

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1973-1974.

6 DECEMBER 1973

WETSVOORSTEL

tot instelling van het ambt van ombudsman
voor de consument.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De industriële concentratie heeft tot gevolg dat de consument volledig aangewezen is op de producent en op de produkten die hem aangeboden of opgedrongen worden.

Het individuele inkomen is aanzienlijk toegenomen, waardoor, nadat in de allernoodzakelijkste behoeften is voorzien, steeds grotere bedragen voor andere zaken beschikbaar worden; het aantal op de markt komende produkten neemt voortdurend toe; de markt wordt bij voortdurend minder doorzichtig, naarmate wezenlijk gelijksoortige of strikt identieke produkten — die soms door één en dezelfde producent worden vervaardigd — onder een verschillende merknaam verkocht worden. Dank zij de vooruitgang van wetenschap en techniek is het mogelijk om uitzicht, geur en smaak van de produkten te wijzigen en de reclame draagt ertoe bij het spel van vraag en aanbod te vervalsen door het bijkomstige als onontbeerlijk en kleine overdelen als van wezenlijk belang voor te stellen door overdreven, ja zelfs leugenachtige beweringen te verspreiden.

Er is niet voldoende voorlichting; men steunt op de traditie, op berichten die van mond tot mond gaan, op de raad die vrienden geven. De consumentenbonden kunnen niet alle aan de markt komende produkten controleren en alle door de reclame verspreide misvattingen rechtzetten. De consument wordt weliswaar gedeeltelijk beschermd door wetten en reglementen. De overheidsdiensten waarvan de werking het nauwst betrokken is bij de vraagstukken die voor de consumenten rijzen, ressorteren meestal onder het Ministerie van Economische Zaken of vertegenwoordigen slechts een marginaal aspect van de activiteiten van het departement waarbij zij horen. De administratie kan terecht vrezen dat de consumenten eisen stellen die indruisen tegen het door haar diensten gevoerde beleid.

Er is echter geen bestendige politieke wil aanwezig om het standpunt van de consumenten te doen zegeviereren. En dit is een argument dat pleit voor het instellen van een

Chambre des Représentants

SESSION 1973-1974.

6 DECEMBRE 1973

PROPOSITION DE LOI

instituant un « ombudsman des consommateurs ».

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Avec l'avènement de la concentration industrielle, le consommateur dépend totalement des producteurs et des produits qui lui sont proposés ou imposés.

Les revenus individuels ont augmenté considérablement, libérant des sommes d'argent de plus en plus importantes une fois que les besoins de base ont été satisfaits; le nombre de produits proposés sur le marché est sans cesse plus grand; la transparence du marché disparaît dans la mesure où, de plus en plus souvent, on vend sous des noms de marque différents des produits matériellement semblables ou rigoureusement identiques et fabriqués, parfois, par un seul producteur; le progrès scientifique et technique permet de modifier l'aspect, l'odeur et le goût des produits; la publicité contribue à fausser le jeu de l'offre et de la demande en suggérant l'accessoire comme indispensable, en proposant comme essentiels des avantages mineurs, en diffusant des affirmations abusives, voire mensongères.

Les sources d'information sont insuffisantes; on vit sur la tradition, le « bouche à oreille », les conseils d'amis; l'action des organisations de consommateurs ne peut suffire à contrôler tous les produits du marché, à redresser toutes les erreurs diffusées par la publicité. Certes, des textes de loi, des règlements protègent partiellement le consommateur. Les services administratifs les plus orientés vers les problèmes des consommateurs sont, pour la plupart, subordonnés au Ministère des Affaires économiques ou bien ne représentent qu'une part plus ou moins marginale des préoccupations de leur département de rattachement. Les administrations peuvent craindre que les consommateurs expriment des exigences allant à l'encontre de la politique suivie dans leurs services.

