

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2006-2007

11 AVRIL 2007

Projet de loi relatif aux accords de consommation

Proposition de loi modifiant la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, relative aux accords collectifs de consommation

Procédure d'évocation

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES
PAR
MME **ANSEEUW**

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2006-2007

11 APRIL 2007

Wetsontwerp betreffende de consumentenakkoorden

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en de bescherming van de consument, in verband met de collectieve consumptieakkoorden

Evocatieprocedure

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE FINANCIËN EN VOOR
DE ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **ANSEEUW**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Luc Willems.

Membres / Leden :

SP.A-SPIRIT	Mimount Bousakla, Bart Martens, André Van Nieuwerkerke.
VLD	Stéphanie Anseeuw, Margriet Hermans, Luc Willems.
PS	Pierre Galand, Joëlle Kapompolé, Olga Zrihen.
MR	Jihane Annane, Berni Collas, Marie-Hélène Crombé-Berton.
CD&V	Etienne Schouppe, Jan Steverlynck.
Vlaams Belang	Frank Creyelman, Anke Van dermeersch.
CDH	Christian Brotcorne.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Jacinta De Roeck, Christel Geerts, Danny Vandenbossche, Myriam Vanlerberghe.
Nele Lijnen, Stefaan Noreilde, Patrik Vankrunkelsven, Paul Wille.
Sfia Bouarfa, Jean Cornil, Philippe Mahoux, Franco Seminara.
Jacques Brotchi, Alain Destexhe, Nathalie de T' Serclaes, François Roelants du Vivier.
Wouter Beke, Mia De Schamphelaere, Hugo Vandenberghe.
Yves Buysse, Nele Jansegers, Wim Verreycken.
Francis Delpérée, Clotilde Nyssens.

Voir :

Documents du Sénat :

3-2359 - 2006/2007 :

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

Voir aussi :

Documents du Sénat :

3-1407 - 2005/2006 :

N° 1 : Proposition de loi de Mmes Kapompolé et Zrihen.

Zie :

Stukken van de Senaat :

3-2359 - 2006/2007 :

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

Zie ook :

Stukken van de Senaat :

3-1407 - 2005/2006 :

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de dames Kapompolé en Zrihen.

I. INTRODUCTION

Le projet de loi à l'examen, qui relève de la procédure bicamérale facultative, a été déposé initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement (doc. Chambre, n° 51-2940/1).

Il a été adopté le 29 mars 2007 par la Chambre des représentants, par 89 voix et 39 abstentions.

Il a été transmis le 30 mars 2007 au Sénat, qui l'a évoqué le même jour.

La commission a examiné le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport au cours de sa réunion du 11 avril 2004.

Étant donné le lien étroit de connexité existant entre le présent projet de loi et la proposition de loi modifiant la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, relative aux accords collectifs de consommation, de Mmes Kapompolé et Zrihen, cette dernière a été incluse dans la discussion. Elle avait déjà été examinée le 8 février 2006.

II. EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Exposé introductif de la vice-première ministre et ministre du Budget et de la Protection de la consommation

Depuis une trentaine d'années, le droit de la consommation a connu une profonde évolution. Dans nombre de secteurs, le législateur a clarifié les rapports entre les vendeurs et les consommateurs, par des règles générales ou particulières. Les pratiques du commerce, les services financiers, la sécurité des consommateurs constituent des champs largement investis par le législateur.

La loi ne peut régler, une fois pour toutes, l'ensemble des situations. C'est pourquoi sont apparues de nouvelles formes de régulation. On range sous ce vocable des outils très divers comme des codes de conduite, des chartes, la normalisation, le traitement extra-judiciaire des plaintes ...

Ce ne sont pas des nouvelles formes de régulation au sens où les anciennes seraient périmées. Loin s'en faut. La loi reste le mode privilégié de la gestion des rapports sociaux.

Il faut les considérer comme des formes complémentaires.

