RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.872/VR
van 22 maart 2023

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de bepalingen van het oud Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de verkopen aan consumenten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72.872/VR
du 22 mars 2023

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant les dispositions de l’ancien Code civil relatives aux ventes à des consommateurs’

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

Op 28 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Consumentenbescherming, toegevoegd aan de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,[*] een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de bepalingen van het oud Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de verkopen aan consumenten'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het voorontwerp is, wat de bevoegdheid betreft, door de verenigde kamers onderzocht op 14 maart 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Wim GEURTS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 maart 2023.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis.*

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

Le 28 décembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à la Protection des consommateurs, adjointe au Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [**], sur un avant-projet de loi 'modifiant les dispositions de l'ancien Code civil relatives aux ventes à des consommateurs'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 14 février 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

Pour ce qui concerne la compétence, l'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 14 mars 2023. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE et Wim GEURTS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Katrien DIDDEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 mars 2023.

*

[**] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

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 rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het wijzigen van de artikelen 1649*bis* tot 1649*quinquies* in afdeling IV ("Bepalingen met betrekking tot de verkopen aan consumenten") onder hoofdstuk IV ("Verplichtingen van de verkoper") van titel VI (Koop) van boek III van het oud Burgerlijk Wetboek, teneinde bijzondere bepalingen in te voeren ter bescherming van de consument bij de verkoop van levende dieren.

Sinds de wijziging van de voornoemde afdeling IV van het oud Burgerlijk Wetboek bij de wet van 20 maart 2022[2] voorziet artikel 1649*bis*, § 3, 4°, erin dat deze afdeling niet van toepassing is op overeenkomsten met betrekking tot de verkoop van levende dieren. De wet van 20 maart 2022 bevat evenwel een overgangsbepaling waardoor, bij gebrek aan nieuwe specifieke wettelijke bepalingen voor de overeenkomsten voor de verkoop van levende dieren, de artikelen 1649*bis* tot 1649*octies* van het oud Burgerlijk Wetboek, zoals van toepassing voor de bekendmaking van de wet van 20 maart 2022, van toepassing blijven op dergelijke overeenkomsten die op of na 1 juni 2022 worden gesloten tussen een verkoper en een consument.

Artikel 2, 5°, van het voorontwerp, beoogt artikel 1649*bis*, § 3, 4°, van het oud Burgerlijk Wetboek op te heffen. Voorts worden bijzondere bepalingen met betrekking tot de verkoop van levende dieren ingevoegd in de reeds genoemde afdeling IV, zodat de bedoelde overeenkomsten die worden gesloten vanaf de inwerkingtreding van de aan te nemen wet, beheerst worden door zowel de door het voorontwerp in te voegen bijzondere bepalingen als de omzettingsbepalingen van richtlijn (EU) 2019/771 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019.[3]

---

[1] Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

[2] Wet van 20 maart 2022 'tot wijziging van de bepalingen van het oud Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de verkopen aan consumenten, tot invoeging van een nieuwe titel VI*bis* in boek III van het oud Burgerlijk Wetboek en tot wijziging van het Wetboek van economisch recht'. Deze wet houdt de omzetting in van richtlijn (EU) 2019/770 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 'betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud en digitale diensten' en richtlijn (EU) 2019/771 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 'betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG, en tot intrekking van Richtlijn 1999/44/EG'.

[3] Zie meer in het bijzonder de omzetting in het interne recht door de wijziging van de voornoemde afdeling IV bij de wet van 20 maart 2022. In artikel 3, lid 5, van de betrokken richtlijn wordt onder meer bepaald dat de lidstaten overeenkomsten van de werkingssfeer van deze richtlijn kunnen uitsluiten wanneer zij betrekking hebben op de verkoop van levende dieren.

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

Het voorontwerp voegt onder andere bijzondere bepalingen in betreffende de subjectieve en objectieve conformiteitsvereisten in artikel 1649*ter* van het oud Burgerlijk Wetboek en bepaalt dat elk gebrek dat het gevolg is van verkeerde instructies verstrekt door de verkoper, met betrekking tot de verdere vaccinaties, de leefruimte, de voeding en de verzorging van het dier, eveneens beschouwd moet worden als een conformiteitsgebrek (artikel 3).