Il n'existe pas une volonté politique durable pour faire prévaloir le point de vue des consommateurs. C'est ce qui justifie l'institution d'un « ombudsman » spécialisé pour

ambt van een gespecialiseerde « ombudsman »; hierdoor zou meer belang worden gehecht aan de bezorgdheid van de consumenten en de overheidsinstanties te hunnen voordele aanhoudend en regelmatig worden uitgebreid.

De misbruiken waarvan de Belgische consumenten het slachtoffer zijn, zijn schadelijk in drie opzichten : voor de gezondheid, voor de veiligheid en voor de economische belangen.

A. — In verband met de voor de gezondheid schadelijke produkten zij gewezen op het gebruik van cyclamaten in voedingswaren, wat sinds 1969 in België verboden is. Nochtans worden die substanties nog aangetroffen in dranken « zonder calorieën » : de wet staat immers het gebruik ervan toe in dieetvoedingswaren.

In de apotheken worden fenacetinehoudende produkten vrij verkocht, alhoewel langdurig gebruik zelfs nierletsels kan veroorzaken. Sinds 1946 is in België het gebruik van sulfieten in vleeswaren verboden. Uit onlangs verrichte proefnemingen is gebleken dat in 25 % van de ontlede monsters gehakt vlees sulfieten voorkwamen.

Het onlangs door de Raad voor het verbruik uitgebrachte advies over de samenstelling van cosmetische produkten en de thans aan de gang zijnde discussies over de behandeling van dieren, meer speciaal van kalveren, met oestrogene produkten, bewijzen dat het vraagstuk van de voor de gezondheid van de consumenten schadelijke praktijken aan de orde is. Het drama dat in Frankrijk aan 43 zuigelingen het leven kostte en het gevolg was van het gebruik van hexachlorofoon bevattend talkpoeder ligt nog vers in het geheugen.

B. — Inzake de inbreuken op de veiligheid zij eraan herinnerd dat in de Verenigde Staten in 6 jaar tijds 26 miljoen voertuigen (dus 2 op 5) voor herstelling van constructiefouten naar de constructeurs — en op hun verzoek — werden teruggestuurd.

Bestaande veiligheidsnormen worden meestal niet nageleefd bij de constructie van elektrisch speelgoed. Uit proeven is gebleken dat nachtkleren van kunststoffen zo licht ontvlambaar zijn dat ze een mens in enkele seconden tijds in een levende toorts kunnen veranderen.

De in spuitbussen verpakte produkten kunnen gevaarlijk zijn voor longen en ogen.

Een groot aantal erge ongevallen binnenshuis worden veroorzaakt door verkeerd gebruik van bijtende onderhoudsprodukten, waarvan het etiket niet genoeg aanwijzingen verstrekt.

Sommige brandblusapparaten voor auto's werken niet of de inhoud ervan is ongeschikt voor het blussen van enigerlei brand.

C. — Wanneer de gezondheid en de veiligheid van de consumenten worden aangetast, wordt in de meeste gevallen ook schade toegebracht aan hun economische belangen.

Het volstaat hierbij de pijnlijke zaak van de vervalste boter in herinnering te brengen. Andere zaken die nog vers in het geheugen liggen zijn : de half-afgeroomde melk, die een tijd lang verkocht tegen de prijs van volle melk, of nog de sinaasappeldranken die 13 à 30 % oranjepap bevatten ofschoon de reclame misleidende aanwijzingen geeft omtrent de samenstelling ervan; dan is er nog het geval van de theeblutjes waarvan de inhoud van minder goede kwaliteit is en hoger geprijsd wordt dan onverpakte thee.

Het komt ook vaak voor dat de hoeveelheden die op de verpakkingen van de produkten vermeld staan, niet in acht genomen worden, zodat de consument telkens voor enige gewichtseenheden wordt « opgelicht », terwijl de producent

améliorer le poids donné aux préoccupations des consommateurs et pour assurer un développement continu et régulier de l'action publique en leur faveur.

Les abus dont les consommateurs belges sont victimes peuvent être classés en trois catégories : les atteintes à la santé, à la sécurité et aux intérêts économiques.

