formeel legaliteitsbeginsel ook een materieel legaliteitsbeginsel bevat, dat vereist dat elke inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens in “duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen” wordt geformuleerd.⁶ Bovendien vloeit uit artikel 5, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁷, een vereiste van minimale gegevensverwerking voort.

De ontworpen bepalingen laten niet toe te bepalen wie de betrokken personen zijn, welke categorieën van persoonsgegevens door de Consumentenombudsdienst of andere gekwalificeerde entiteiten en de in hun schoot ingerichte kamers verwerkt zullen worden, wie de verwerkingsverantwoordelijke is, wie toegang zal hebben tot die gegevens en hoelang de gegevens bewaard zullen worden. Ook kan de doelstelling van de voorziene verwerking hoogstens slechts impliciet uit de tekst van het voorontwerp worden afgeleid.

Daarnaast kan niet worden afgeleid of en in welke mate de verwerkingen in overeenstemming met het vereiste van minimale gegevensverwerking, dat voortvloeit uit artikel 5, lid 1, c), van de AVG, zullen gebeuren.

Het voorontwerp dient op die vlakken dan ook nog te worden aangevuld.

3.2. Indien het voorontwerp in het licht van het voorgaande wordt aangevuld met een regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens, moet in herinnering gebracht worden dat artikel 36, lid 4, van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit zal in voorkomend geval nog moeten worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

⁶ Zie in die zin GwH 21 september 2023, nr. 123/2023, B.19.5.

⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Bij het ontworpen artikel I.19 van het WER moet het volgende worden opgemerkt.

Ten eerste voegt de wijziging bij artikel 2, a), van het ontwerp aan artikel I.19, 2° van het WER de woorden “in de zin van artikel I.19, 5°” in na het woord “onderneming”, terwijl in de Franse versie de zinsnede “, au sens de l’article I.19, 5°” ingevoegd wordt na het woord “consommateur”. Gelet op de inhoud van dat ontworpen artikel I.19, 5°, van het WER moet de Nederlandse tekst worden afgestemd op de Franse tekst.

Ten tweede stelt het ontworpen artikel I.19, 5°, van het WER (artikel 2, b), van het ontwerp), dat een voor boek XVI van het WER specifieke definitie van het begrip “consument” invoert, in de Nederlandse tekst dat ook “een vereniging van mede-eigenaars, als bedoeld in artikel 3.86 van het Burgerlijk Wetboek, van een gebouw of een groep van gebouwen in gedwongen mede-eigendom waarvan vijftenzeventig procent of meer van de aandelen in haar gemeenschappelijke delen zijn toebedeeld aan kavels die een professionele bestemming kunnen hebben overeenkomstig de Statuten van de mede-eigendom” als consument beschouwd kan worden. De Franse tekst geeft daarentegen aan dat het moet gaan om een vereniging van mede-eigenaars van een gebouw of een groep van gebouwen in gedwongen mede-eigendom waarvan vijftenzeventig procent of meer van de aandelen in haar gemeenschappelijke delen zijn toebedeeld aan kavels die *geen* professionele bestemming kunnen hebben overeenkomstig de Statuten van de mede-eigendom (“qui *ne* peuvent avoir une affectation professionnelle conformément aux statuts de la copropriété”). Ook in dit geval lijkt de Franse tekst – die beter aansluit bij het begrip “consument” als niet-professionele marktdeelnemer – correct, en moet de Nederlandse tekst daarmee in overeenstemming worden gebracht.

Artikel 6

5. Het ontworpen artikel XVI.6/2 verwijst in de Nederlandse versie in de punten 1° en 3° naar “het opdracht”. Dat moet “de opdracht” zijn.

Artikel 8

6. Het ontworpen artikel XVI.11 voorziet ter financiering van de Consumentenombudsdienst, naast een subsidie ten laste van de algemene uitgavenbegroting (§ 1, eerste lid, 1°) en het doorstorten van een deel van de ombudsbijdragen door in het directiecomité van de Consumentenombudsdienst vertegenwoordigde ombudsdiensten (§ 1, eerste lid, 3°)⁸ in de

⁸ Het ontworpen artikel XVI.11, § 1, eerste lid, 4° voorziet daarnaast in bijdragen van de ombudsdiensten die zijn ondergebracht bij de Consumentenombudsdienst, ten belope van hun aandeel in de huisvestingskosten. Het ontworpen § 1, derde lid, voorziet in dat verband wel dat de Koning de bijdragen bedoeld in de bepaling onder 3° (doorgestorte ombudsbijdragen geheven ter financiering van de ombudsdiensten die zetelen in het directiecomité van de Consumentenombudsdienst) opheffen van zodra andere financieringsbronnen bedoeld in het eerste lid op duurzame

mogelijkheid tot het heffen van bijdragen in hoofde van ondernemingen⁹ en consumenten¹⁰ (ontworpen § 1, eerste lid, 2°, 4° en 5° en tweede lid) en machtigt de Koning om die bijdragen te bepalen (ontworpen § 1, tweede lid en § 2).¹¹

6.1. De door het voorontwerp op te leggen bijdragen aan ondernemingen, ombudsdiensten en consumenten moeten in beginsel als belastingen in de zin van artikel 170 van de Grondwet gekwalificeerd worden.

Volgens het Hof van Cassatie is een belasting immers “een heffing [...] die op grond van hun gezag door de Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provinciën of gemeenten verricht wordt op de middelen van de personen die op hun grondgebied wonen, of er belangen hebben, om ze voor de diensten van openbaar nut te bestemmen”.¹² Uit die definitie volgt dat de bijdragen die middels § 1, eerste lid, 2° en 5°, van ondernemingen en middels § 1, tweede lid, van consumenten gevraagd kunnen worden ter financiering van de buitengerechtelijke geschillenbeslechtingdiensten die door (sectoriële of residuaire kamers van) de Consumentenombudsdienst worden aangeboden, in beginsel een dergelijke belasting uitmaken.¹³ De aldaar vooropgestelde bijdragen hebben immers, zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting en de aan het dossier gevoegde conceptnota, in hoofdorde tot doel de duurzame financiering van diensten van openbaar nut, die door de Consumentenombudsdienst in het kader van buitengerechtelijke geschillenbeslechting wordt aangeboden, mee mogelijk te maken.¹⁴

wijze de financiering van de Consumentenombudsdienst verzekeren. De huisvestingsbijdrage bedoeld in lid 1, 4° is niet van toepassing zolang lid 1, 3° niet is opgeheven.