— Ces dernières années, plusieurs accords ont été conclus entre les représentants des professionnels et des consommateurs, comme en matière de publicité, de services financiers, de téléphonie ou d'électricité ...

I. INLEIDING

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 51-2940/1).

Het werd op 29 maart 2007 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 89 stemmen bij 39 onthoudingen.

Het werd op 30 maart 2007 overgezonden aan de Senaat en op dezelfde dag geëvoceerd.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 11 april 2004.

Gegeven de nauwe samenhang werd het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en de bescherming van de consument, in verband met de collectieve consumptieakkoorden van de dames Kapompolé en Zrihen mee in behandeling genomen. Dit voorstel werd reeds besproken op 8 februari 2006.

II. INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Inleidende uiteenzetting door de vice-eersteminister en minister van Begroting en Consumentenzaken

Het consumentenrecht is sterk geëvolueerd de laatste dertig jaar. In verscheidene sectoren heeft de wetgever de verhoudingen tussen de verkopers en de consumenten uitgeklaard, door middel van algemene of bijzondere regels. De wetgever heeft in belangrijke mate ingegrepen op het vlak van de handelspraktijken, de financiële diensten, de veiligheid van de consumenten.

De wet kan echter niet eens en voor altijd alle situaties regelen. Daarom zijn er nieuwe vormen van regelgeving opgedoken. Hiermee worden zeer verschillende methodes aangeduid zoals gedragscodes, charters, de normalisering, de buitengerechtelijke behandeling van de klachten ...

Het gaat niet om nieuwe vormen van regelgeving in de zin dat de klassieke vormen achterhaald zouden zijn. Integendeel. De wet blijft het middel bij uitstek om de maatschappelijke verhoudingen te regelen.

Deze nieuwe vormen moeten worden beschouwd als aanvullingen.

— De laatste jaren werden er verschillende akkoorden afgesloten tussen de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de consumenten, zoals inzake reclame, financiële diensten, telefonie of elektriciteit ...

— Dans certains domaines et à certaines conditions, la co-régulation, par sa souplesse et sa rapidité, peut tendre à une efficacité que les formes traditionnelles de régulation ne peuvent atteindre.

Les accords de consommation possèdent des avantages certains :

— ils se prêtent mieux qu'une réglementation à traiter du détail;

— ils sont plus souples au changement;

— assurant la participation directe des parties intéressées dès le stade de l'élaboration de la norme, ils sont susceptibles d'offrir une plus grande garantie du respect effectif des dispositions adoptées;

— ils peuvent constituer une phase expérimentale ou transitoire dans le processus d'élaboration, de développement et de mise en œuvre des règles juridiques.

Mais un cadre particulier doit être organisé pour la production et l'exécution de telles normes, car les accords purement volontaires souffrent d'un manque de transparence, d'une absence d'adhésion générale des professionnels, d'une absence de sanction en cas de non-respect et enfin d'une production de normes qui ne rassemble pas, à l'origine, l'ensemble des acteurs concernés.

La voie médiane entre la règle traditionnelle et celle qui est élaborée par les acteurs doit être organisée.

Le projet tend à asseoir une pratique mise en place par le Conseil de la consommation.

À plusieurs reprises, le Conseil de la consommation a négocié des normes de conduite applicables aux professionnels, comme en matière du marketing bancaire vis-à-vis des jeunes ou en matière de publicité pour les fêtes enfantines.

Ces normes constituent une expression de la loyauté qui doit présider dans les rapports entre les consommateurs et les professionnels. Leur non-respect peut être sanctionné comme un acte contraire aux usages honnêtes (articles 93 et 94 de la LPC).

Les autorités de contrôle, en particulier la direction Contrôle et médiation du SPF Économie, appliquent ces principes, comme par exemple à l'occasion du contrôle annuel du respect des règles établies par le Conseil de la consommation concernant la publicité pour les fêtes enfantines.

Ce projet a le même objet que la proposition de loi de Mmes Kapompolé et Zrihen mais il s'en écarte sur deux points.