A. — Dans le domaine des atteintes à la santé, il convient de citer l'usage alimentaire du cyclamate qui est interdit en Belgique depuis 1969. Pourtant, on le trouve encore dans les boissons « sans calories », car la loi en autorise l'usage dans les aliments diététiques.

On trouve en vente libre dans les pharmacies des produits contenant de la phénacétine, alors que l'usage prolongé peut provoquer jusqu'à des lésions du rein. Depuis 1946, il est interdit en Belgique d'utiliser du sulfite dans les viandes. Des tests récents ont permis de constater que 25 % des échantillons de viande hachée analysés en contenaient.

Le récent avis du Conseil de la consommation sur la composition des produits cosmétiques, comme les discussions actuellement en cours sur le traitement des animaux et plus particulièrement des veaux avec des produits oestrogènes, prouvent que les atteintes à la santé des consommateurs sont d'actualité. Le drame qui coûta la vie à 43 bébés français lors de l'utilisation de talc à l'hexachlorophène est encore présent à la mémoire.

B. — Pour ce qui est des atteintes à la sécurité, il y a lieu de rappeler qu'en 6 ans aux États-Unis, 26 millions de véhicules (soit 2 sur 5) ont été retournés aux constructeurs, à leur demande, pour réparer des défauts de fabrication.

Lorsque des normes de sécurité existent, celles-ci ne sont le plus souvent pas respectées pour la construction des jouets électriques. Des tests ont prouvé que les vêtements de nuit en tissus synthétiques sont tellement inflammables qu'ils peuvent transformer celui qui les porte, en torche humaine en quelques secondes.

Les produits conditionnés en aérosols peuvent être dangereux pour les poumons et pour les yeux.

Un grand nombre d'accidents domestiques graves sont provoqués par le mauvais emploi des produits d'entretien corrosifs, parce que leur étiquetage est insuffisamment informatif.

Certains extincteurs pour voitures ne fonctionnent pas, ou encore leur contenu ne convient pas pour éteindre n'importe quel type d'incendie.

C. — Le plus souvent, lorsque les consommateurs sont atteints dans leur santé ou leur sécurité, ils sont aussi lésés dans leurs intérêts économiques.

Il suffit de se rappeler la pénible affaire du beurre falsifié. Mais il y a aussi le lait demi-écrémé qui fut vendu pendant un temps au prix du lait entier, les boissons à l'orange qui contiennent de 13 à 30 % de jus d'orange, alors que la publicité induit en erreur quant à leur composition et le thé en sachet qui est de qualité inférieure et de prix beaucoup plus élevé que le thé en vrac.

Souvent aussi, les quantités annoncées sur les emballages des produits ne sont pas respectées et lèsent le consommateur de quelques unités chaque fois, procurant de très gros bénéfices non taxés aux producteurs. Ensuite, il y a

grote belastingvrije winsten opstrijkt. Dan is er nog het water, dat erg duur wordt aangerekend in de saladesaus, tandpasta, worst, hesp, platte kaas, gestoofde pruimen met water, spuitbussen, kip, kalfsvlees e.d.

Deze lijst kan nog worden aangevuld met andere voorbeelden zoals benzine en wasprodukten. In al die gevallen zijn de producenten weinig talrijk en zij hebben onder elkaar de gezamenlijke markt verdeeld. De verschillen op het niveau der produkten bestaan in de meeste gevallen alleen maar in de argumenten die door de reclame worden aangevoerd om de verkoop te stimuleren.

* * *

In België dient een instelling te worden opgericht die de consument een eenvoudig, snel, efficiënt en kosteloos middel ter hand stelt om zijn klachten gehoor te doen vinden.

In Zweden bestaat er sedert 1971 een « ombudsman voor de consument ». Gedurende het eerste jaar van zijn opdracht diende de Zweedse ombudsman niet minder dan 2 500 oproepen te beantwoorden, wat er op wijst dat er veel misbruiken zijn en dat de consument zich daarvan allengs meer bewust wordt.