⁹ Ontworpen artikel XVI.11, § 1, eerste lid, 2° (bijdragen aan ondernemingen betrokken bij geschillen behandeld door de residuaire kamer en die geen betrekking hebben op aanvragen voor buitengerechtelijke regeling van een consumentengeschil die onmiskenbaar ongegrond zijn) en 5° (bemiddelingsbijdragen geheven bij ondernemingen waarvoor een sectoriële kamer bevoegd is, bestemd voor de financiering van die sectoriële kamer).

¹⁰ Ontworpen artikel XVI.11, § 1, tweede lid (bijdragen door de consument wanneer het geschil valt onder de bevoegdheid van een sectoriële kamer georganiseerd binnen de Consumentenombudsdienst).

¹¹ Voor bijdragen geheven bij ondernemingen, dient de Koning de bijdrage vast te stellen bij een in Ministerraad overlegd besluit (ontworpen artikel XVI.11, § 2).

¹² Cass., 20 maart 2003, AR C.01.0269.F, ECLI:BE:CASS:2003:ARR.20030320.13. Zie ook reeds Cass., 12 okt. 1954 (A.C., 1955, 69) en 29 okt. 1968 (A.C., 1969, 235).

¹³ De rechten die aan ondernemingen en consumenten worden opgelegd, kunnen vergeleken worden met rolrechten. Ook dergelijke rechten werden door het Grondwettelijk Hof als een belasting beschouwd, zie GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.11.1; GwH 13 juni 2013, nr. 85/2013, B.4; GwH 12 februari 2015, nr. 17/2015, B.8. Zie ook adv.RvS 68.382/3 van 30 december 2020 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges tot optimalisatie van de procedures’, opmerking 4.4.

¹⁴ Ook bijdragen geheven bij personen die, omwille van bepaalde activiteiten of een bepaald statuut, door de wetgever geacht worden bij te dragen tot bepaalde uitgaven van algemeen nut en die niet slechts bestaan in een vergoeding van een door de overheid verleende dienst, worden op die manier als belastingen beschouwd, zie GwH 13 september 1995, nr. 64/95, B.13; GwH 21 december 1995, nr. 87/95, B.3.4; GwH 17 april 1997, nr. 21/97, B.4.3; GwH 12 juni 1997, nr. 34/97, B.7.4; GwH 18 oktober 2001, nr. 128/2001, B.6; GwH 17 december 2003, nr. 164/2003, B.8.4.1; GwH 14 december 2005, nr. 186/2005, B.8; GwH 15 januari 2009, nr. 6/2009, B.5.1 tot B.5.4. In geval de te betalen bijdrage verband houdt met bepaalde specifieke diensten die de overheid verleent, spreekt de rechtsleer van zogeheten retributie-belastingen, df. B. PEETERS, “De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet”, RW 1987-88, (241) 244. Zie over het onderscheid eveneens J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving, Antwerpen, Maklu, 1999, 608-617 en J. VELAERS, De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, Brugge, die Keure, 2019, III, 503-517. Het heffen van bijdragen ter financiering van bepaalde algemene toezichtstaken werd tegen die achtergrond bijvoorbeeld ook als een belastingheffing in de zin van artikel 170 van de

Het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, neergelegd in de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet, vereist dat de wetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals de categorieën belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en verminderingen.¹⁵ Daaruit volgt dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van die essentiële elementen van de belasting, in beginsel ongrondwettig is.

De voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zover dat ze de wetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.¹⁶

Uit het ontworpen artikel XVI.11, § 1, tweede lid en § 2, volgt echter dat de Koning de bedragen van de in ontworpen, § 1, eerste en tweede lid voorziene bijdragen opgelegd aan ondernemingen en consumenten zal kunnen bepalen. Voor de bemiddelingsbijdrage in § 1, eerste lid, 5°, volgt bovendien uit § 3, van het voorontwerp dat de Koning zelf de voorwaarden met betrekking tot die bijdrage zal kunnen vaststellen. Blijkens de memorie van toelichting kan de Koning daarbij al dan niet voorzien in een individueel vastgestelde bemiddelingsbijdrage, te bepalen aan de hand van een vast en een variabel deel, of vrijstelling van betaling verlenen op basis van minimale omzetsdrempels. Op die manier wordt de Koning minstens voor die bijdragen bijkomend gemachtigd om, naast het bepalen van het tarief, ook de belastingplichtigen te omschrijven, de heffingsgrondslag te bepalen, het tarief vast te leggen en te voorzien in vrijstellingen en verminderingen.¹⁷ In het licht van het hierboven in herinnering gebrachte legaliteitsbeginsel, dient de wetgever die elementen evenwel zelf te regelen. De ontworpen

Grondwet beschouwd, zie adv.RvS 40.951/1/V van 23 augustus 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 maart 2007 ‘houdende het statuut van de reisbureaus’, opmerking 9 en adv.RvS 71.963/3 van de Raad van State 27 september 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 december 2022 ‘houdende wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’, opmerking 4.1: “De omstandigheid dat met die heffingen inspecties en andere activiteiten van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) worden bekostigd, doet geen afbreuk aan die vaststelling, nu niet of alleszins niet voldoende blijkt dat die heffingen een vergoeding vormen voor een dienst die de overheid levert ten voordele van de bijdrageplichtigen, individueel beschouwd”.

¹⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie voor recente voorbeelden GwH 18 september 2025, nr. 117/2025, B.20.1; GwH 19 juni 2025, nr. 90/2025, B.5.2; GwH 13 maart 2025, nr. 43/2025, B.6.2; GwH 20 juni 2024, nr. 67/2024, B.4.3; GwH 14 maart 2024, nr. 30/2024, B.3.1. Het Grondwettelijk Hof preciseert daarbij bovendien dat “[h]et fiscale wettigheidsbeginsel [aldus vereist] dat de fiscale wet nauwkeurige, ondubbelzinnige en duidelijke criteria bevat aan de hand waarvan kan worden uitgemaakt wanneer de belasting verschuldigd is, wie die belasting verschuldigd is en voor welk bedrag. Aan het vereiste dat belastingen en belastingvrijstellingen duidelijk moeten worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de belastingplichtige, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscollages, kan weten of hij al dan niet die belasting verschuldigd is en voor welk bedrag.”, zie GwH 18 september 2025, nr. 117/2025, B.20.2; GwH 19 juni 2025, nr. 90/2025, B.5.3; GwH 20 juni 2024, nr. 67/2024, B.4.4; GwH 14 maart 2024, nr. 30/2024, B.3.2.

