

SENAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

2 JUILLET 1992

Proposition de loi visant à permettre aux organisations de consommateurs d'introduire une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives

(Déposée par M. Lenfant)

DEVELOPPEMENTS

La présente proposition a pour but de permettre aux organisations ayant pour objet la défense des intérêts des consommateurs, jouissant de la personnalité civile, représentées au Conseil de la consommation ou agréées par le ministre des Affaires économiques, de faire respecter l'intérêt collectif des consommateurs, soit en intentant une action civile, en réparation d'un préjudice direct ou indirect porté à cet intérêt collectif, devant les tribunaux de l'ordre judiciaire (constitution de partie civile devant les juridictions pénales, action en responsabilité civile devant les juridictions civiles), soit en intentant une action au nom de l'intérêt collectif des consommateurs devant les juridictions administratives.

L'action d'intérêt collectif que nous proposons ne prend pas en considération la dimension collective du préjudice individuel, mais uniquement l'intérêt collectif spécifique à la masse des consommateurs, intérêt distinct à la fois de l'intérêt général et de la somme des intérêts individuels.

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992

2 JULI 1992

Voorstel van wet strekkende om de consumentenverenigingen in staat te stellen een vordering van collectief belang in te stellen bij de gewone rechtscolleges en bij de administratieve rechtscolleges

(Ingediend door de heer Lenfant)

TOELICHTING

Dit voorstel strekt om aan consumentenverenigingen die rechtspersoonlijkheid bezitten en vertegenwoordigd zijn in de Raad voor het Verbruik of erkend zijn door de minister van Economische Zaken, de mogelijkheid te bieden het collectieve belang van de consumenten te doen eerbiedigen. Daartoe kunnen zij, ofwel bij de gewone rechtscolleges een burgerlijke rechtsovereenkomst instellen tot vergoeding van de schade die al dan niet rechtstreeks aan dat collectief belang werd toegebracht (zij stellen zich burgerlijke partij in strafzaken, zij stellen een vordering inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid in bij burgerlijke zaken), ofwel bij de administratieve rechtscolleges een vordering instellen in het collectief belang van de consumenten.

Bij de vordering van collectief belang die ons voorstel wil invoeren, gaat het niet om de collectieve dimensie van de persoonlijk geleden schade, doch uitsluitend om het collectieve belang van alle consumenten als zodanig, welk belang verschilt van het algemeen belang zowel als van de som van de individuele belangen.

Il s'agit essentiellement de la protection de la santé, de la sécurité des consommateurs, de leurs intérêts juridiques et économiques...

Cette action pourra donc être intentée par une organisation de consommateurs pour défendre en justice des intérêts qui ne lui sont pas propres, des intérêts qui la dépassent, ceux pour la défense desquels elle s'est constituée.

1. Quoique l'article 17 du Code judiciaire et l'article 3 du Code d'instruction criminelle exigent l'existence d'un intérêt personnel pour pouvoir agir en justice, notre paysage juridique n'est en rien incompatible avec l'introduction de l'action collective devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, car cette action a déjà été consacrée par la jurisprudence, mais également par diverses législations:

1. Par la jurisprudence, tout d'abord, car quelques décisions ont déjà admis la recevabilité des actions civiles intentées par des groupements de consommateurs pour défendre l'intérêt collectif des consommateurs. (UFIDEC-VIVEC et consorts c/Société Nationale de Distribution des Eaux (S.N.D.E.), R.W., 1979-1980, col. 1451; Test Achats et consorts c/19 sociétés de télédistribution; Vie Féminine, mouvement coopératif féminin, Febecoop et consorts c/Coditel: jugement du tribunal correctionnel de Liège du 27 juin 1980 — inédit).

2. Par plusieurs législations, ensuite:

— La loi du 31 mars 1898 confère aux unions professionnelles le droit de réclamer la réparation du préjudice résultant de l'atteinte portée aux intérêts pour la protection desquels elles ont été constituées.

— Les différentes lois relatives aux ordres professionnels (notariat — barreau, etc.) confèrent également aux ordres professionnels le droit d'agir en justice pour la défense des intérêts de la profession qu'ils représentent.