— In sommige domeinen en onder bepaalde voorwaarden kan de co-regulering, door haar soepelheid en haar snelheid, leiden naar een efficiëntie die de traditionele vormen van regelgeving niet kunnen bereiken.

Consumentenakkoorden bieden duidelijke voordelen :

— zij lenen zich er beter toe dan een reglementering om tot in detail te gaan;

— zij staan soepeler tegenover wijzigingen;

— doordat zij ervoor zorgen dat de betrokken partijen rechtstreeks mee aan tafel zitten vanaf het ogenblik waarop de regels worden uitgewerkt, kunnen zij een grotere garantie bieden dat de goedgekeurde bepalingen ook effectief worden nageleefd;

— zij kunnen een experimentele of overgangsfase uitmaken in het proces van ontwerp, uitwerking en toepassing van rechtsregels.

Er moet echter een speciaal kader worden georganiseerd voor de totstandkoming en de uitvoering van zulke regels want de akkoorden op zuiver vrijwillige basis zijn niet transparant genoeg, er is geen algemene instemming van de professionelen, er wordt geen sanctie opgelegd bij niet-naleving en ten slotte gaat het om het totstandkomen van regels waarbij van bij de aanvang niet iedereen bij betrokken is.

Er moet een middenweg worden georganiseerd tussen de traditionele regels en de regels die door de actoren wordt uitgewerkt.

Het ontwerp beoogt een praktijk te bestendigen die ingesteld werd door de Raad voor het Verbruik.

De Raad voor het Verbruik heeft verscheidene malen onderhandeld over de gedragsnormen die van toepassing zijn op de verkopers, zoals inzake de bankmarketing ten opzichte van de jongeren of inzake reclame voor kinderfeesten.

Deze normen zijn een uitdrukking van de loyaliteit die altijd moet aanwezig zijn in de verhoudingen tussen de consumenten en de professionelen. De niet-naleving daarvan kan gesanctioneerd worden als een daad die in strijd is met de eerlijke handelsgebruiken (artikelen 93 en 94 van de WHPC).

De controlediensten, in het bijzonder de algemene directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, passen deze principes toe, zoals bijvoorbeeld bij de jaarlijkse controle van de naleving van de regels die door de Raad voor het Verbruik werden opgesteld rond de reclame voor de kinderfeesten.

Het ontwerp heeft hetzelfde doel als het wetsvoorstel van de dames Kampompolé en Zrihen, met twee verschillen.

La règle de l'unanimité étant essentielle dans ce projet, un arrêté royal ne peut être pris que si l'ensemble du Conseil de la consommation marque son accord.

L'action collective des organisations de consommateurs exige une réflexion globale que nous menons actuellement, et qui devrait se poursuivre au-delà de la présente législature.

La voie proposée s'inscrit dans une tradition de dialogue et de négociation. Elle n'a pas pour vocation de remplacer la règle traditionnelle. Mais elle doit permettre de la compléter, tant avec souplesse qu'avec efficacité.

B. Exposé introductif de Mme Kapompolé, coauteur de la proposition de loi

La proposition à l'examen tend à modifier la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, qui est la loi de référence réglementant les rapports entre le consommateur et les vendeurs/producteurs.

Bien qu'il existe des formes volontaires de régulation en ce qui concerne, par exemple, la publicité destinée aux enfants, le marketing bancaire ciblé sur les jeunes, la consommation d'alcool par les jeunes, etc., l'intervenante observe que ces accords sont méconnus et peu respectés. C'est la raison pour laquelle il importe de promouvoir la conclusion de tels accords et de soutenir les démarches entreprises sur une base volontaire. En outre, l'objectif est de donner à ces accords un cadre légal.