¹⁶ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie bijvoorbeeld GwH 10 juli 2014, nr. 104/2014, B.6; GwH 23 februari 2017, nr. 30/2017, B.11; GwH 20 november 2019, nr. 188/2019, B.15.2.

¹⁷ Memorie van toelichting, p. 6.

machtiging aan de Koning is in het licht van het legaliteitsbeginsel dan ook ongrondwettig en kan bijgevolg geen doorgang vinden.

6.2. Het kan echter niet worden uitgesloten dat de stellers van het ontwerp aan sommige van de te heffen bijdragen slechts een vergoedend karakter zouden willen verlenen.¹⁸ Zo lijkt althans minstens de door § 1, eerste lid, 5°, voorziene bemiddelingsbijdrage, die ingevolge de ontworpen § 3, bepaald zal worden “op basis van de werkingskosten van elke bemiddelingskamer”, als een vergoeding voor een verleende buitengerechtelijke geschillenbeslechtingdienst te kunnen worden vormgegeven,¹⁹ al, staat daar tegenover dat die bijdrage blijkbaar aan alle ondernemingen in een sector zal worden opgelegd, los van het aantal geschillen waarbij die ondernemingen zelf betrokken zijn, wat weer meer in de richting van een heffing neigt. In de mate dat met (sommige van) de te heffen bijdragen niettemin slechts een vergoeding van door de overheid gemaakte kosten voor het verstrekken van een dienst wordt beoogd, kunnen de aldus ontworpen heffingen in aanmerking komen voor een kwalificatie als een retributie bedoeld in artikel 173 van de Grondwet, wat ook zou aansluiten bij de kwalificatie van de bestaande bijdrage.²⁰

In dat verband moet in herinnering gebracht worden dat een heffing slechts als een retributie overeenkomstig die grondwetsbepaling beschouwd kan worden, wanneer deze een geldelijke vergoeding uitmaakt van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd. Daarbij moet er bovendien een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie.²¹ Het Hof van Cassatie verduidelijkte in dat verband dat het feit dat een vergoeding verplicht opgelegd wordt, niet volstaat om het karakter van een retributie te ontnemen aan een bepaalde bijdrage, indien de hiervoor vermelde voorwaarden vervuld zijn.²²

Voor zover de stellers van het voorontwerp een dergelijke vormgeving van de voorziene bijdragen als retributie zouden beogen, vereist het legaliteitsbeginsel inzake de heffing van retributies, vervat in artikel 173 van de Grondwet, echter dat de bevoegde wetgever duidelijk de gevallen omschrijft die aanleiding kunnen geven tot het heffen van een retributie en bepaalt door wie deze verschuldigd is.²³ De tekst van het voorontwerp zou daartoe ondubbelzinnig de gevallen dienen te bepalen waarin de heffing verschuldigd is en de heffingsplichtigen moeten aanwijzen.

¹⁸ Daar staat tegenover dat het ontworpen artikel XVI.11, § 1, derde lid, van het WER lijkt te suggereren dat er naar wordt gestreefd om in een duurzame financiering te voorzien zonder de bijdragen bedoeld in het ontworpen artikel XVI.11, § 1, eerste lid, 3° en 4, van het WER, zodat het totale te innen bedrag (met een van die twee bijdragen erbij) hoger kan zijn dan de werkelijke kost van de Consumentenombudsdienst.

¹⁹ Het voorontwerp sluit bovendien geenszins uit dat ook andere bij ondernemingen of consumenten geheven bijdragen slechts de vorm zullen aannemen van een vergoeding ter compensatie van een door de overheid geleverde dienst.

²⁰ Adv.RvS 62.866/1 van 20 februari 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 1 maart 2018 ‘tot regeling van de financiering van de Consumentenombudsdienst’, opm. 2.1 en 2.2.

²¹ Cf. GwH 21 december 1995, nr. 87/95, B.3.4.

²² Cass. 10 mei 2019, C.14.0313.N., ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190510.2.

²³ Adv.RvS 69.675/3 van 20 juli 2021 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken ‘over de toekenning van een verklaring van vrijstelling voor het nemen van een loods of het gebruikmaken van loodsen op afstand’, opmerking 3.2; adv.RvS 68.145/3 van 10 november 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2020 ‘tot vaststelling van de verordening voor het verkeer van havenvoertuigen in de haven van Antwerpen’, opmerking 5.2.3.

Een dergelijke bedoeling blijkt echter nog onvoldoende ondubbelzinnig uit het ontworpen artikel XVI.11.

Opdat een heffing de vorm van een retributie zou kunnen aannemen, mag het eigenlijke bedrag van de bijdrage wel door de Koning worden vastgesteld.²⁴ Niettemin kan overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet, slechts de wetgever, bevoegd om een retributie in te voeren, de gevallen omschrijven waarin vrijstelling en vermindering ervan kan worden verleend.²⁵ Een machtiging, zoals voorzien in het voorontwerp, om het tarief van een retributie vast te stellen, kan dan ook geenszins inhouden dat de Koning tevens gevallen vermog vast te stellen waarin men van de betrokken retributie wordt vrijgesteld.²⁶

Tegen die achtergrond moet vastgesteld worden dat het ontworpen artikel XVI.11, § 3, tweede lid, de Koning bijvoorbeeld machtigt om de “voorwaarden” van de bemiddelingsbijdrage te bepalen. Blijkens de memorie van toelichting zou op die manier vastgesteld mogen worden welke omzetsdrempel in hoofde van een onderneming minimaal geldt opdat deze bijdrageplichtig zou zijn, of zou het bedrag gemoduleerd mogen worden in functie van de omzet van de betrokken onderneming. Die mogelijkheden komen in de praktijk neer op het machtigen van de Koning om vrijstellingen of verminderingen van een voorziene heffing vast te stellen, hetgeen een ongrondwettige delegatie aan de uitvoerende macht uitmaakt. Zelfs in de mate dat de in het voorontwerp voorziene bemiddelingsbijdrage als retributie zou worden vormgegeven,

²⁴ Adv.RvS 74.200/3 van 9 november 2023 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2023 ‘over het Vastgoedinformatieplatform’, opmerking 8.1.4 en adv.RvS 73.880/1 van 24 oktober 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 25 mei 2024 ‘betreffende de bescherming van mens en milieu bij de prospectie, exploratie en exploitatie van rijkdommen van de zee- en oceaانبodem en de ondergrond ervan voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht’, opmerking 49.3.