In artikel 1649*quater* van het oud Burgerlijk Wetboek worden drie afwijkende regels ingevoerd ten opzichte van de regels voor de reguliere consumptiegoederen (artikel 4): de aansprakelijkheid van de verkoper van levende dieren is beperkt tot gebreken die zich manifesteren binnen een termijn van één jaar in plaats van twee jaar te rekenen vanaf de levering, de consument dient de verkoper onverwijld in kennis te stellen van een conformiteitsgebrek zodra dit zich op een voldoende duidelijke wijze heeft gemanifesteerd in plaats van een kennisgeving binnen twee maanden vanaf de vaststelling, en er geldt een bijzondere regeling inzake het zogenaamde anterioriteitsvermoeden.

Ook artikel 1649*quinquies* van het oud Burgerlijk Wetboek, dat de rechtsmiddelen regelt waarover de consument beschikt ten opzichte van de verkoper in de gevallen waarin de verkoper aansprakelijk is, wordt aangevuld met bijzondere bepalingen in geval van verkoop van levende dieren. Het artikel wordt tevens aangevuld met een bepaling die de Koning machtigt om voor de consumptiegoederen of de categorieën van consumptiegoederen die Hij aanwijst het gebruik van een gestandaardiseerd informatiedocument op te leggen waarin de rechten en plichten van de consument worden toegelicht (artikel 5).

De aan te nemen wet is bedoeld om in werking te treden op de eerste dag van de tweede maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 6).

BEVOEGDHEID

3.1. Bij het aanvraagdossier is briefwisseling gevoegd tussen de federale minister van economie en de staatssecretaris voor consumentenbescherming, enerzijds, en de gewestelijke ministers van dierenwelzijn, anderzijds, aangaande de bevoegdheid van de federale wetgever om de ontworpen regeling aan te nemen.[4]

Uit deze briefwisseling blijkt dat de federale minister van economie en de staatssecretaris voor consumentenbescherming van oordeel zijn dat het voorontwerp kan worden ingepast binnen de federale bevoegdheid om algemene regels vast te stellen inzake "de bescherming van de verbruiker" (artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen').

[4] Zie de gezamenlijke brief van 17 maart 2022 van de ministers van het Vlaamse, Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan de federale staatssecretaris voor consumentenbescherming en het antwoord van de federale minister van economie en de staatssecretaris voor consumentenbescherming.

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

De ministers bevoegd voor dierenwelzijn van respectievelijk het Waalse, het Brusselse Hoofdstedelijke en het Vlaamse Gewest, wijzen op het koninklijk besluit van 27 april 2007 'houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren', dat sinds de zesde staatshervorming[5] door de drie gewesten werd aangepast. Meer specifiek wijzen ze op de regeling van het garantiecertificaat voor de verhandeling van een hond of een kat in bijlage XI bij het koninklijk besluit van 27 april 2007, zoals gewijzigd voor het Vlaamse en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest,[6] alsook naar het arrest van de Raad van State nr. 247.721 van 8 juni 2020.[7] De betrokken ministers zijn van mening dat de creatie van een garantieregeling voor de verkoop van dieren thuishoort in de wetgeving inzake dierenwelzijn en niet in het Burgerlijk Wetboek. Ze stellen dat geen rekening wordt gehouden met het evenredigheidsbeginsel nu de ontworpen regeling een grote impact zal hebben op de bevoegdheid inzake dierenwelzijn, en de uitvoering van de verschillende beleidsvelden binnen deze bevoegdheid zoals de handel in dieren, de wetgeving over het fokken van gezelschapsdieren, alsook de werking van de asielen, extreem bemoeilijkt zal worden aangezien de ontworpen regeling ook hierop van toepassing zal zijn.

3.2. De ontworpen regeling heeft tot doel regels vast te stellen ter bescherming van de consument bij de verkoop van levende dieren. De ontworpen bepalingen en maatregelen – die onder meer betrekking hebben op conformiteitscriteria, informatieplichten, de aansprakelijkheid van de verkoper en de rechtsmiddelen van de koper – passen binnen dit doel.