— L'article 57, alinéa 2, de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce, désormais remplacé par l'article 98, § 1^{er}, 4, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, reconnaît aux organisations ayant pour objet la défense des intérêts des consommateurs, jouissant de la personnalité civile et représentées au Conseil de la consommation ou agréées par le ministre des Affaires économiques, le droit d'introduire une action en cessation d'un acte commercial illégal ou déloyal.

Il s'agit, en fait, de la reconnaissance d'une action d'intérêt collectif dans le chef des associations de con-

In hoofdzaak gaat het om de bescherming van de gezondheid, de veiligheid van de consumenten, hun juridische en economische belangen, ...

Een consumentenorganisatie zal dus die vordering kunnen instellen teneinde voor een rechtscollege belangen te beschermen die niet haar eigen belangen zijn, maar die de hare overschrijden en ter verdediging waarvan zij werd opgericht.

1. Ofschoon artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 3 van het Wetboek van strafvordering het bestaan van een persoonlijk belang vereisen om de rechtsvordering toe te laten, staat onze rechtsorde niet afkerig tegenover de collectieve vordering die wordt ingesteld bij de gewone rechtbanken. Deze vordering werd immers reeds erkend door de rechtspraak en is ook door wetten van uiteenlopende aard bekrachtigd:

1. Eerst de rechtspraak: burgerlijke rechtsvorderingen die consumentenverenigingen ingesteld hadden om het collectief belang van de consumenten te beschermen, werden reeds in enkele gevallen ontvankelijk verklaard. («UFIDEC-VIVEC c.s. t/Nationale Maatschappij der Waterleidingen (N.M.D.W.), R.W., 1979-1980, kolom 1451; Test Aankoop c.s. t/19 Teledistributiemaatschappijen; «Vie Féminine», mouvement coopératif féminin, Febecoop c.s. t/Coditel: vonnis van de correctionele rechtbank van Luik van 27 juni 1980 — niet gepubliceerd).

2. Vervolgens wetten van uiteenlopende aard:

— De wet van 31 maart 1898 verleent aan de beroepsverenigingen het recht om schadeloosstelling te eisen voor de schade ontstaan door de aantasting van de belangen ter verdediging waarvan zij werden opgericht.

— De verschillende wetten op de beroepsverenigingen (notariaat, balie, ...) verlenen aan die verenigingen eveneens het recht om in rechte op te treden teneinde de belangen te verdedigen van het beroep dat zij vertegenwoordigen.

— Artikel 57, tweede lid, van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken, dat thans vervangen is door artikel 98, § 1, 4, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, verleent de consumentenverenigingen die rechtspersoonlijkheid bezitten en vertegenwoordigd zijn in de Raad voor het Verbruik of erkend zijn door de Minister van Economische Zaken, het recht om een vordering tot staking in te stellen van een onwettige of oneerlijke daad van koophandel.

In wezen wordt hier erkend dat consumentenverenigingen een vordering van collectief belang kun-

sommateurs car elles se voient chargées de la protection de l'intérêt de l'ensemble des consommateurs contre les infractions à la loi sur les pratiques du commerce.

— La loi du 23 janvier 1975 reconnaît aux syndicats représentatifs, le droit d'agir dans toutes les contestations relatives à l'organisation et au fonctionnement des conseils d'entreprise.

Il s'agit là également d'une action d'intérêt collectif.

— La loi du 5 décembre 1968 déclare dans son article 4 que les organisations syndicales peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la loi donnera lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions collectives conclues par elles.

Cette loi consacre bien le droit à une action collective étant donné que le syndicat a le pouvoir d'agir dans l'intérêt du respect dû à la convention collective comme telle.

2. L'introduction légale de l'action collective devant les tribunaux administratifs ne pose quant à elle aucun problème car la jurisprudence du Conseil d'Etat a accepté cette possibilité depuis longtemps.