²⁵ Adv.RvS 62.411/2/AV van 2 maart 2018 over een voorontwerp van wet ‘houdende oprichting van het Brussels International Business Court’, Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 54-3072/001, 129, opmerking 48 (met verwijzing naar adv.RvS 46.941/3 van 14 juli 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 27 oktober 2009 ‘tot bepaling van de bedragen en de betalingswijze van de retributies geheven met toepassing van de reglementering betreffende de bescherming tegen ioniserende straling’; adv.RvS 47.147/1/V van 8 september 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 13 juni 2010 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 april 1999 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder het Fonds voor de beroepsziekten in het kader van zijn preventieve opdrachten adviezen inzake blootstelling van beroepsziektorisico’s kan verstrekken’; adv.RvS 49.269/3 van 8 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap van 8 juli 2011 ‘tot wijziging van verschillende decreten in het kader van de herstructurering van het agentschap Toerisme Vlaanderen’, Parl.St. VI.Parl. 2010-11, nr. 1093/1); adv.RvS 75.314/VR van 25 maart 2024 over een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie ‘houdende het Wetboek voor governance en gegevensbeheer’, opmerking 56.

²⁶ Cf. adv.RvS 71.051/1 van 29 maart 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 24 juni 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs en tot wijziging van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid in functie van het hertekende inburgeringsbeleid’, opmerking 6; adv.RvS 74.640/3 van 7 november 2023 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 31 juli 2023 houdende wijzigingen van het Wetboek der successierechten en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten betreffende de aflevering van inlichtingen door de ambtenaren van de Algemene administratie van de patrimoniumdocumentatie en tot vaststelling van de nadere regels en de retributies voor het aanvragen en afleveren van inlichtingen in uitvoering van het Wetboek der successierechten en van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten’, opmerking 4 en adv.RvS 74.200/3 van 9 november 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2023 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘over het Vastgoedinformatieplatform’, opmerking 8.1.4.

zal de wetgever daarom zelf moeten bepalen wanneer en onder welke voorwaarden een vrijstelling of vermindering van de te betalen retributie kan worden toegekend.

6.3. Uit het voorgaande volgt dat het ontworpen artikel XVI.11 van het WER in elk geval grondig dient te worden herwerkt en aangevuld, waarbij desgevallend gedifferentieerd zal moeten worden tussen de verschillende bijdragen.

Voor de in artikel XVI, § 1, eerste lid en tweede lid, van het WER voorziene bijdragen van ondernemingen en consumenten, die in hun huidige vorm als belasting moeten worden gekwalificeerd, vereist het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet dat de steller zelf de essentiële elementen van de voorziene bijdrageregelingen bepaalt en bijgevolg dient af te zien van de machtiging daartoe aan de Koning.

In de mate dat de stellers van het voorontwerp bepaalde van die bijdragen niettemin als retributies in de zin van artikel 173 van de Grondwet willen vormgeven, kan voor die bijdragen wel voorzien worden in een delegatie aan de Koning tot vaststelling van het bedrag ervan, dat dan slechts een vergoedend karakter mag hebben. De heffingsplichtigen alsook de gevallen van vrijstelling en vermindering dienen in dat geval echter nog steeds door de wetgever zelf te worden vastgesteld.

Artikel 16

7. De Nederlandse tekst voegt een artikel “15/1” in. Dat moet artikel XVI.15/1 zijn.

Artikel 27

8. In de ontworpen wijziging aan artikel XVI.21 wordt aanbevolen een komma in te voegen tussen “valt” en “is”.

Artikel 29

9. In het ontworpen artikel XVI.21/1, tweede lid, 2°, van het WER wordt in de Nederlandse tekst verwezen naar de wet van 9 mei 2017 ‘betreffende de verplichte verzekering van de burgerlijke beroepsaansprakelijkheid in de bouwsector’. Dat moet, zoals in de Franse tekst 9 mei 2019 zijn.

10. Het in die ontworpen bepaling gebruikte begrip “bouwpromotor” wordt niet nader gedefinieerd. De Belgische wetgever definieerde dat begrip in artikel 41, tweede lid van de wet van 12 mei 2014 ‘betreffende de gereglementeerde vastgoedvennootschappen’ wel als volgt: “diegene wiens hoofd- of bijberoep, met uitsluiting van occasionele verrichtingen, erin bestaat gebouwen op te richten of te laten oprichten om ze hetzij vóór de oprichting, hetzij tijdens de oprichting, hetzij binnen een termijn van vijf jaar na de oprichting, onder bezwarende titel geheel of ten dele te vervreemden”. Ter wille van de rechtszekerheid wordt aanbevolen dat begrip ook in het voorontwerp nader te definiëren of, indien het de bedoeling is diezelfde definitie te hanteren, minstens te verwijzen naar die bepaling.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier le livre XVI du Code de droit économique (ci-après : CDE). Les modifications en projet visent à étendre et à préciser davantage la mission du Service de médiation pour le consommateur, un service public autonome créé par la loi du 4 avril 2014 'portant insertion du Livre XVI, « Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation » dans le Code de droit économique' et en vue de transposer la directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 'relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE', en tant qu'entité coordinatrice disposant de compétences résiduelles pour le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

L'avant-projet adapte à cet effet les définitions pertinentes figurant à l'article I.19 du CDE (article 2 de l'avant-projet) et modifie les dispositions réglant la création (articles 3 à 7 inclus et 9 à 19 inclus) et le financement (article 8) du Service de médiation pour le consommateur. En ce qui concerne ce dernier volet, l'avant-projet prévoit plus particulièrement le prélèvement de contributions supplémentaires dans le chef des entreprises et des consommateurs, ainsi qu'une future contribution aux coûts d'occupation pour les services de médiation hébergés par le Service de médiation pour le consommateur. En outre, il est créé au sein du Service de médiation pour le consommateur une chambre résiduaire compétente pour le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation qui ne seront pas traités par une entité qualifiée sectorielle ou par une autre chambre sectorielle au sein du Service de médiation pour le consommateur (articles 20 à 27 inclus).