Aldus is de federale overheid bevoegd om de ontworpen regeling vast te stellen op grond van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat het vaststellen van algemene regels inzake de bescherming van de verbruiker aan de federale overheid voorbehoudt. Op grond van die bepaling vermag de federale wetgever niet enkel te voorzien in de bescherming van de consument op algemene wijze, doch ook op specifieke wijze, met betrekking tot bepaalde overeenkomsten in het bijzonder.[8]

Het is uiteraard niet uitgesloten dat de ontworpen maatregelen – ook al beogen ze de bescherming van de consument – raakvlakken[9] vertonen met de gewestbevoegdheid inzake dierenwelzijn.

---

[5] Sinds 1 juli 2014 behoort het dierenwelzijn tot de bevoegdheid van de gewesten (artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

[6] Zie respectievelijk het besluit van de Vlaamse Regering van 15 februari 2019 'tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren' en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 september 2018 'houdende wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 2007 houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren'.

[7] RvS 8 juni 2020, nr. 247.721 inzake vzw Animaux Zoo e.a.

[8] GwH 21 oktober 1998, nr. 105/1998, B.3.2; GwH 15 juli 1999, nr. 95/1999, B.2.2. Zie o.m. ook K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 557-558.

[9] Zo hebben de instructies als bedoeld in het met artikel 3, 4°, van het voorontwerp gewijzigde artikel 1649*ter*, § 3, 3°, en in het ontworpen artikel 1649*ter*, § 9, van het oud Burgerlijk Wetboek (artikel 3, 6°, van het voorontwerp), die de verkoper aan de koper dient te verstrekken, betrekking op de verzorging en gezondheid van het dier.

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

Daarenboven wordt het garantiecertificaat voor honden en katten, waarnaar de gewestministers verwijzen, geregeld in artikel 30 en bijlage XI van het koninklijk besluit van 27 april 2007 en wordt daarvoor rechtsgrond geboden door artikel 10 van de wet van 14 augustus 1986 'betreffende de bescherming en het welzijn der dieren' (hierna: dierenwelzijnswet).[10] De bepalingen met betrekking tot de verhandeling van dieren die op basis van het betrokken artikel van de dierenwelzijnswet worden aangenomen, hebben wel degelijk als hoofdzakelijk doel de betrokken dieren te beschermen en hun welzijn te verzekeren. Het garantiecertificaat kan op zich dan ook worden ingepast in de gewestelijke bevoegdheid inzake dierenwelzijn.[11]

De ontworpen regeling echter heeft een andere doelstelling, namelijk het beschermen van de consument bij het verkopen van levende dieren. Aldus begrepen is het zonder meer logisch dat de ontworpen bepalingen worden ingepast binnen afdeling IV ("Bepalingen met betrekking tot de verkopen aan consumenten") onder hoofdstuk IV ("Verplichtingen van de verkoper") van titel VI (Koop) in boek III van het oud Burgerlijk Wetboek en niet in de dierenwelzijnswet of in het meermaals genoemde koninklijk besluit van 27 april 2007. De wetgever wenst met de ontworpen regeling overigens deels aan te sluiten bij de bepalingen van richtlijn (EU) 2019/771, die reeds middels de bepalingen van het oud Burgerlijk Wetboek in het interne recht werden omgezet.

Er kan bovendien op worden gewezen dat de Raad van State in zijn arrest nr. 247.721 van 8 juni 2020 met betrekking tot de verhouding tussen, enerzijds, federale bepalingen inzake consumentenrecht en, anderzijds, extra kwalitatieve voorwaarden inzake consumentenbescherming die door de deelstaten binnen hun bevoegdheden kunnen worden vastgesteld, tevens heeft gerefereerd aan het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 101/2013 van 9 juli 2013 dat onder meer de volgende overwegingen bevat:

> "B.4. Het bevoegdheidsvoorbehoud ten aanzien van de federale overheid inzake de bescherming van de consument is vervat in artikel 6, § 1, VI, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen teneinde de uitvoering te verzekeren van de beginselen die zijn opgenomen in het derde lid van dezelfde bepaling, dat luidt:
>
> > 'In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen'.

[10] Artikel 10 van de wet van 14 augustus 1986 luidt:

"De Koning kan voorwaarden opleggen aan de verhandeling van dieren met het doel hen te beschermen en hun welzijn te verzekeren.