— En ce qui concerne, tout d'abord, le recours des groupements contre les actes réglementaires, la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt n° 4633 du 21 octobre 1955, arrêt n° 5228 du 21 juin 1965, arrêt n° 10.543 du 10 avril 1964, etc.) et la doctrine (Cambier, *Précis de droit administratif*, p. 57) estiment que le recours pour excès de pouvoir des groupements peut être accueilli sous certaines conditions lorsque l'acte réglementaire porte atteinte aux intérêts de l'ensemble du groupement dont ils assurent la défense.

— En ce qui concerne ensuite le recours des groupements contre les actes individuels: la jurisprudence du Conseil d'Etat a été également amenée à en accepter la recevabilité.

Dans l'arrêt célèbre du 12 juillet 1967 (n° 12.521) le Conseil d'Etat a estimé qu'une décision de l'autorité, même de nature individuelle peut léser les intérêts collectifs de tout un groupe si l'acte est de nature à se répercuter de manière certaine mais future sur plusieurs personnes non identifiables faisant partie du groupement.

Dans ce cas, la reconnaissance d'un intérêt collectif propre à un groupe déterminé et distinct des intérêts individuels des membres de ce groupe entraîne la reconnaissance du droit pour ce groupe et pour lui seul d'agir pour la défense de ses intérêts collectifs par la voie d'une organisation qui le représente, notam-

nen instellen aangezien zij het belang van alle consumenten moeten beschermen tegen overtredding van de wet betreffende de handelspraktijken.

— De wet van 23 januari 1975 verleent aan de vertegenwoordigende vakorganisaties een vorderingsrecht bij elke betwisting over de organisatie en de werking van de ondernemingsraden.

Ook hier gaat het om een vordering van collectief belang.

— Artikel 4 van de wet van 5 december 1968 stelt dat vakorganisaties in rechte mogen optreden in alle geschillen die uit de toepassing van de wet kunnen ontstaan, ter verdediging van de rechten welke haar leden putten uit de door hen gesloten collectieve overeenkomsten.

Deze wet bevestigt het recht op een collectieve vordering, aangezien de vakbond in rechte mag optreden om de collectieve overeenkomst als dusdanig te doen naleven.

2. Het opnemen in de wetgeving van de collectieve vordering voor de administratieve rechtbanken leidt daarentegen niet tot moeilijkheden, omdat de rechtspraak van de Raad van State die mogelijkheid reeds lang heeft aanvaard.

— Eerst wat betreft het beroep ingesteld door groepen tegen regelgevende handelingen: volgens de rechtspraak van de Raad van State (arrest nr. 4633 van 21 oktober 1955, arrest nr. 5228 van 21 juni 1965, arrest nr. 10.543 van 10 april 1964, enz.) en de rechtsleer (Cambier, *Précis de droit administratif*, blz. 57) kan het beroep wegens machtsoverschrijding ingesteld door groepen ontvankelijk zijn onder bepaalde voorwaarden, indien die regelgevende handeling ingaat tegen de belangen van de hele groep waarvoor zij opkomen.

— Vervolgens wat betreft het beroep ingesteld door groepen tegen individuele handelingen: de Raad van State heeft in zijn rechtspraak ook dat beroep ontvankelijk verklaard.

In het beroemd arrest van 12 juli 1967 (nr. 12.521) heeft de Raad van State geoordeeld dat een overheidsbeslissing, ook al heeft zij het karakter van een individuele beschikking, de collectieve belangen van een hele groep kan aantasten, indien blijkt dat die beslissing een als zeker te beschouwen doch toekomstige weerslag zal hebben op verscheidene, niet aan te duiden personen die van die groep deel uitmaken.

In dat geval brengt de erkenning van het bestaan van een collectief belang dat eigen is aan een bepaalde groep en te onderscheiden is van de individuele belangen van de leden van die groep, de erkenning mee van het recht dat die groep en alleen die groep heeft om, door middel van een organisatie die haar vertegen-

ment d'agir en justice (voir également les commentaires de J. Van Compernelle, « Le droit d'action en justice des groupements », Larcier, 1972, pp. 59 et 373).

Par la suite, le Conseil d'Etat a encore été plus loin. Dans son arrêt n° 21.384 du 11 septembre 1981 (A.S.B.L. W. c/Vlaams Gewest), le Conseil d'Etat reconnaît à une association dotée de la personnalité juridique, la qualité de demander, au nom de l'intérêt général, l'annulation des décisions administratives adoptées en matière de protection de l'environnement.