De pers geeft aan de activiteiten van de ombudsman veel ruchtbaarheid om de consumenten ertoe aan te zetten zonder aarzelen hun aanmerkingen of klachten naar voren te brengen : de oproep hoeft immers geen precieze vormen aan te nemen. Het spreekt vanzelf dat de bemoeiingen van de ombudsman kosteloos zijn.

* * *

Een feilloze werking van die instelling impliceert dat de ombudsman voor de consument zijn onafhankelijkheid t.o.v. de Regering bewaart.

In België zou de ombudsman voor de consument dan ook moeten worden benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en door de Senaat, die alleen bevoegd zouden zijn om hem af te zetten; daarenboven zou geen enkele autoriteit hem onderrichtingen of richtlijnen mogen geven.

Om zijn gewichtige taak naar behoren te kunnen vervullen is het de ombudsman verboden tijdens zijn mandaat enige andere activiteit uit te oefenen.

Om de belangen der verbruikers te behartigen moet de ombudsman voor de consument over uitgebreide bevoegdheden beschikken :

- vrijheid van initiatief en onderzoek;
- recht van toegang tot elke plaats waarin een industriële of handelswerkzaamheid wordt uitgeoefend, om er een onderzoek in te stellen, alsmede het recht om de medewerking van deskundigen in te roepen;
- het recht om elke informatie in te winnen van personen of organen die openbaar gezag bezitten;
- het recht om elke overtreding van een wetsbepaling bij het bevoegde rechtscollege aanhangig te maken;
- het recht om tot de overheid aanbevelingen te richten met het oog op de hervorming van de wet of van reglementen, dan wel voor de verbeteringen van de gebruikte methodes.

De verbruikers moeten zekerheid hebben dat een dossier zal worden aangelegd voor elke ingediende klacht. Het publiek zal toegang tot deze dossiers kunnen hebben.

De ombudsman voor de consument zal aan het Parlement een jaarverslag over zijn activiteit moeten voorleggen, waarin zijn opmerkingen, suggesties en aanbevelingen zijn verrat.

L'eau vendue fort chère dans les sauces pour salades, les dentifrices, les saucisses, les jambons, le fromage blanc, les pruneaux réhydratés, les aérosols, les cosmétiques, les poulets, les veaux, etc...

Cette liste non limitative peut être complétée par l'exemple des essences et des produits de lessive. Dans un cas comme dans l'autre, les producteurs sont peu nombreux et se partagent l'ensemble du marché. Les différences au niveau des produits n'existent, le plus souvent, que dans les arguments publicitaires utilisés pour leur promotion.

* * *

Il importe de mettre en place en Belgique une institution qui donne à toute personne un moyen simple, rapide, efficace et gratuit de faire aboutir les plaintes qu'elle a à formuler en tant que consommateur.

En Suède, un « ombudsman des consommateurs » a été institué en 1971. Le grand nombre des appels enregistrés par l'ombudsman suédois (2 500 pendant la première année de fonctionnement) rend compte de l'importance des abus commis et de la prise de conscience de ces abus par les consommateurs.

La presse assure aux activités de l'ombudsman une large publicité afin que les consommateurs n'hésitent pas à appeler pour faire part de leurs remarques ou se plaindre : l'appel ne doit revêtir aucune forme précise. Bien entendu, ces interventions sont gratuites.

* * *

Une des conditions essentielles du bon fonctionnement de cette institution est l'indépendance de l'ombudsman des consommateurs vis-à-vis du Gouvernement.

Pour la Belgique, cela implique, d'une part, que l'ombudsman des consommateurs soit nommé par la Chambre des Représentants et le Sénat, qui, seuls peuvent le révoquer et d'autre part, qu'aucune autorité ne puisse lui donner d'instructions ou de directives.

L'importance de sa tâche exclut, pour l'ombudsman des consommateurs, toute autre activité pendant la durée de son mandat.