Deze voorwaarden mogen slechts betrekking hebben op de leeftijd van de te koop aangeboden dieren, de identificatie, de informatie aan de koper, de waarborgen aan de koper en de getuigschriften in verband hiermede, de preventieve behandeling tegen ziekten, de verpakking, de aanbieding en de tentoonstelling voor de verhandeling".

[11] RvS 8 juni 2020, nr. 247.721 inzake vzw Animaux Zoo e.a., nr. 32.

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt in dat opzicht aangegeven:

> 'De vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid gebeurt eveneens door naleving van de normen inzake de overheidsopdrachten, de bescherming van de verbruiker, de bedrijfsorganisatie en de maxima inzake economische expansiehulp aan ondernemingen. Deze normen blijven tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoren. In deze aangelegenheden heeft de nationale overheid de bevoegdheid om de grote principes vast te leggen in organieke regels (het algemeen kader). Zowel de nationale overheid als de Gewesten zijn gehouden het aldus vastgestelde algemeen normatief kader te eerbiedigen. Nochtans kunnen de Gewesten dit vervolledigen, ook via normatieve weg, teneinde een beleid te voeren aangepast aan hun behoeften voor zover ze niet strijdig zijn met het normatief kader bepaald door de nationale overheid.
>
> [...]
>
> - met 'de bescherming van de verbruiker' worden de minimanormen bedoeld inzake veiligheid en kwaliteit van produkten en diensten;' (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 10).
>
> B.5. De federale overheid is ertoe gemachtigd de algemene regels inzake consumentenbescherming vast te stellen. Uit de in B.4 aangegeven elementen blijkt evenwel dat de bijzondere wetgever aan de gewesten de mogelijkheid heeft willen bieden om de aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, te onderwerpen aan extra kwalitatieve voorwaarden inzake consumentenbescherming, met inachtneming van de economische beginselen vervat in artikel 6, § 1, VI, derde lid".[12]

3.3. Uit wat voorafgaat valt af te leiden dat de ontworpen regeling een aangelegenheid van consumentenbescherming betreft waarvoor de federale wetgever bevoegd is op grond van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en zijn residuaire bevoegdheid inzake burgerlijk recht.[13] Wat het laatstgenoemde aspect betreft kan immers worden gewezen op het bepaalde in artikel 3.39 van het Burgerlijk Wetboek.[14]

De ontworpen regeling kan niet strijdig worden geacht met het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel of met het ermee samenhangende beginsel van de federale loyauteit. De ontworpen algemene regels inzake de verkoop van levende dieren zijn immers niet van aard om de gewestelijke bevoegdheidsuitoefening inzake dierenwelzijn onmogelijk of onevenredig moeilijk te maken en het staat nog steeds aan de gewesten om, binnen hun bevoegdheidssfeer inzake dierenwelzijn,[15] te voorzien in extra specifieke voorwaarden inzake de verkoop van dieren zoals bijvoorbeeld in een verbod van verkoop van bepaalde diersoorten.

---

[12] *Ibidem*.

[13] Zie o.m. GwH 21 oktober 2021, nr. 148/2021, B.10.1.

[14] Artikel 3.39 van het Burgerlijk Wetboek, zoals ingevoegd bij de wet van 4 februari 2020 'houdende boek 3 'Goederen' van het Burgerlijk Wetboek', luidt:

"Dieren hebben een gevoelsvermogen en hebben biologische noden.

De bepalingen met betrekking tot lichamelijke voorwerpen zijn op dieren van toepassing, met inachtneming van de wettelijke en reglementaire bepalingen ter bescherming van dieren en van de openbare orde".

[15] Zonder dat daarvoor een beroep hoeft te worden gedaan op het bepaalde in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

4. In de Nederlandse tekst van artikel 5, 7°, van het voorontwerp, moet worden geschreven "in paragraaf 5, eerste lid, 4°, worden de woorden ', of, in voorkomend geval, zonder ernstige overlast voor het dier,' tussen …".

Artikel 6

5. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 6 van het voorontwerp dient te worden geschreven "… na die waarin ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

Slotopmerking

6. Ter wille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid in het rechtsverkeer wordt de ontworpen regeling het best te baat genomen om de reeds genoemde overgangsbepaling van artikel 23 van de wet van 20 maart 2022 op te heffen, ermee rekening houdend dat er – zoals door de gemachtigde werd bevestigd – mag van worden uitgegaan dat er geen "nieuwe specifieke wettelijke bepalingen" zullen zijn tot stand gekomen in de periode van 1 juni 2022 tot de datum van de beoogde inwerkingtreding van de ontworpen wet en dat pas met deze laatste wet "nieuwe specifieke wettelijke bepalingen" zullen worden vastgesteld.