Les conditions sont les suivantes:

— 1° L'association demanderesse doit poursuivre la protection « d'intérêts moraux, collectifs, autres que des intérêts propres ».

— 2° L'association doit être considérée comme représentative du groupe dont elle prétend défendre les intérêts. A cet égard, le Conseil d'Etat a même assimilé l'intérêt collectif du groupement de défense de l'environnement à l'intérêt général. (Voir R.W., 1981-1982, col. 1876, note Lambrechts; Bourgoignie-Stuyck, *La représentation juridictionnelle des intérêts collectifs*, p. 24).

Il est, dès lors, évident que la présente proposition n'opère aucun bouleversement véritablement révolutionnaire de notre droit car le terrain juridique sur lequel elle évolue est profondément préparé à la reconnaissance de l'action collective tant dans le domaine judiciaire qu'administratif.

3. L'introduction de l'action collective des consommateurs dans notre droit est nécessaire et souhaitable car elle présente les avantages suivants:

a) Il est tout d'abord indispensable d'instituer un complément à l'action du ministère public. En effet, dans le domaine du droit de la consommation où l'intérêt collectif ne se confond pas avec l'intérêt général, l'action du ministère public est beaucoup trop faible et, lorsqu'elle a lieu, ne condamne qu'à des sanctions dont le montant est extrêmement mince (voir Th. Bourgoignie-J. Gillardin, *Le droit des consommateurs; clauses abusives, pratiques de commerce, réglementation des prix*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1982).

b) Les interventions des services administratifs chargés de veiller au respect de la législation qui protège les intérêts collectifs des consommateurs sont également trop timides (voyez Th. Bourgoignie, G. Delva, F. Domont-Naert, Ch. Panier, *L'aide juridique au consommateur*, 1981).

woordigt, voor haar collectieve belangen op te komen, en meer bepaald zich tot de rechter te wenden (cf. eveneens commentaar van J. Van Compernelle, « Le droit d'action en justice des groupements », Larcier, 1972, blz. 59 et 373).

Daarna is de Raad van State nog een stap verder gegaan. In zijn arrest nr. 21.384 van 11 september 1981 (V.Z.W. W. t/Vlaams Gewest) erkent hij dat een vereniging met rechtspersoonlijkheid in het belang van het algemeen de vernietiging van administratieve beslissingen inzake bescherming van het milieu kan vorderen.

Er dient evenwel te worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

— 1° De vereniging die als eisende partij opkomt, moet « gemotiveerd zijn door ideële collectieve belangen en niet door eigen belangen ».

— 2° De vereniging moet worden beschouwd als representatief voor de groep wier belangen zij wil verdedigen. In dit verband heeft de Raad van State het collectief belang van de milieugroep gelijk gesteld met het algemeen belang (cf. R.W., 1981-1982, kolom 1876, noot Lambrechts; Bourgoignie-Stuyck, *La représentation juridictionnelle des intérêts collectifs*, blz. 24).

Daarom spreekt het vanzelf dat dit voorstel in ons recht geen echt grondige veranderingen teweegbrengt, want het gebied dat het wil bestrijken, is al degelijk voorbereid op de erkenning van de collectieve vordering zowel op het gerechtelijke als op het administratieve vlak.

3. Dat een collectieve vordering van de consumenten in ons recht wordt ingevoerd is nodig en wenselijk want zij biedt de volgende voordelen:

a) Het is onontbeerlijk dat er ter aanvulling van de vordering van het openbaar ministerie nieuwe mogelijkheden geschapen worden. Op het vlak van het consumentenrecht, waar collectief belang en algemeen belang niet samenvallen, reikt de vordering van het openbaar ministerie lang niet ver genoeg en wanneer zij toch wordt ingesteld, leidt zij slechts tot het opleggen van geldboeten waarvan het bedrag vrij laag is (cf. Th. Bourgoignie-J. Gillardin, *Le droit des consommateurs; clauses abusives, pratiques de commerce, réglementation des prix*, Facultés Universitaires Saint-Louis, Brussel, 1982).

b) Ook de bemoeiingen van de administratieve diensten die moeten toezien op de naleving van de wetgeving ter bescherming van de collectieve belangen van de consumenten zijn ontoereikend (cf. Th. Bourgoignie, G. Delva, F. Domont-Naert, Ch. Panier, *L'aide juridique au consommateur*, 1981).

c) L'action collective facilite également l'accès des consommateurs à la justice, accès dont il n'est plus besoin de décrire les entraves actuelles tant financières que psychologiques et culturelles.