Chargé de veiller aux intérêts des consommateurs, l'ombudsman des consommateurs doit disposer de pouvoirs étendus :

- liberté d'initiative et d'investigation;
- droit de pénétrer dans tout lieu où s'exerce une activité industrielle ou commerciale et de procéder à une enquête, ainsi que de requérir le concours d'experts;
- droit d'obtenir toutes informations de personnes ou d'organes investis d'une autorité publique;
- droit de saisir la juridiction compétente pour toute infraction à une disposition légale;
- droit de faire aux autorités publiques, des recommandations tendant à une réforme de la loi ou des règlements, à l'amélioration des méthodes utilisées.

Les consommateurs doivent être assurés que pour toute plainte introduite, un dossier sera ouvert. Ces dossiers seront accessibles au public.

L'ombudsman des consommateurs devra présenter au Parlement un rapport annuel qui rendra compte de son activité et contiendra ses observations, suggestions et recommandations.

De verspreiding welke de massamedia aan het optreden en aan het jaarverslag van de ombudsman voor de verbruikers zal geven, zal aan zijn activiteiten en aan het resultaat ervan de nodige bekendheid geven om de producenten en de distributeuten door de openbare mening te laten beïnvloeden.

WETSVOORSTEL

Article 1.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat benoemen samen een ombudsman voor de consument, die gekozen wordt uit een door hun respectieve commissie voor de Economische Zaken voorgedragen lijst.

De ombudsman voor de consument wordt benoemd voor een tijdvak van 4 jaar en kan worden herkozen.

Hij kan door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat worden ontslagen.

Art. 2.

De ombudsman voor de consument wordt gekozen wegens zijn juridische en economische bevoegdheid en zijn ervaring met problemen in verband met de consumptie.

Tijdens de duur van zijn mandaat mag hij geen andere taak uitoefenen, noch een door verkiezing verkregen mandaat bekleden.

Art. 3.

De ombudsman kan niet worden vervolgd of aan enig onderzoek onderworpen, aangehouden, opgesloten of veroordeeld naar aanleiding van een mening uitgebracht of een daad gesteld in de uitoefening van zijn functie.

Art. 4.

De ombudsman voor de consument heeft tot taak :

— te waken voor de belangen van de consumenten bij de toepassing van de wetten en verordeningen betreffende de handelspraktijken, de handelsreclame, de normen die bij de fabricage van consumptieproducten moeten worden nageleefd, de prijzen van de consumptieproducten;

— de goedkeuring van bestuursrechtelijke of wettelijke maatregelen met het oog op de verbetering van het systeem ter bescherming van de consumenten aan te bevelen.

Art. 5.

Voor de uitvoering van zijn in artikel 4 omschreven taak staat het de ombudsman voor de consument vrij alle initiatieven te nemen en onderzoeken te verrichten; hij is gemachtigd om alle plaatsen te betreden waar een industriële of handelsactiviteit wordt uitgeoefend en er een onderzoek in te stellen.

In geval van weigering kan de ombudsman een beroep doen op de gerechtelijke autoriteiten om een bevel tot huiszoeking te laten afleveren.

La diffusion que les mass médias feront des interventions et du rapport annuel de l'ombudsman des consommateurs, assure à ses activités et à leurs résultats la notoriété qui est indispensable pour que les producteurs et distributeurs soient soumis à la pression de l'opinion publique.

A. DEGROEVE.

PROPOSITION DE LOI

Article 1.

La Chambre des Représentants et le Sénat nomment un ombudsman des consommateurs, choisi sur une liste présentée par leurs commissions des Affaires économiques.

L'ombudsman des consommateurs est nommé pour un terme de 4 ans et est rééligible.

Il peut être révoqué par la Chambre des Représentants et le Sénat.

Art. 2.

L'ombudsman des consommateurs sera choisi en fonction de sa compétence dans le domaine juridique et économique et de son expérience des problèmes de la consommation.

Pendant la durée de son mandat, il ne pourra exercer d'autre activité, ni détenir un mandat électif.

Art. 3.

L'ombudsman ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 4.