Daarnaast zou ook het voorontwerp volgens de gemachtigde met een overgangsbepaling moeten worden aangevuld. Hiermee kan worden ingestemd. In samenspraak met de gemachtigde wordt voorgesteld om dergelijke overgangsbepaling te redigeren als volgt:

"De overeenkomsten betreffende de verkoop van levende dieren die tussen een verkoper en een consument werden gesloten in de periode van 1 juni 2022 tot de dag van de inwerkintreding van deze wet, blijven onderworpen aan de artikelen 1649*bis* tot 1649*octies* van het oud Burgerlijk Wetboek zoals deze luidden vóór de bekendmaking van de wet van 20 maart 2022 tot wijziging van de bepalingen van het oud Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de verkopen aan consumenten, tot invoeging van een nieuwe titel VI*bis* in boek III van het oud Burgerlijk Wetboek en tot wijziging van het Wetboek van economisch recht".

*

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier les articles 1649*bis* à 1649*quinquies* dans la section IV (« Dispositions relatives aux ventes à des consommateurs ») sous le chapitre IV (« Des obligations du vendeur ») du titre VI (De la vente) du livre III de l'ancien Code civil, afin d'y insérer des dispositions particulières en vue de protéger le consommateur lors de la vente d'animaux vivants.

Depuis la modification de la section IV précitée de l'ancien Code civil par la loi du 20 mars 2022 [2], l'article 1649*bis*, § 3, 4°, prévoit que cette section ne s'applique pas aux contrats relatifs à la vente d'animaux vivants. La loi du 20 mars 2022 contient cependant une disposition transitoire, selon laquelle, en l'absence de nouvelles dispositions législatives spécifiques régissant les contrats de vente d'animaux vivants, ces contrats, qui sont conclus entre un vendeur et un consommateur à partir du 1er juin 2022, restent soumis aux articles 1649*bis* à 1649*octies* de l'ancien Code civil, tels qu'ils étaient applicables avant la publication de la loi du 20 mars 2022.

L'article 2, 5°, de l'avant-projet vise à abroger l'article 1649*bis*, § 3, 4°, de l'ancien Code civil. En outre, des dispositions particulières relatives à la vente d'animaux vivants sont insérées dans la section IV, précitée, de sorte que les contrats visés, qui sont conclus à partir de l'entrée en vigueur de la loi à adopter, sont régis tant par les dispositions particulières à insérer par l'avant-projet que par les dispositions transposant la directive (UE) 2019/771 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 [3].

---

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

[2] Loi du 20 mars 2022 'modifiant les dispositions de l'ancien Code civil relatives aux ventes à des consommateurs, insérant un nouveau titre VI*bis* dans le livre III de l'ancien Code civil et modifiant le Code de droit économique'. Cette loi transpose la directive (UE) 2019/770 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 'relative à certains aspects concernant les contrats de fourniture de contenus numériques et de services numériques' et la directive (UE) 2019/771 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 'relative à certains aspects concernant les contrats de vente de biens, modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE et abrogeant la directive 1999/44/CE'.

[3] Voir plus particulièrement la transposition en droit interne par la modification de la section IV, précitée, par la loi du 20 mars 2022. L'article 3, paragraphe 5, de la directive concernée dispose notamment que les États membres peuvent exclure du champ d'application de cette directive les contrats relatifs à la vente d'animaux vivants.

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

L'avant-projet insère, entre autres, des dispositions particulières relatives aux critères subjectifs et objectifs de conformité dans l'article 1649*ter* de l'ancien Code civil et dispose que tout défaut résultant d'instructions incorrectes, fournies par le vendeur, concernant les vaccinations ultérieures, l'espace de vie, l'alimentation et les soins de l'animal doit également être réputé être un défaut de conformité (article 3).