L'intervenante renvoie ensuite à la justification écrite. Elle souligne que sa proposition avait déjà été déposée en octobre 2005 et que l'on aurait en fait déjà pu enregistrer des progrès à ce niveau dès cette date. Mais, il est clair que le projet de loi à l'examen représente une réelle avancée puisqu'il répond à l'objectif poursuivi par l'intervenante, qui est de mettre en place une corégulation de qualité avec les organisations de consommateurs.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Hermans attire l'attention de la commission sur le fait que les accords de consommation constituent une nouvelle forme de régulation, à considérer comme un complément à la législation. Ils ont toutefois un caractère supplétif et ne cherchent pas en ce sens à remplacer la réglementation. Mais, comme les accords de consommation vont parfois très loin pour ce qui est de réglementer la qualité, la

Er kan enkel een koninklijk besluit worden genomen als de Raad voor het Verbruik ermee instemt, omdat de unanimitétsregel in dit ontwerp van primordiaal belang is.

De gezamenlijke actie van de verbruikersorganisaties vergt een algemene discussie, die momenteel wordt gevoerd, en in de volgende legislatuur nog een vervolg moet krijgen.

De voorgestelde weg kadert in een traditie van dialoog en onderhandeling. Het is niet haar bedoeling de traditionele regel te vervangen. Zij moet echter wel toelaten om die traditionele regel te vervolledigen, op een soepele en efficiënte manier.

B. Inleidende uiteenzetting door mevrouw Kapompolé, mede-indiener van het wetsvoorstel

Voorliggend voorstel strekt tot wijziging van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en de bescherming van de consument, de referentiewet als het om de reglementering van de verhoudingen tussen consument en verkopers/producten gaat.

Alhoewel er vrijwillige vormen van regulering bestaan met betrekking tot bijvoorbeeld reclame voor kinderen, bancaire marketing die gericht is op jongeren, de consumptie van alcohol bij jongeren, ...merkt de spreker op dat deze overeenkomsten worden miskend en weinig worden gerespecteerd. Om die reden is het de bedoeling om het afsluiten van dergelijke overeenkomsten te bevorderen en om de stappen die vrijwillig worden gezet te ondersteunen. Bovendien is het de bedoeling om deze akkoorden wettelijk te kaderen.

Vervolgens verwijst de spreker naar de schriftelijke verantwoording. Ze merkt op dat haar voorstel reeds in oktober 2005 werd ingediend en dat er eigenlijk vanaf dan reeds had kunnen vooruitgang geboekt worden met deze bepalingen. Het is echter wel duidelijk dat het voorliggende wetsontwerp een duidelijke vooruitgang boekt die aan de doelstelling van de spreker beantwoordt namelijk de organisatie van een goede coregulatie met de consumentenorganisaties.

III. ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw Hermans verklaart dat de vergadering zich moet realiseren dat consumentenakkoorden een bijkomende vorm van reglementering vormen die als een aanvulling moet gezien worden op de wetgeving. Ze zijn echter complementair en hebben in die zin niet de bedoeling om de regelgeving te vervangen. Echter, aangezien consumentenakkoorden vrij ver kunnen gaan voor het regelen van de kwaliteit, conformiteit

conformité et la sécurité des produits concernés, ils présentent un risque de nouvelle surréglementation et de corporatisme. De plus, on ne sait pas très bien dans quelle mesure le gouvernement peut veiller au respect d'accords aussi spécifiques. Comment le gouvernement peut-il en superviser l'exécution correcte sur le marché ?

Ne serait-il pas utile en ce sens d'organiser une audition à ce sujet ? En effet, les parties qui devront s'engager à respecter les dispositions proposées n'ont toujours pas été entendues, alors que, de surcroît, les points de vue en la matière sont pourtant fort divisés. Le cas échéant, le Conseil de la consommation pourrait également être entendu.

La ministre observe que le Conseil de la consommation a déjà rendu un avis le 25 septembre 2003 et le 19 janvier 2006. De plus, les dispositions proposées ont été adaptées sur la base du premier avis, et la triple unanimité a été inscrite dans le texte.