Ensuite, l'avant-projet prévoit également la création, au sein du Service de médiation pour le consommateur, d'une chambre de médiation sectorielle pour les litiges dans le secteur de la construction (articles 28 et 29) et développe la procédure de traitement des affaires devant cette chambre (articles 30 et 31). En outre, il permet également au Service de médiation pour le consommateur ou à d'autres entités qualifiées pour le règlement extrajudiciaire des litiges de créer des chambres sectorielles supplémentaires (article 32).

Les modifications en projet entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2027, étant entendu que, pour chacune des dispositions de la loi dont l'adoption est envisagée, le Roi peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à cette date limite (article 33).

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. L'avant-projet crée un cadre légal pour le règlement de litiges par un organe public, le Service de médiation pour le consommateur, ce qui, par la nature de cette activité, nécessite le traitement de données à caractère personnel des consommateurs et des entreprises-personnes physiques concernés ². Or, il ne ressort ni de l'avant-projet, ni des dispositions existantes du livre XVI du CDE comment ce traitement sera organisé ³.

3.1. Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ⁴.

Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ⁵.

² Ainsi, on peut relever les articles XVI.15/2 et XVI.15/3, en projet, du CDE, dont il résulte que la consultation et les informations prévues peuvent également porter sur des données à caractère personnel.

³ L'article XVI.26/3 du CDE, que l'avant-projet ne modifie pas, dispose seulement que chaque entité qualifiée – dont fait également partie le Service de médiation pour le consommateur – prend les mesures nécessaires pour garantir que le traitement des données à caractère personnel soit conforme à la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel'. Cette loi a été abrogée par la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' et remplacée par l'application directe du règlement général sur la protection des données. En outre, les formes de traitement de données à caractère personnel réglées dans cette loi ne portent pas directement sur des situations dans lesquelles il est prévu par la loi ou en vertu de celle-ci une forme structurée de règlement extrajudiciaire des litiges de la part des autorités. Par ailleurs, l'article XVI.15/3, en projet, du CDE dispose certes, à l'instar de l'article XVI.20 du CDE actuellement en vigueur et que l'avant-projet entend abroger, que les renseignements que le Service de médiation pour le consommateur (ainsi que ses chambres) obtient (obtiennent) dans le cadre d'un règlement extrajudiciaire d'un litige de consommation, sont traités de façon confidentielle. Toutefois, l'avant-projet ne précise pas davantage comment, dans le cadre du règlement extrajudiciaire des litiges, cette confidentialité se concrétisera en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel. Le Service de médiation pour le consommateur avait toutefois déjà prévu lui-même un cadre pour le traitement de données, ainsi qu'il ressort des informations mentionnées à l'adresse <https://mediationconsommateur.be/declaration-de-confidentialite/>.

⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁵ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/1, p. 119, observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

À cet égard, il convient de relever que l'article 22 de la Constitution, outre un principe de légalité formelle, contient également un principe de légalité matérielle, qui impose que toute ingérence dans l'exercice du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en « des termes clairs et suffisamment précis »⁶. En outre, il découle de l'article 5, paragraphe 1, c), du règlement général sur la protection des données (RGPD)⁷ une exigence de minimisation des données.

Les dispositions en projet ne permettent pas de déterminer qui sont les personnes concernées, quelles catégories de données à caractère personnel seront traitées par le Service de médiation pour le consommateur ou par d'autres entités qualifiées et les chambres créées en leur sein, qui est le responsable du traitement, qui aura accès à ces données et combien de temps celles-ci seront conservées. Par ailleurs, la finalité du traitement prévu ne peut se déduire tout au plus qu'implicitement du texte de l'avant-projet.

En outre, il ne peut se déduire si les traitements seront conformes à l'exigence de minimisation des données qui découle de l'article 5, paragraphe 1, c), du RGPD et dans quelle mesure ils le seront.

L'avant-projet devra dès lors encore être complété sur ces points.

3.2. Si, au regard de ce qui précède, l'avant-projet est complété par un dispositif relatif au traitement de données à caractère personnel, il faut rappeler que l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose l'obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. L'avis de l'Autorité de protection des données devra, le cas échéant, encore être recueilli avant que le projet puisse se concrétiser.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

⁶ Voir en ce sens, C.C., 21 septembre 2023, n° 123/2023, B.19.5.

⁷ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. On observera ce qui suit à propos de l'article I.19, en projet, du CDE.

Tout d'abord, la modification que l'article 2, a), du projet apporte à l'article I.19, 2°, du CDE ajoute, dans le texte néerlandais, les mots « in de zin van artikel I.19, 5° » après le mot « onderneming » (entreprise), alors que dans la version française, le segment de phrase « , au sens de l'article I.19, 5° » est inséré après le mot « consommateur ». Compte tenu du contenu de cet article I.19,5°, en projet, du CDE, on alignera le texte néerlandais sur le texte français.

Ensuite, l'article I.19, 5°, en projet, du CDE (article 2, b), de l'avant-projet), qui introduit une définition spécifique de la notion de « consommateur » pour le livre XVI du CDE, dispose dans le texte néerlandais que « een vereniging van mede-eigenaars, als bedoeld in artikel 3.86 van het Burgerlijk Wetboek, van een gebouw of een groep van gebouwen in gedwongen mede-eigendom waarvan vijfenzeventig procent of meer van de aandelen in haar gemeenschappelijke delen zijn toebedeeld aan kavels die een professionele bestemming kunnen hebben overeenkomstig de Statuten van de mede-eigendom » peut également être considérée comme consommateur. Le texte français, en revanche, indique qu'il doit s'agir d'une association de copropriétaires d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles en copropriété forcée dont septante-cinq pour cent des quotes-parts ou plus dans ses parties communes sont attribuées à des lots qui *ne* peuvent avoir une affectation professionnelle conformément aux statuts de la copropriété (die *geen* professionele bestemming kunnen hebben overeenkomstig de statuten van de mede-eigendom). Dans ce cas également, le texte français – qui correspond mieux à la notion de « consommateur » en tant qu'opérateur non professionnel – semble correct et le texte néerlandais devra y être conformé.

Article 6

5. Le texte néerlandais des 1° et 3° de l'article XVI.6/2 en projet fait référence à « het opdracht ». On lira « de opdracht ».