Dans l'article 1649*quater* de l'ancien Code civil sont insérées trois règles qui dérogent aux règles applicables aux biens de consommation réguliers (article 4) : la responsabilité du vendeur d'animaux vivants est limitée aux défauts qui se manifestent dans un délai d'un an au lieu de deux ans à compter de la livraison, le consommateur doit notifier sans délai le défaut de conformité au vendeur, dès que ce défaut s'est manifesté de manière suffisamment évidente au lieu d'une notification dans les deux mois à partir du constat, et on applique un régime particulier en ce qui concerne ladite présomption d'antériorité.

L'article 1649*quinquies* de l'ancien Code civil, qui règle les voies de recours dont dispose le consommateur par rapport au vendeur dans les cas où le vendeur est responsable, est également complété par des dispositions particulières, s'agissant de la vente d'animaux vivants. L'article est aussi complété par une disposition habilitant le Roi à imposer, pour les biens de consommation ou les catégories de biens de consommation qu'Il désigne, l'utilisation d'un document d'information standardisé dans lequel les droits et obligations du consommateur sont expliqués (article 5).

La loi envisagée est censée entrer en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* (article 6).

COMPÉTENCE

3.1. Une correspondance entre le Ministre fédéral de l'Économie et la Secrétaire d'État à la Protection des consommateurs, d'une part, et les ministres régionaux du Bien-être des animaux, d'autre part, en ce qui concerne la compétence du législateur fédéral pour adopter le régime en projet, est jointe au dossier de demande [4].

Il ressort de cette correspondance que le Ministre fédéral de l'Économie et la Secrétaire d'État à la Protection des consommateurs estiment que l'avant-projet peut s'inscrire dans le cadre de la compétence fédérale pour fixer les règles générales en matière de « protection des consommateurs » (article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

[4] Voir la lettre commune du 17 mars 2022 adressée par les ministres de la Région flamande, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale à la Secrétaire d'État fédérale à la Protection des consommateurs et la réponse du Ministre fédéral de l'Économie et de la Secrétaire d'État à la Protection des consommateurs.

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

Les ministres, respectivement, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région flamande, qui ont le bien-être des animaux dans leurs attributions, font référence à l'arrêté royal du 27 avril 2007 'portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux', qui a été adapté par les trois régions depuis la sixième réforme de l'État [5]. Plus spécifiquement, ils visent le régime du certificat de garantie pour la commercialisation d'un chien ou d'un chat dans l'annexe XI de l'arrêté royal du 27 avril 2007, tel qu'il a été modifié par la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale [6], ainsi que l'arrêt du Conseil d'État n° 247.721 du 8 juin 2020 [7]. Les ministres concernés sont d'avis que la création d'un régime de garantie pour les ventes d'animaux relève de la législation sur le Bien-être animal et non du Code civil. Ils relèvent qu'il n'est pas tenu compte du principe de proportionnalité, dès lors que le régime en projet aura un impact majeur sur la compétence en matière de bien-être des animaux, et que la mise en œuvre des différents domaines politiques dans cette compétence, comme le commerce des animaux, la législation sur l'élevage d'animaux de compagnie, ainsi que le fonctionnement des refuges, sera rendue excessivement difficile, étant donné que le régime en projet s'appliquera également à ceux-ci.

3.2. Le régime en projet vise à fixer des règles de protection du consommateur lors de la vente d'animaux vivants. Les dispositions et mesures en projet – qui concernent, entre autres, des critères de conformité, des obligations d'information, la responsabilité du vendeur et les voies de recours de l'acheteur – s'inscrivent dans le cadre de cet objectif.

Ainsi, l'autorité fédérale est compétente pour adopter le régime en projet en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui réserve à l'autorité fédérale la fixation de règles générales en matière de protection du consommateur. Sur la base de cette disposition, le législateur fédéral est en droit d'assurer la protection du consommateur non seulement d'une manière générale, mais aussi de manière spécifique, pour certaines conventions en particulier [8].

Il va de soi qu'il n'est pas exclu que les mesures en projet – même si elles visent à protéger le consommateur – présentent des points de convergence [9] avec la compétence régionale en matière de bien-être des animaux.