En fait, les associations de consommateurs agiront en lieu et place des consommateurs dans des actions d'envergure qui leur auraient normalement échappées.

d) L'action collective permet d'arriver à un accroissement des possibilités de découverte des infractions.

Il est en effet évident que les associations de consommateurs seront, en fonction de leur organisation et de leur compétence, plus perspicaces et plus actives dans ce domaine que ne le seraient les consommateurs individuels.

Cette possibilité offerte aux associations ne peut que réduire les infractions en raison du caractère dissuasif de l'action collective à l'égard des professionnels de la vente.

L'aspect préventif de cette action entraînera donc une diminution de l'intervention des cours et tribunaux en cette matière.

4. Il est bon de souligner enfin qu'à l'instar de l'article 98, § 1^{er}, 4, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, seules les associations de consommateurs jouissant de la personnalité civile et représentées au Conseil de la consommation, ou agréées par le ministre des Affaires économiques, pourront introduire l'action collective, ce qui garantit évidemment le sérieux de ce nouveau type de recours.

Pierre LENFANT.

*
* *

c) Collectieve vorderingen maken de rechtscolleges ook beter toegankelijk voor de consumenten. Het is overbodig hier uit te weiden over zowel de financiële als de psychologische en culturele drempels die er nu zijn.

In feite zullen de consumentenverenigingen vorderingen op grote schaal kunnen instellen die de consument als enkeling normaal gezien niet aankan.

d) Met collectieve vorderingen worden er meer mogelijkheden geboden om overtredingen op het spoor te komen.

Wegens hun organisatie en hun bevoegdheid zijn consumentenverenigingen voor die zaken immers alerter en actiever dan de afzonderlijke consument.

Wordt die mogelijkheid aan de verenigingen geboden, dan kan het aantal overtredingen alleen maar dalen, omdat collectieve vorderingen een afschrikkend effect zullen hebben op de beroepsverkopers.

Aangezien die vordering preventief werkt, zullen hoven en rechtbanken op dat vlak minder vaak moeten optreden.

4. Er zij ten slotte op gewezen dat, net zoals in artikel 98, § 1, 4, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, alleen de consumentenverenigingen met rechtspersoonlijkheid die vertegenwoordigd zijn in de Raad voor het Verbruik of erkend zijn door de minister van Economische Zaken, een collectieve vordering kunnen instellen, wat een waarborg is voor het ernstige karakter van die nieuwe vorm van beroep.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Les organisations ayant pour objet la défense des intérêts des consommateurs et jouissant de la personnalité civile, pour autant qu'elles soient représentées au Conseil de la consommation ou qu'elles soient agréées par le ministre des Affaires économiques, suivant des critères déterminés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, peuvent agir devant les juridictions de l'ordre judiciaire, en réparation du préjudice éprouvé par suite de l'atteinte portée directement ou indirectement à l'intérêt collectif des consommateurs, ou devant les juridictions administratives, au nom de l'intérêt collectif des consommateurs.

Pierre LENFANT.

VOORSTEL VAN WET

Enig artikel

Verenigingen met rechtspersoonlijkheid die zich ten doel stellen de belangen van de consumenten te verdedigen, voor zover ze vertegenwoordigd zijn in de Raad voor het Verbruik of erkend zijn door de minister van Economische Zaken, volgens criteria vast te stellen door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, kunnen een vordering instellen bij de gewone rechtscolleges tot vergoeding van de geleden schade, wanneer het collectief belang van de consumenten al dan niet rechtstreeks is aangetast, of bij de administratieve rechtscolleges ter verdediging van het collectief belang van de consumenten.