Article 8

6. Afin de financer le Service de médiation pour le consommateur, l'article XVI.11 en projet prévoit, outre une subvention à charge du budget général des dépenses (§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°) et le versement d'une partie des contributions aux frais de médiation par les services de médiation représentés au comité de direction du Service de médiation pour le consommateur (§ 1^{er}, alinéa 1^{er},

3°)⁸, la possibilité de prélever des contributions dans le chef d'entreprises⁹ et de consommateurs¹⁰ (§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 4° et 5° et alinéa 2, en projet) et il habilite le Roi à déterminer ces contributions (§ 1^{er}, alinéa 2 et § 2, en projet)¹¹.

6.1. Les contributions que l'avant-projet prévoit d'imposer aux entreprises, aux services de médiation et aux consommateurs doivent en principe être qualifiées d'impôts au sens de l'article 170 de la Constitution.

En effet, selon la Cour de cassation, un impôt est « un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par l'État, les régions, les communautés, les provinces ou les communes sur les ressources des personnes qui y vivent ou y possèdent des intérêts, pour être affecté aux services d'utilité publique »¹². Il résulte de cette définition que les contributions qui peuvent être demandées aux entreprises sur la base du § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° et 5°, et aux consommateurs sur le fondement du § 1^{er}, alinéa 2, en vue du financement des services de règlement extrajudiciaire des litiges proposés par le Service de médiation pour le consommateur (les chambres sectorielles ou résiduelles de ce service) constituent en principe un tel impôt¹³. Les contributions envisagées par ces dispositions, ainsi qu'il ressort aussi de l'exposé des motifs et de la note conceptuelle jointe au dossier, ont en effet pour objectif principal d'également permettre le financement durable de services d'utilité publique, proposés par le Service de médiation pour le consommateur dans le cadre du règlement extrajudiciaire des litiges¹⁴.

⁸ L'article XVI.11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, en projet, prévoit en outre des contributions des services de médiation hébergés par le Service de médiation pour le consommateur, à concurrence de leur quote-part dans les coûts d'occupation. Le § 1^{er}, alinéa 3, en projet, prévoit toutefois à cet égard que le Roi peut abroger les contributions visées au 3° de la disposition (contributions aux frais de médiation prélevées afin de financer les services de médiation qui siègent au comité de direction du Service de médiation pour le consommateur qui ont été versées) dès que d'autres sources de financement visées à l'alinéa 1^{er} assurent de manière durable le financement du Service de médiation pour le consommateur. La contribution aux coûts d'occupation visée à l'alinéa 1^{er}, 4° ne s'applique pas tant que l'alinéa 1^{er}, 3° n'a pas été abrogé.

⁹ Article XVI.11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, en projet (contributions par les entreprises impliquées dans des litiges traités par la chambre résiduelle et qui ne concernent pas des demandes de règlement extrajudiciaire d'un litige de consommation manifestement non fondées) et 5° (contributions de médiation perçues auprès d'entreprises relevant de la compétence d'une chambre sectorielle, destinées au financement de cette chambre sectorielle).

¹⁰ Article XVI.11, § 1^{er}, alinéa 2, en projet (contributions dues par le consommateur lorsque le litige relève de la compétence d'une chambre sectorielle organisée au sein du Service de médiation pour le consommateur).

¹¹ En ce qui concerne les contributions prélevées auprès des entreprises, le Roi est tenu de déterminer la contribution par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article XVI.11, § 2, en projet).

¹² Cass., 20 mars 2003, AR C.01.0269.F, ECLI:BE:CASS:2003:ARR.20030320.13. Voir aussi déjà Cass., 12 oct. 1954 (A.C., 1955, 69) et 29 oct. 1968 (A.C., 1969, 235).

¹³ Les droits imposés aux entreprises et aux consommateurs peuvent être comparés aux droits de rôle. De tels droits ont également été considérés comme un impôt par la Cour constitutionnelle, voir C.C., 12 juillet 2012, n° 88/2012, B.11.1 ; C.C., 13 juin 2013, n° 85/2013, B.4 ; C.C., 12 février 2015, n° 17/2015, B.8. Voir aussi l'avis C.E. 68.382/3 du 30 décembre 2020 sur un avant-projet de décret de la Région flamande 'tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges tot optimalisatie van de procedures', observation 4.4.

¹⁴ Les contributions prélevées auprès de personnes qui, en raison de certaines activités ou d'un certain statut, sont considérées par le législateur comme contribuant à certaines dépenses d'intérêt général, et qui ne consistent pas uniquement en la rémunération d'un service fourni par l'autorité, sont ainsi considérées comme des impôts, voir C.C., 13 septembre 1995, n° 64/95, B.13 ; C.C., 21 décembre 1995, n° 87/95, B.3.4 ; C.C., 17 avril 1997, n° 21/97, B.4.3 ; C.C., 12 juin 1997, n° 34/97, B.7.4 ; C.C., 18 octobre 2001, n° 128/2001, B.6 ; C.C., 17 décembre 2003, n° 164/2003, B.8.4.1 ; C.C., 14 décembre 2005, n° 186/2005, B.8 ; C.C., 15 janvier 2009, n° 6/2009, B.5.1 à B.5.4. Dans le cas où

Le principe de légalité en matière fiscale, consacré par les articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution, exige que le législateur fixe lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt des contribuables, tels que les catégories de contribuables, l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition ou le tarif et les exemptions ou réductions éventuelles¹⁵. Il s'ensuit que toute délégation relative à la détermination d'un de ces éléments essentiels de l'impôt est en principe inconstitutionnelle.

Toutefois, les dispositions constitutionnelles précitées ne vont pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt ou d'une exemption. L'attribution d'une compétence à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que la délégation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur¹⁶.