---

[5] Depuis le 1er juillet 2014, le bien-être des animaux relève de la compétence des régions (article 6, § 1er, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

[6] Voir respectivement l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 février 2019 'modifiant diverses dispositions de l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant les conditions de commercialisation des animaux' et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 septembre 2018 'portant modification de l'arrêté royal du 27 avril 2007 portant sur les conditions d'agrément des établissements pour animaux et portant sur les conditions de commercialisation des animaux'.

[7] C.E., 8 juin 2020, n° 247.721, en cause l'A.S.B.L. Animaux Zoo e.a.

[8] C.C., 21 octobre 1998, n° 105/1998, B.3.2; C.C., 15 juillet 1999, n° 95/1999, B.2.2. Voir e.a. aussi K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Anvers, Intersentia, 2019, 557-558.

[9] Ainsi, les instructions, telles que visées à l'article 1649*ter*, § 3, 3°, modifié par l'article 3, 4°, de l'avant-projet, et à l'article 1649*ter*, § 9, en projet, de l'ancien Code civil (article 3, 6°, de l'avant-projet), que le vendeur doit fournir à l'acheteur, concernent les soins et la santé de l'animal.

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

Par ailleurs, le certificat de garantie pour les chiens et chats, auquel font référence les ministres régionaux, est réglé à l'article 30 et à l'annexe XI de l'arrêté royal du 27 avril 2007 et le fondement juridique à cet effet est procuré par l'article 10 de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' (ci-après : la loi sur le bien-être des animaux) [10]. Les dispositions relatives à la commercialisation des animaux qui sont adoptées sur la base de l'article concerné de la loi sur le bien-être des animaux ont effectivement pour objectif principal de protéger les animaux concernés et d'assurer leur bien-être. En soi, le certificat de garantie peut dès lors aussi s'inscrire dans le cadre de la compétence régionale en matière de bien-être des animaux [11].

Toutefois, le régime en projet poursuit un autre objectif, à savoir la protection du consommateur lors de la vente d'animaux vivants. Il est simplement logique qu'ainsi comprises, les dispositions en projet s'inscrivent dans la section IV (« Dispositions relatives aux ventes à des consommateurs ») du chapitre IV (« Des obligations du vendeur ») du titre VI (De la vente) du livre III de l'ancien Code civil et non dans la loi sur le bien-être des animaux ou dans l'arrêté royal du 27 avril 2007, mentionné à plusieurs reprises. Par le régime en projet, le législateur souhaite du reste, en partie, se conformer aux dispositions de la directive (UE) 2019/771, qui ont déjà été transposées en droit interne par les dispositions de l'ancien Code civil.

En outre, on peut souligner que dans son arrêt n° 247.721 du 8 juin 2020, le Conseil d'État a fait référence également, en ce qui concerne le rapport entre, d'une part, les dispositions fédérales en matière de droit des consommateurs et, d'autre part, des conditions qualitatives supplémentaires concernant la protection du consommateur qui peuvent être fixées par les entités fédérées dans le cadre de leurs compétences, à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 101/2013 du 9 juillet 2013, qui contient entre autres les considérants suivants :

> « B.4. La réserve de compétence de l'autorité fédérale en matière de protection des consommateurs est inscrite à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles afin d'assurer la mise en œuvre des principes énoncés à l'alinéa 3 de la même disposition, qui prévoit :
>
> > 'En matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux'.

[10] L'article 10 de la loi du 14 août 1986 s'énonce comme suit:

> « Le Roi peut imposer les conditions afférentes à la commercialisation des animaux dans le but de les protéger et d'assurer leur bien-être.
>
> Ces conditions ne peuvent se rapporter qu'à l'âge des animaux mis en vente, à leur identification, aux informations à l'acheteur, aux garanties pour l'acheteur et aux certificats y afférents, au traitement contre des maladies, au conditionnement, à la présentation et l'exposition en vue de la commercialisation ».

[11] C.E., 8 juin 2020, n° 247.721, en cause l'A.S.B.L. Animaux Zoo e.a., n° 32.