L'ombudsman des consommateurs a pour mission :

— de veiller aux intérêts des consommateurs dans l'application des lois et règlements qui concernent : les pratiques du commerce, la publicité commerciale, les normes applicables à la fabrication des produits de consommation, les prix des produits de consommation.

— de recommander l'adoption de mesures administratives ou législatives qui améliorent le système de protection des consommateurs.

Art. 5.

Pour l'accomplissement de sa mission, définie à l'article 4, l'ombudsman des consommateurs a toute liberté d'initiatives et d'investigation; il est autorisé à pénétrer dans tout lieu où s'exerce une activité industrielle ou commerciale et procéder à une enquête.

En cas de refus, l'ombudsman pourra faire appel à l'autorité judiciaire en vue de faire décerner un mandat de perquisition.

Alle met openbaar gezag beklede personen of organen zijn verplicht aan de ombudsman voor de consument de voor zijn onderzoek vereiste inlichtingen en documenten te verstrekken en hem hun medewerking te verlenen.

Niemand heeft het recht hem onderrichtingen of richtlijnen te geven over de wijze waarop hij zijn taak dient uit te oefenen.

De ombudsman voor de consument kan iedere overtreding van een wetsebepaling ter kennis van de bevoegde rechtbank brengen.

Art. 6.

De ombudsman voor de consument ontvangt en onderzoekt alle klachten die hem, zonder enige vormvereiste, worden toegezonden door al wie hem praktijken, strijdig met de rechtmatige belangen van de consumenten, ter kennis brengt.

De ombudsman voor de consument brengt de pers geregeld op de hoogte van het resultaat van zijn werkzaamheden. Het publiek heeft het recht kennis te nemen van al zijn dossiers.

Art. 7.

Ieder jaar, op de eerste dag van de gewone zitting van het Parlement, legt de ombudsman voor de consument aan de voorzitters van Kamer en Senaat een verslag voor over zijn werkzaamheden; dat verslag bevat met name de door hem gedane aanbevelingen.

Het wordt gedrukt en kan door het publiek worden aangekocht.

De voorzitters van de Kamers stellen dag en uur vast waarop het verslag in openbare vergadering wordt besproken.

Art. 8.

De ombudsman voor de consument beschikt over een administratief bureau en een aantal medewerkers dat door het bureau van de Kamers wordt vastgesteld.

De ombudsman voor de consument benoemt en ontslaat zijn medewerkers en de leden van zijn administratief bureau.

De werkingskosten van die dienst worden aangerekend op de begroting der Dotatiën.

23 oktober 1973.

Toute personne et tout organe investis d'une autorité publique sont tenus de fournir à l'ombudsman des consommateurs toutes informations et tous documents nécessaires à son enquête et de lui prêter leur concours.

Nul ne peut lui donner d'instructions ou de directives sur la manière dont il exerce ses activités.

L'ombudsman des consommateurs est habilité à saisir la juridiction compétente pour toute infraction à une disposition légale.

Art. 6.

L'ombudsman des consommateurs reçoit et examine toute plainte qui lui est adressée, sans aucune condition de forme, par quiconque lui signale une pratique contraire aux intérêts légitimes des consommateurs.

L'ombudsman des consommateurs communique régulièrement à la presse le résultat de ses travaux. Tous ses dossiers sont accessibles au public.

Art. 7.

Chaque année, le premier jour de la session ordinaire du Parlement, l'ombudsman des consommateurs présente aux présidents de la Chambre et du Sénat, un rapport sur ses activités, qui comporte, notamment, les recommandations qu'il propose.

Ce rapport, imprimé, peut être acquis par le public.

Les présidents des Chambres fixent les jours et heures auxquels le rapport sera discuté en séance publique.

Art. 8.

L'ombudsman des consommateurs disposera d'un bureau administratif et de collaborateurs dont le nombre sera fixé par le bureau des Chambres.

L'ombudsman des consommateurs nomme et révoque ses collaborateurs et les membres de son bureau administratif.

Le budget alloué au fonctionnement de ce service est imputé au budget des Dotations.

23 octobre 1973.

A. DEGROEVE.