Il résulte cependant de l'article XVI.11, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, en projet que le Roi pourra déterminer le montant des contributions imposées aux entreprises et aux consommateurs, prévues au § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, en projet. Concernant la contribution de médiation visée au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, il résulte en outre du § 3 de l'avant-projet que le Roi pourra déterminer lui-même les conditions relatives à celle-ci. Selon l'exposé des motifs, le Roi peut prévoir ou non une contribution de médiation fixée individuellement, calculée sur la base d'une partie fixe et d'une partie variable, ou accorder une exemption de paiement sur la base de seuils minimaux de chiffre d'affaires. De cette manière, le Roi est habilité, au moins pour ces contributions, outre à déterminer le taux, également à définir les contribuables, à déterminer la base d'imposition, à fixer le taux et à prévoir des exemptions et réductions¹⁷. Au regard du principe de légalité rappelé plus haut, le

la contribution à payer est liée à certains services spécifiques fournis par l'autorité, la doctrine parle de ce que l'on appelle les « rétributions-impôts », cf. B. PEETERS, « De begripen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet », *RW* 1987-88, (241) 244. Voir aussi en ce qui concerne la distinction J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, pp. 608-617 et J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2019, III, pp. 503-517. La perception de contributions pour financer certaines missions générales de surveillance a, par exemple, également été considérée dans ce contexte comme une perception d'impôt au sens de l'article 170 de la Constitution, voir l'avis C.E. 40.951/1/V du 23 août 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 2 mars 2007 'portant statut des agences de voyage', observation 9, et l'avis C.E. 71.963/3 du 27 septembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 5 décembre 2022 'portant modification de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire', observation 4.1 : « La circonstance que des inspections et autres activités de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : l'AFCN) sont financées par ces taxes ne change rien à cette constatation, dès lors qu'il n'apparaît pas, ou en tout cas pas suffisamment, que ces taxes constituent la rémunération d'un service rendu par l'autorité au profit de redevables considérés individuellement ».

¹⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir, pour des exemples récents, C.C., 18 septembre 2025, n° 117/2025, B.20.1 ; C.C., 19 juin 2025, n° 90/2025, B.5.2 ; C.C., 13 mars 2025, n° 43/2025, B.6.2 ; C.C., 20 juin 2024, n° 67/2024, B.4.3 ; C.C., 14 mars 2024, n° 30/2024, B.3.1. La Cour constitutionnelle précise en outre à cet égard que « [l]e principe de légalité en matière fiscale exige ainsi que la loi fiscale contienne des critères précis, non équivoques et clairs au moyen desquels il peut être décidé quand l'impôt est dû, qui en est redevable et pour quel montant. La condition selon laquelle les impôts et exemptions d'impôts doivent être clairement définis par la loi est remplie lorsque le contribuable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, s'il est redevable ou non de l'impôt et pour quel montant », voir C.C., 18 septembre 2025, n° 117/2025, B.20.2 ; C.C., 19 juin 2025, n° 90/2025, B.5.3 ; C.C., 20 juin 2024, n° 67/2024, B.4.4 ; C.C., 14 mars 2024, n° 30/2024, B.3.2.

¹⁶ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir, par exemple, C.C., 10 juillet 2014, n° 104/2014, B.6 ; C.C., 23 février 2017, n° 30/2017, B.11 ; C.C., 20 novembre 2019, n° 188/2019, B.15.2.

¹⁷ Exposé des motifs, p. 6.

législateur doit toutefois régler lui-même ces éléments. La délégation au Roi en projet est par conséquent inconstitutionnelle à la lumière du principe de légalité et ne peut pas, dès lors, se concrétiser.

6.2. On ne peut toutefois exclure que les auteurs du projet souhaitent uniquement attribuer un caractère rémunérateur à certaines des contributions à percevoir¹⁸. Ainsi, à tout le moins la contribution de médiation prévue par le § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, qui, conformément au § 3 en projet, sera déterminée « sur la base des frais de fonctionnement de chaque chambre de médiation », semble pouvoir être conçue comme une rémunération pour un service de règlement extrajudiciaire des litiges fourni¹⁹, bien qu'il semble en revanche que cette contribution sera sans doute imposée à l'ensemble des entreprises d'un secteur, indépendamment du nombre de litiges dans lesquels ces entreprises sont elles-mêmes impliquées, ce qui tend davantage vers un prélèvement. Dans la mesure où les contributions (certaines des contributions) à prélever ont néanmoins uniquement pour but de rémunérer les frais engagés par l'autorité pour la fourniture d'un service, les prélèvements ainsi prévus ont vocation à être qualifiés de rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution, ce qui correspondrait également à la qualification de la contribution existante²⁰.

À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'un prélèvement ne peut être considéré comme une redevance conformément à cette disposition constitutionnelle que lorsqu'il constitue la rémunération pécuniaire d'un service rendu par l'autorité au profit du redevable considéré isolément. À cet égard, il doit en outre exister un rapport raisonnable entre la valeur du service fourni, d'une part, et la redevance demandée, d'autre part²¹. La Cour de cassation a précisé à ce sujet que le fait qu'une rémunération soit imposée obligatoirement ne suffit pas à ôter à une contribution donnée son caractère de redevance si les conditions précitées sont remplies²².

¹⁸ En revanche, l'article XVI.11, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, du CDE semble suggérer que l'on tend à prévoir un financement durable sans les contributions visées à l'article XVI.11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o, en projet, du CDE, de sorte que le montant total à percevoir (comprenant l'une de ces deux contributions) peut dépasser le coût réel du Service de médiation pour le consommateur.

¹⁹ L'avant-projet n'exclut en outre aucunement que d'autres contributions prélevées auprès des entreprises ou des consommateurs prennent elles aussi la forme d'une rémunération en compensation d'un service rendu par l'autorité.

²⁰ Avis C.E. 62.866/1 du 20 février 2018 sur un projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 'régulant le financement du Service de médiation pour le consommateur', obs. 2.1 et 2.2.

²¹ Cf. C.C., 21 décembre 1995, n° 87/95, B.3.4.

²² Cass., 10 mai 2019, C.14.0313.N., ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190510.2.

Pour autant que les auteurs de l'avant-projet visent à concrétiser les contributions prévues sous la forme d'une redevance, le principe de légalité en matière de prélèvement des redevances, contenu à l'article 173 de la Constitution, exige toutefois que le législateur compétent définisse clairement les cas susceptibles de donner lieu au prélèvement d'une redevance et qu'il détermine qui est redevable de celle-ci²³. Le texte de l'avant-projet devrait à cet effet indiquer sans équivoque les cas dans lesquels le prélèvement est dû et désigner les redevables. Or, cette intention ne ressort pas encore de manière suffisamment univoque de l'article XVI.11 en projet.

Pour qu'un prélèvement puisse prendre la forme d'une redevance, le montant proprement dit de la contribution peut effectivement être fixé par le Roi²⁴. Néanmoins, conformément à l'article 173 de la Constitution, seul le législateur, compétent pour instaurer la redevance, peut définir les cas dans lesquels une exemption ou réduction de celle-ci peut être octroyée²⁵. Une habilitation, telle que celle prévue dans l'avant-projet, permettant de fixer le montant d'une redevance ne peut dès lors aucunement impliquer que le Roi puisse aussi déterminer les cas dans lesquels est prévue une exemption de la redevance concernée²⁶.