En ce qui concerne l'observation relative au risque de surréglementation, l'intervenante fait remarquer que les dispositions à l'examen n'imposent rien. Il s'agit en effet d'un instrument souple visant à encadrer la corégulation. En ce qui concerne le contenu proprement dit de l'accord, tout dépend de la volonté des parties concernées, qui doivent prendre leur décision à l'unanimité.

Des accords ont déjà été conclus qui sont assimilés à des pratiques commerciales loyales. Cela permet à la Direction générale Contrôle et médiation du SPF Économie d'exercer un contrôle et d'intervenir.

L'on observe par ailleurs que le projet prévoit des garanties pour veiller à ce que les accords n'entrent pas en conflit avec une réglementation nationale, européenne ou autre.

La commission s'étonne de la demande d'organisation d'auditions. Elle décide de ne pas accéder à cette demande pour le motif que ces auditions auraient déjà pu être organisées plus tôt, que l'on manque de temps et que le Conseil de la consommation a déjà rendu des avis sur lesquels toutes les parties ont fait part de leur point de vue.

IV. VOTES

L'ensemble du projet de loi est adopté par 6 voix et 3 abstentions.

Par suite de l'adoption du projet, la proposition de loi modifiant la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, relative aux accords collectifs de

en de veiligheid van de betrokken producten, houden ze een gevaar in voor bijkomende overreglementering en voor corporatisme. Bovendien is niet duidelijk in welke mate de regering over dergelijke specifieke akkoorden kan waken. Hoe kan de regering het overzicht houden over de correcte uitvoering ervan op de markt ?

Zou het in die zin niet nuttig zijn om een hoorzitting te organiseren ? Immers, momenteel zijn de partijen die zich door de voorgestelde bepalingen zullen moeten engageren nog steeds niet gehoord waarbij bovendien de standpunten terzake toch wel erg verdeeld zijn. Eventueel kan ook de Raad voor het verbruik worden gehoord.

De minister merkt op dat de Raad voor het Verbruik op de data van 25 september 2003 en van 19 januari 2006 reeds een advies heeft uitgebracht. Op basis van het eerste advies werden bovendien de voorgestelde bepalingen aangepast en werd de driedubbele unanimité ingeschreven.

Wat de opmerking in verband met een mogelijke overreglementering betreft, merkt de spreekster op dat de voorliggende bepalingen niets verplichten. Het gaat immers over een soepel instrument om de coregulering te omkaderen. Wat de inhoud van het akkoord zelf is, hangt af van de wil van de betrokken partijen die unaniem tot een besluit moeten komen.

Nu reeds worden er akkoorden gesloten die worden beschouwd als eerlijke handelsgebruiken. Dit laat de Algemene Directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie toe om een controle uit te oefenen en op te treden.

Er wordt verder opgemerkt dat het ontwerp in waarborgen voorziet opdat de akkoorden niet in strijd zouden zijn met nationale, Europese of andere reglementering.

De vergadering is verbaasd over de vraag tot organisatie van hoorzittingen. Zij beslist vanwege de mogelijkheid om op een eerder tijdstip reeds hoorzittingen te organiseren, vanwege de tijdsdruk en vanwege de reeds bestaande adviezen van de Raad voor het Verbruik waar alle partijen hun standpunt hebben bekendgemaakt, niet op deze vraag in te gaan.

IV. STEMMINGEN

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 6 stemmen voor bij 3 onthoudingen.

Ingevolge de goedkeuring van het ontwerp vervalt het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en de bescherming van de consument, in verband

consommation (doc. Sénat, n° 3-1407) devient sans objet.

*
* *

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La rapporteuse,
Stéphanie ANSEEUW.

Le président,
Luc WILLEMS.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte du projet
transmis par la Chambre
des représentants
(voir le doc. Chambre, n° 51-2940/004)**

met de collectieve consumptieakkoorden (stuk Senaat, nr. 3-1407).

*
* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Stéphanie ANSEEUW.

De voorzitter,
Luc WILLEMS.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst van het door
de Kamer van volksvertegenwoordigers
overgezonden ontwerp
(zie stuk Kamer, nr. 51-2940/004)**