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles indiquent à cet égard :

> 'La sauvegarde de l'union économique et celle de l'unité monétaire passent également par le respect des normes en matière de marchés publics, de protection du consommateur, d'organisation de l'économie et de plafonds d'aides d'expansion économique aux entreprises. Ces normes restent de la compétence de l'autorité nationale. En ces matières, l'autorité nationale a la compétence de déterminer les grands principes par des règles organiques (le cadre général). L'autorité nationale et les Régions sont tenues de respecter le cadre normatif général ainsi déterminé. Toutefois, les Régions peuvent compléter ces principes, y compris par voie normative, afin de mener des politiques adaptées à leurs besoins, pour autant que celles-ci n'aillent pas à l'encontre du cadre normatif défini par l'autorité nationale.
>
> [...]
>
> - en ce qui concerne la protection des consommateurs, sont visées les normes minimales de sécurité et de qualité des biens et des services;' (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 10).
>
> B.5. L'autorité fédérale est habilitée à fixer les règles générales en matière de protection des consommateurs. Il résulte toutefois des éléments indiqués en B.4 que le législateur spécial a entendu offrir aux régions la faculté de soumettre les matières qui relèvent de leur compétence à des conditions qualitatives supplémentaires concernant la protection des consommateurs, dans le respect des principes économiques inscrits à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3 » [12].

3.3. Il se déduit de ce qui précède que le régime en projet concerne une matière de la protection des consommateurs pour laquelle le législateur fédéral est compétent sur la base de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et de sa compétence résiduelle en matière de droit civil [13]. En ce qui concerne ce dernier aspect, on peut en effet viser l'article 3.39 du Code civil [14].

Le régime en projet ne peut pas être réputé contraire au principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences ou au principe de la loyauté fédérale qui y est associé. En effet, les règles générales en projet concernant la vente d'animaux vivants ne sont pas de nature à rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence régionale en matière de bien-être des animaux, et il appartient toujours aux régions, dans le cadre de leur sphère de compétence en matière de bien-être des animaux [15], de prévoir des conditions spécifiques supplémentaires pour la vente d'animaux comme, par exemple, une interdiction de la vente de certaines espèces animales.

---

[12] *Ibidem*.

[13] Voir notamment C.C., 21 octobre 2021, n° 148/2021, B. 10.1.

[14] L'article 3.39 du Code civil, tel qu'inséré par la loi du 4 février 2020 'portant le livre 3 'Les biens' du Code civil', s'énonce comme suit :

« Les animaux sont doués de sensibilité et ont des besoins biologiques.

Les dispositions relatives aux choses corporelles s'appliquent aux animaux, dans le respect des dispositions légales et réglementaires qui les protègent et de l'ordre public ».

[15] Sans qu'il faille recourir pour cela à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

4. Dans le texte néerlandais de l'article 5, 7°, de l'avant-projet, on écrira « in paragraaf 5, eerste lid, 4°, worden de woorden ', of, in voorkomend geval, zonder ernstige overlast voor het dier,' tussen …».

Article 6

5. À la fin du texte néerlandais de l'article 6 de l'avant-projet, on écrira « ... na die waarin ze is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad ».

Observation finale

6. Dans un souci de sécurité juridique et de clarté de l'ordonnancement juridique, mieux vaut mettre à profit le régime en projet pour abroger la disposition transitoire précitée de l'article 23 de la loi du 20 mars 2022, compte tenu du fait que – comme l'a confirmé le délégué –, on peut partir du principe qu'il n'y aura pas de « nouvelles dispositions législatives spécifiques » au cours de la période allant du 1er juin 2022 à la date d'entrée en vigueur envisagée de la loi en projet et que ce n'est que cette dernière loi qui fixera de « nouvelles dispositions législatives spécifiques ».

En outre, l'avant-projet devrait aussi, selon le délégué, être complété par une disposition transitoire. On peut marquer son accord sur ce point. En accord avec le délégué, il est proposé de rédiger une telle disposition transitoire comme suit :

« Les contrats relatifs à la vente d'animaux vivants conclus entre un vendeur et un consommateur pendant la période allant du 1er juin 2022 à la date d'entrée en vigueur de la présente loi restent soumis aux articles 1649*bis* à 1649*octies* de l'ancien Code civil, tels qu'ils s'énonçaient avant la publication de la loi du 20 mars 2022 modifiant les dispositions de l'ancien Code civil relatives aux ventes à des consommateurs, insérant un nouveau titre VI*bis* dans le livre III de l'ancien Code civil et modifiant le Code de droit économique ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS — Marnix VAN DAMME

‡LW-CHDXNEDCA-HCIHCQW‡