²³ Avis C.E. 69.675/3 du 20 juillet 2021 sur un projet d'arrêté du ministre flamand de la Mobilité et des Travaux publics 'over de toekenning van een verklaring van vrijstelling voor het nemen van een loods of het gebruikmaken van loodsen op afstand', observation 3.2 ; avis C.E. 68.145/3 du 10 novembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 décembre 2020 'établissant le règlement de circulation des véhicules portuaires dans le port d'Anvers', observation 5.2.3.

²⁴ Avis C.E. 74.200/3 du 9 novembre 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande devenu le décret du 22 décembre 2023 'sur la Plateforme d'information immobilière', observation 8.1.4 et avis C.E. 73.880/1 du 24 octobre 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 25 mai 2024 'relative à la protection des êtres humains et de l'environnement lors de la prospection, de l'exploration et de l'exploitation des ressources marines, des fonds marins et du sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale', observation 49.3.

²⁵ Avis C.E. 62.411/2/AG du 2 mars 2018 sur un avant-projet de loi 'instaurant la Brussels International Business Court', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3072/001, p. 129, observation 48 (avec référence à l'avis C.E. 46.941/3 du 14 juillet 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 octobre 2009 'fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative à la protection contre les rayonnements ionisants' ; avis C.E. 47.147/1/V du 8 septembre 2009 sur un projet devenu l'arrêté royal du 13 juin 2010 'modifiant l'arrêté royal du 19 avril 1999 fixant les conditions dans lesquelles le Fonds des maladies professionnelles peut émettre des avis en matière d'exposition aux risques de maladie professionnelle dans le cadre de ses missions préventives' ; avis C.E. 49.269/3 du 8 mars 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande et de la Communauté flamande du 8 juillet 2011 'modifiant différents décrets dans le cadre de la restructuration de l'agence « Toerisme Vlaanderen »' (Tourisme Belgique-Flandre & Bruxelles), *Doc. parl.*, Parl. fl., 2010-2011, n° 1093/1) ; avis C.E. 75.314/VR du 25 mars 2024 sur un avant-projet de décret et ordonnance conjoints 'portant le Code de la gouvernance et de la donnée', observation 56.

²⁶ Cf. avis C.E. 71.051/1 du 29 mars 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 24 juin 2022 'modifiant le décret du 15 juin 2007 relatif à l'éducation des adultes et modifiant le décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'insertion civique consécutivement à la refonte de la politique en matière d'insertion civique', observation 6 ; avis C.E. 74.640/3 du 7 novembre 2023 sur un projet d'arrêté royal 'faisant entrer en vigueur certaines dispositions de la loi du 31 juillet 2023 portant modifications du Code des droits de succession et du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe relatives à la délivrance de renseignements par les fonctionnaires de l'Administration générale de la documentation patrimoniale et fixant les modalités et les rétributions pour la demande et la délivrance de renseignements en exécution du Code des droits de succession et du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe', observation 4 et avis C.E. 74.200/3 du 9 novembre 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 22 décembre 2023 'sur la Plateforme d'information immobilière', observation 8.1.4.

Dans ce contexte, force est de constater que l'article XVI.11, § 3, alinéa 2, en projet habilite par exemple le Roi à fixer les « conditions » de la contribution à la médiation. Selon l'exposé des motifs, cela permettrait ainsi de fixer le seuil minimal de chiffre d'affaires à partir duquel une entreprise est tenue de contribuer, ou de moduler le montant en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée. En pratique, ces possibilités reviennent à habiliter le Roi à déterminer des exemptions ou des réductions d'un prélèvement prévu, ce qui constitue une délégation inconstitutionnelle au pouvoir exécutif. Même si la contribution de médiation prévue dans l'avant-projet était conçue comme une redevance, le législateur devra pour cette raison déterminer lui-même quand et à quelles conditions une exemption ou une réduction de la redevance à payer peut être octroyée.

6.3. Il résulte de ce qui précède que l'article XVI.11, en projet, du CDE devra en tout état de cause être fondamentalement remanié et complété, le cas échéant en traitant les différentes contributions de manière différenciée.

En ce qui concerne les contributions des entreprises et des consommateurs prévues à l'article XVI, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du CDE qui, dans leur forme actuelle, doivent être qualifiées d'impôt, le principe de légalité qui découle des articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution exige que l'auteur détermine lui-même les éléments essentiels des régimes de contribution prévus et il s'impose par conséquent de renoncer à l'habilitation au Roi à cet effet.

Si les auteurs de l'avant-projet souhaitent néanmoins concevoir certaines de ces contributions comme des rétributions au sens de l'article 173 de la Constitution, on peut effectivement prévoir une délégation au Roi pour en fixer le montant, qui ne peut alors revêtir qu'un caractère rémunératoire. Dans ce cas, c'est toutefois toujours le législateur lui-même qui devra déterminer les redevables ainsi que les cas d'exemption et de réduction.

Article 16

7. Le texte néerlandais insère un article « 15/1 ». Il faut écrire l'article XVI.15/1.

Article 27

8. Dans le texte néerlandais de la modification en projet apportée à l'article XVI.21, il est recommandé d'insérer une virgule entre les mots « valt » et « is ».

Article 29

9. Le texte néerlandais de l'article XVI.21/1, alinéa 2, 2°, en projet, du CDE fait référence à la loi du 9 mai 2017 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile professionnelle dans le secteur de la construction'. On écrira, à l'instar du texte français, le 9 mai 2019.

10. La notion de « promoteur immobilier » utilisée dans la disposition en projet n'est pas définie plus précisément. Le législateur belge a toutefois défini cette notion à l'article 41, alinéa 2, de la loi du 12 mai 2014 'relative aux sociétés immobilières réglementées' en ces termes : « la personne dont l'activité professionnelle, à titre principal ou accessoire, consiste, à l'exclusion des opérations occasionnelles, à construire ou à faire construire des bâtiments en vue de les céder à titre onéreux, en tout ou en partie, soit avant la construction, soit en cours de construction, soit dans un délai de cinq ans après la construction ». Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé de définir cette notion plus précisément dans l'avant-projet également ou, si l'intention est d'utiliser cette même définition, d'au moins renvoyer à cette disposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC